

CEFP/035/2001

Metodología para la determinación del Impacto Recaudatorio de las Medidas Propuestas en la Nueva Ley del IVA

RESUMEN EJECUTIVO

- Una de las propuestas más importantes de la Nueva Hacienda Pública Distributiva enviada por el Ejecutivo Federal al H. Congreso de la Unión, es la Iniciativa de una nueva Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA) que, entre otras medidas, propone la eliminación de algunas exenciones y la tasa cero del impuesto, incorporando de esa manera una tasa uniforme del 15 por ciento; mantener la actual tasa del 10 por ciento en la zona fronteriza, y causar el IVA con base en un esquema de flujo de efectivo.
- Para apoyar los trabajos de revisión, análisis y dictamen de esta Iniciativa, a solicitud de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la H. Cámara de Diputados, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) estimó el impacto recaudatorio de la misma, remitiendo un cuadro resumen denominado “impactos recaudatorios estimados de las distintas medidas de reforma fiscal incorporadas en la Iniciativa enviada al H. Congreso de la Unión”.
- Los resultados de un primer análisis de estas cifras, identificaron subestimaciones de la SHCP, situación que motivó a llevar a cabo reuniones con funcionarios de esa dependencia a fin de revisar conceptos, analizar la metodología utilizada, depurar información e identificar el origen de las diferencias. Derivado de estas reuniones, se logró el acuerdo en la metodología para estimar el impacto recaudatorio de las propuestas en materia del IVA, por lo que ambas partes procederían a revisar los cálculos que previamente habían realizado.
- Con la nueva metodología y utilizando la información más reciente de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares (2000), se procedió a determinar el Impacto Recaudatorio de las medidas propuestas en la Nueva Ley del IVA, estimándose que **en caso de aprobarse en los términos propuestos, se obtendrá una Recaudación Efectiva de 155 mil 349 millones de pesos, equivalentes al 2.63 por ciento del PIB, ello sin considerar mejoras en la eficiencia recaudatoria. Los rubros que aportarían la mayor proporción de la recaudación esperada serían Alimentos, Servicios de Educación y Transporte público.**

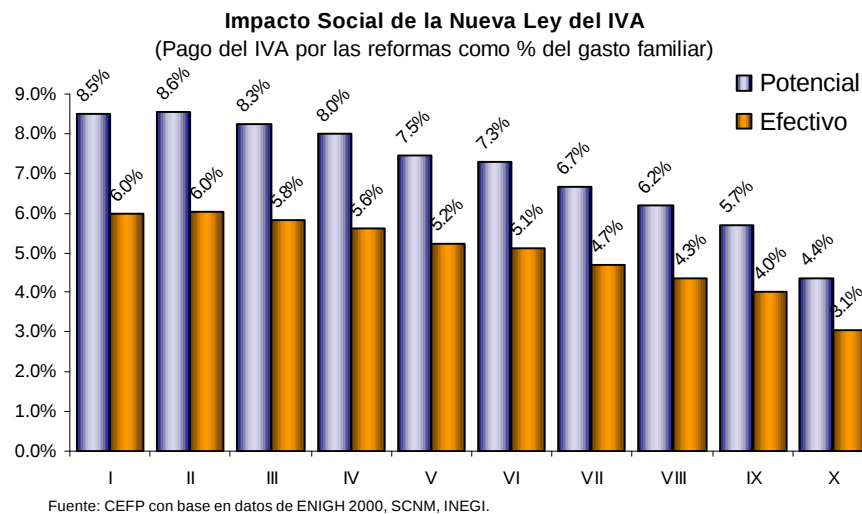
IMPACTO RECAUDATORIO DE LA NUEVA LEY DEL IVA

(Millones de pesos y porcentajes)

Concepto	MDP	(%)	(% del PIB) 1/
Total	155,349	100.00%	2.63%
Alimentos	86,392	55.61%	1.46%
Medicinas	4,534	2.92%	0.08%
Libros, periódicos y revistas	6,121	3.94%	0.10%
Servicios de suministro de agua potable	2,961	1.91%	0.05%
Consulta médica	5,866	3.78%	0.10%
Servicio de autotransporte urbano y foráneo	16,993	10.94%	0.29%
Servicios de Educación	32,482	20.91%	0.55%

Fuente: CEFP.

- Con base en la información de la estructura y montos del gasto en consumo que realizan las familias mexicanas, se determinó que el 10 por ciento de las familias de más altos ingresos aportarían en promedio el 25.7 por ciento de la recaudación esperada, en tanto que el 10 por ciento de las familias más pobres aportaría solamente el 2.8 por ciento.
- Sin embargo, debido a que los bienes y servicios que se propone gravar, son proporcionalmente más significativos en la canasta de consumo de las familias de menores ingresos, el impacto de estas medidas sería más sensible entre los estratos más pobres. De hecho, **el impacto efectivo monetario que tendrían que absorber las familias más pobres con la nueva Ley del IVA, equivale al 6 por ciento de su gasto total actual, frente a 3.1 por ciento que representaría en el estrato más rico de la población.**



- Con todo, debe considerarse que al interior de este efecto global, el impacto más importante entre las familias más pobres estaría dado por la propuesta de gravar Alimentos, en tanto que entre las familias más ricas estaría dado por la medida de gravar los servicios de educación.

Contenido

Presentación	5
1. Consideraciones Generales	7
2. Supuestos y Variables Utilizadas	9
3. Aspectos Metodológicos	9
3.1 Metodología para la determinación del Impacto Recaudatorio	9
3.2 Metodología para la determinación de la Incidencia del Impacto Recaudatorio	14

Presentación

Como parte de la reforma tributaria que el pasado 3 de abril de 2001, el Ejecutivo Federal envió al H. Congreso de la Unión, en el contexto de la Nueva Hacienda Pública Distributiva, se propuso una nueva Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA) que, entre otras medidas, propone la eliminación de algunas exenciones y la tasa cero del impuesto, incorporando de esa manera una tasa uniforme del 15 por ciento.

Además de lo anterior, se propone mantener la actual tasa del 10 por ciento en la zona fronteriza, pero se modifican los términos de extensión territorial que comprendería y, finalmente, se propone causar el IVA con base en un esquema de flujo de efectivo.

En razón de las implicaciones que generaría la aprobación de esa Nueva Ley en los términos propuestos por el Ejecutivo, la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la H. Cámara de Diputados solicitó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) un análisis sobre los impactos recaudatorios de las alternativas de reforma fiscal presentadas en la Iniciativa y de los costos de las exenciones y regímenes especiales que actualmente se establecen en Ley, remitiendo esta dependencia un cuadro resumen denominado “impactos recaudatorios estimados de las distintas medidas de reforma fiscal incorporadas en la Iniciativa enviada al H. Congreso de la Unión”.

Los resultados de un primer análisis elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), identificaron en general subestimaciones de la SHCP en los cálculos del impacto recaudatorio por la eliminación de los regímenes especiales de tasa cero y exentos, situación que motivó a llevar a cabo reuniones con funcionarios de esa dependencia a fin de revisar conceptos, analizar la metodología utilizada, depurar información e identificar el origen de las diferencias.

Derivado de estas reuniones, se logró el acuerdo en la metodología para estimar el impacto recaudatorio de las propuestas en materia del IVA, por lo que ambas partes procederían a revisar los cálculos que previamente habían realizado.

En ese sentido, el presente documento tiene como propósito exponer la metodología y los resultados de este nuevo ejercicio de estimaciones del impacto recaudatorio de las medidas propuestas en materia del IVA.

En general, el documento se divide en tres apartados. El primero de ellos expone algunos elementos conceptuales del IVA y resume las principales medidas propuestas en la iniciativa del Ejecutivo, incluyendo la información de impacto recaudatorio estimado por la SHCP.

El segundo apartado presenta los supuestos generales utilizados en el ejercicio, así como las variables centrales que sirvieron de base para los cálculos.

La tercera parte del documento expone la metodología y los resultados de las estimaciones, analizándolos desde dos ángulos: por un lado, los cálculos de impacto recaudatorio en general, derivados de la aplicación de una tasa uniforme del 15 por ciento a los bienes y servicios que permanecen hasta ahora en tasa cero y algunos exentos; y por otro lado, los cálculos de incidencia entre los distintos estratos de la población, a fin de identificar el impacto social de las medidas.

Finalmente, es importante advertir que los resultados de estas nuevas estimaciones se obtuvieron con base en la información del INEGI, particularmente del Sistema de Cuentas Nacionales de México y de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares del año 2000, así como con la utilización de nuevos supuestos de crecimiento económico para el 2001, por lo que las cifras que se presentan en este documento difieren de las presentadas en el estudio “Elementos de Apoyo para el Análisis de Propuestas de Reformas al Impuesto al Valor Agregado”, elaborado por el CEFP en marzo del presente año.

1. Consideraciones Generales

El IVA es un impuesto indirecto que grava el consumo de los contribuyentes; no repercute en forma directa sobre los ingresos, sino que recae sobre los costos de producción y venta de las empresas y se traslada a los consumidores a través de los precios. Es un tributo que se causa por el porcentaje sobre el valor adicionado o valor agregado a una mercancía o un servicio, conforme se completa cada etapa de su producción o distribución.

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.

La Ley del Impuesto al Valor Agregado vigente establece tasas diferencias y regímenes especiales. En el primer caso, existe una tasa general del 15 por ciento; una tasa del 10 por ciento que se aplica en la zona fronteriza, y una de "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, y la exportación de bienes o servicios.

Asimismo, 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.

El Ejecutivo Federal propone una nueva Ley del IVA, en la que se destacan tres medidas fundamentales: la eliminación de los regímenes de tasa cero y exentos; mantener la tasa del 10 por ciento en la frontera norte del país, y causar el impuesto con base en flujo de efectivo.

Lo anterior implica gravar todas las enajenaciones que impliquen consumo de bienes a la tasa del 15 por ciento, por lo que queda afecta al pago del impuesto la totalidad de las enajenaciones de bienes que al final de la cadena productiva y distributiva impliquen un consumo de bienes, quedando incluidas las de alimentos, las medicinas, las de los libros, periódicos y revistas, entre otras. Asimismo, se gravarían algunos servicios que hasta ahora se encuentran exentos como los servicios de educación; el transporte público; algunos servicios médicos, y el suministro de agua potable.

Sin embargo, se plantea conservar el régimen de exentos para algunos bienes y servicios, como la conversión de una moneda a otra, o de una moneda a un título nominativo que sirva para acreditar y transmitir la calidad de socio; el suelo, los bienes inmuebles destinados a casa habitación, los bienes muebles usados, la moneda nacional y la extranjera, las acciones, los derechos patrimoniales, los lingotes de oro y el oro, joyería, orfebrería, piezas artísticas u ornamentales; los títulos de crédito, los servicios que presta el sistema financiero; la prestación de servicios que se lleven a cabo en forma gratuita, salvo que los beneficiarios sean los socios o asociados de la persona moral a quien se le preste; el transporte marítimo internacional prestado a residentes en el extranjero sin establecimiento permanente en el país; los derivados de operaciones financieras; los proporcionados a los miembros de partidos políticos, sindicatos, cámaras de comercio, asociaciones patronales, colegios de profesionales, entre otros.

Debe destacarse que se propone modificar el concepto de zona fronteriza para excluir a los territorios de la denominada zona libre. Se propone mantener a lo largo de toda la frontera norte, en una zona paralela de 20 kilómetros, la tasa al 10%, con excepción de la enajenación y del otorgamiento del uso o goce de bienes inmuebles, así como de la enajenación de automóviles sujetos a registro nacional, los cuales quedarían gravados a la tasa del 15%.

Por último, la nueva Ley propone la causación del impuesto con base en el mecanismo denominado base flujo, mediante el cual en la enajenación de bienes, la prestación de servicios, o en el otorgamiento del uso o goce de bienes, el impuesto se causaría en el momento en que efectivamente el contribuyente cobre las contraprestaciones.

De acuerdo con la información de la SHCP, de aprobarse la nueva Ley del IVA en los términos propuestos, se obtendrían **118 mil 124 millones de pesos adicionales para la hacienda pública**, de los cuales poco más del **77 por ciento provendría de gravar a los Alimentos**; 5.1 por ciento de Libros, periódicos y revistas; otro 5.1 por ciento de los servicios de autotransporte urbano y foráneo; 4.8 por ciento de los servicios de educación; 3.7 por ciento de medicinas, y el resto de otros bienes y servicios.

CUADRO 1
IMPACTO RECAUDATORIO DE LA NUEVA LEY DEL IVA
(Millones de pesos y porcentajes)

Concepto	MDP	(%)
Total	118,124	100.0%
Alimentos	91,261	77.3%
Medicinas	4,416	3.7%
Libros, periódicos y revistas	6,072	5.1%
Servicios de suministro de agua potable	1,963	1.7%
Consulta médica	1,656	1.4%
Servicio de autotransporte urbano y foráneo	6,010	5.1%
Servicios de Educación	5,642	4.8%
Otros ¹	1,104	0.9%

¹/ Incluye el efecto de elevar la tasa del 10 al 15% en las zonas que dejan de considerarse franja fronteriza en el IVA.

Fuente: SHCP.

2. Supuestos y variables utilizadas

Los supuestos generales y las variables que se utilizaron para realizar los cálculos de impacto recaudatorio, se pueden resumir en las siguientes consideraciones:

- Todas las estimaciones de recaudación e incidencia, se realizaron para el 2001, con base en la información disponible para el año 2000.
- El Consumo es la variable utilizada para determinar la base del impuesto y la recaudación teórica potencial.
- Para el año 2001, se consideró una tasa de crecimiento real del Producto Interno Bruto (PIB), del 2 por ciento.
- Se estima que para el año 2001, el consumo final total para efectos de cálculo representará el 71.2 por ciento del PIB (68.8 por ciento de consumo privado y 2.4 por ciento de consumo de gobierno en bienes y servicios).

3. Aspectos Metodológicos

Con el propósito de alcanzar los objetivos definidos en este documento, se realizó un ejercicio que consideró dos etapas:

- Primera. Determinar el impacto recaudatorio de las propuestas establecidas en la Nueva Ley de IVA, a partir del cálculo del **Gasto Neto en Consumo con base en la información de Consumo Público y Privado del Sistema de Cuentas Nacionales de México**.
- Segunda: Determinar la incidencia del impacto recaudatorio entre los distintos estratos de la población, con base en la **estructura del gasto corriente monetario de las familias, que reporta la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares del año 2000**.

3.1 Metodología para la determinación del Impacto Recaudatorio

Considerando la naturaleza del IVA en México, se tomó como base de cálculo la información del consumo que genera el Sistema de Cuentas Nacionales de México del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), particularmente la correspondiente al Consumo Privado y al consumo que realiza el Gobierno en la adquisición de bienes y servicios.

De esta manera, se obtuvo una cifra de consumo total expresada a precios de comprador, que como se señaló anteriormente, equivale al 71.2 por ciento del Producto Interno Bruto.

CUADRO 2
México: Producto Interno Bruto y Consumo Público y Privado
(millones de pesos a precios corrientes)

Año	PIB	Consumo Final Total a precios de comprador		
		Total	Consumo Privado 3/	Consumo de Gobierno 4/
1999	4,588,465.0	3,218,013.1	3,110,086.5	107,926.6
2000	5,432,354.8	3,830,619.1	3,702,064.3	128,554.8
2001	5,901,167.0 ^{1/}	4,200,628.5	4,060,979.4 ^{2/}	139,649.1

1/ El PIB para el año 2001, se estimó con un crecimiento del 2% y con un índice de inflación del 6.5%.

2/ Se estimó con un crecimiento real del 3% y un índice de inflación del 6.5%.

3/ Incluye consumo en el mercado interior.

4/ Se refiere exclusivamente al gasto en bienes y servicios. Para el 2001 se estimó manteniendo constante su proporción del PIB.

Fuente: Elaborado por el CEFP de la H. Cámara de Diputados, con base en datos del Sistema de Cuentas Nacionales de México 1988-1999, y 2000, INEGI.

Una vez que se definió la cifra de Consumo Total, se descontó la recaudación observada del IVA, con lo cual obtuvimos el *Consumo a precios básicos*, (se excluyó el impuesto que pagó el comprador). Asimismo, si el Consumo Total se deduce con aquellos conceptos que no implican en estricto sentido un gasto en consumo, tales como el autoconsumo y la renta imputada, se obtiene el *Gasto en Consumo a precios de comprador*, de tal manera que si el Consumo total a precios de comprador se disminuye con la recaudación del IVA y la producción para uso final propio, se obtiene el *Gasto en Consumo a Precios Básicos*, que constituye la base gravable potencial del Impuesto al Valor Agregado.

CUADRO 3
México. Gasto en Consumo a Precios Básicos
(Millones de pesos corrientes)

Año	Consumo total a precios de comprador (a)	Recaudación IVA (b)	Consumo a precios básicos 1/ (c) = (a) - (b)	Producción para uso final propio 2/ (d)	Gasto en consumo a precios comprador 3/ (e) = (a) - (d)	Gasto en consumo a precios básicos 4/ (f) = (e) - (b)
1999	3,218,013.1	151,183.5	3,066,829.6	389,264.2	2,828,748.9	2,677,565.4
2000	3,830,619.1	190,730.4	3,639,888.7	464,067.3	3,366,551.8	3,175,821.4
2001	4,200,628.5	207,236.5	3,993,392.0	509,109.1	3,691,519.4	3,484,282.9

1/ El consumo total menos el IVA.

2/ Incluye producción para autoconsumo, rentas de viviendas imputadas a los propietarios y servicios domésticos remunerados. Para 2000 y 2001, se estimó manteniendo constante su proporción respecto al consumo privado.

3/ Excluye del consumo total a precios de comprador, la producción para uso final propio.

4/ Equivale al gasto en consumo a precios de comprador, menos el IVA.

Fuente: Elaborado por el CEFP de la H. Cámara de Diputados, con base en datos del Sistema de Cuentas Nacionales de México 1988-1999, y 2000, INEGI.

Con base en la información anterior, se procedió a determinar la base gravable del IVA para el 2001, considerando la proporción de bienes y servicios sujetos al pago de la tasa general, los exentos y los de tasa cero.

En ese sentido, se utilizaron los datos de la ENIGH 2000, que muestra la estructura del gasto de las familias a nivel de producto, y se determinó que del gasto monetario de los hogares (excluidos aquellos conceptos no relacionados con el consumo), **el 55.2 por ciento se destina a la adquisición de bienes y servicios que de acuerdo con la Ley del IVA están sujetos al pago de la tasa general del impuesto; un 20.3 por ciento corresponde a bienes y servicios exentos, y el restante 24.4 por ciento, son productos sujetos a tasa cero.**

Una vez cuantificado el Gasto en consumo a precios de comprador en estos tres regímenes, se procedió a descontar la recaudación observada del IVA en cada uno de ellos (tasa general y exentos), para obtener el gasto en consumo a precios básicos.¹

CUADRO 4
México: Estimación de la Base a Gravar con las Reformas al IVA
(Millones de pesos corrientes)

Año	Gasto en consumo a precios comprador 1/			Gasto en consumo a precios básicos				Base a gravar 5/
	Total	Sujeto a Tasa General de IVA (55.24%) 2/	Gasto en bienes y servicios Exentos (20.33%) 2/	Gasto en bienes y servicios Tasa "0" (24.43%) 2/	Total	Bienes y servicios a Tasa Gral 3/	Bienes y servicios Exentos 4/	Bienes y servicios Tasa "0"
1999	2,828,748.9	1,562,600.9	575,084.7	691,063.4	2,677,565.4	1,423,919.9	562,582.2	691,063.4
2000	3,366,551.8	1,859,683.2	684,420.0	822,448.6	3,175,821.4	1,684,725.7	668,647.1	822,448.6
2001	3,691,519.4	2,039,195.3	750,485.9	901,838.2	3,484,282.9	1,849,096.7	733,348.0	901,838.2

1/ Equivale al consumo total menos la producción para uso final propio.

2/ Datos de la Encuesta Nacional Ingreso Gasto 2000, INEGI. Corresponde a los porcentajes de gasto monetario en bienes gravados y no gravados.

3/ Se obtiene de disminuir la recaudación del IVA en bienes y servicios sujetos a tasa general, al Gasto en consumo a precios de comprador en bienes y servicios sujetos a tasa general.

4/ Se obtiene de disminuir al Gasto en consumo a precios de comprador en bienes y servicios exentos, la recaudación del IVA causado por los insumos utilizados, mismos que representan 30.74% del proceso.

5/ Se obtiene de la suma del Gasto en consumo a precios básicos de bienes y servicios exentos y a tasa "0".

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con base al Sistema de Cuentas Nacionales de México 1988-1999, INEGI, y ENIGH 2000 INEGI.

Así, la suma del Consumo a precios básicos de los bienes sujetos a tasa cero y el consumo de la última etapa de los bienes y servicios exentos, constituye la base susceptible de gravarse con la tasa general del impuesto.

Con el propósito de determinar el impacto recaudatorio de las reformas al IVA, se requirió estimar la *eficiencia recaudatoria*, para lo cual se utilizó la información del Gasto en Consumo sujeto al pago del impuesto, así como la recaudación observada del mismo.

La base gravable (gasto sujeto al pago de IVA) multiplicada por la tasa, equivale a la recaudación teórica del impuesto. Con base en la información de la SHCP, la tasa

¹ De acuerdo con la información del Sistema de Cuentas Nacionales de México, el Valor Agregado de los bienes y servicios que se propone gravar con la tasa general del IVA, representa en promedio el 69.26% de su Valor Bruto de la Producción, por lo que el porcentaje restante estaría constituido por los insumos que pagan el impuesto. Este porcentaje difiere entre sectores, pues mientras en Libros y Revistas el Valor Agregado es de 40.7%, en Transporte Urbano es de 66.9%, en Servicios Médicos es de 74.8%, y en servicios de Educación se eleva hasta 89.5%.

aplicable de IVA es del 14.5 por ciento, que resulta de considerar una tasa del 10 por ciento vigente en la zona fronteriza y del 15 por ciento para el resto del país. De esa manera, la relación del IVA observado y el teórico, expresaría el coeficiente de eficiencia recaudatoria, que de acuerdo con el cuadro siguiente, se ubicaría en el 2001 en 70.3 por ciento.

CUADRO 5
México: Gasto en Consumo Sujeto al Pago de IVA y Eficiencia Recaudatoria
(Millones de pesos corrientes)

Año	Gasto sujeto al pago de IVA			Tasa de IVA	IVA teórico 2/	IVA observado	Eficiencia recaudatoria 3/
	Total	Por bienes y servicios a Tasa Gral	Por insumos de los bienes y servicios exentos 1/				
1999	1,565,746.9	1,423,919.9	141,827.0	14.5%	227,033.3	151,183.5	66.6%
2000	1,853,291.7	1,684,725.7	168,565.9	14.5%	268,727.3	190,730.4	71.0%
2001	2,033,973.8	1,849,096.7	184,877.0	14.5%	294,926.2	207,236.5	70.3%

1/ Se estima que actualmente se grava el 30.74% del proceso, que corresponde a las etapas previas a la última etapa, por lo que con las reformas a la Ley del IVA se gravaría el 69.26% restante.

2/ Gsto sujeto al pago de IVA multiplicado por la tasa del impuesto.

3/ Relación entre la recaudación observada (para 2001 estimada) y la recaudación teórica.

Fuente: Elaborado por el CEFP de la H. Cámara de Diputados, con base en datos del Sistema de Cuentas Nacionales de México 1988-1999, INEGI. Cuenta Pública 1998-2000 y Ley de Ingresos 2001.

Una vez conocidos los datos anteriores, se procedió a determinar el Impacto Recaudatorio de las medidas propuestas en la Nueva Ley del IVA, para lo cual se utilizó la base a gravar calculada en el Cuadro 4, multiplicada por la tasa ponderada del IVA (14.5 por ciento), lo que permitió obtener una **Recaudación Teórica de 221 mil millones de pesos**. Suponiendo que se mantenga el coeficiente de eficiencia recaudatoria estimado en 70.3 por ciento, la **Recaudación Efectiva** que se obtendrá en caso de aprobarse la Nueva Ley del IVA en los términos propuestos, sería de 155 mil 349 millones de pesos, equivalentes al 2.63 por ciento del PIB.

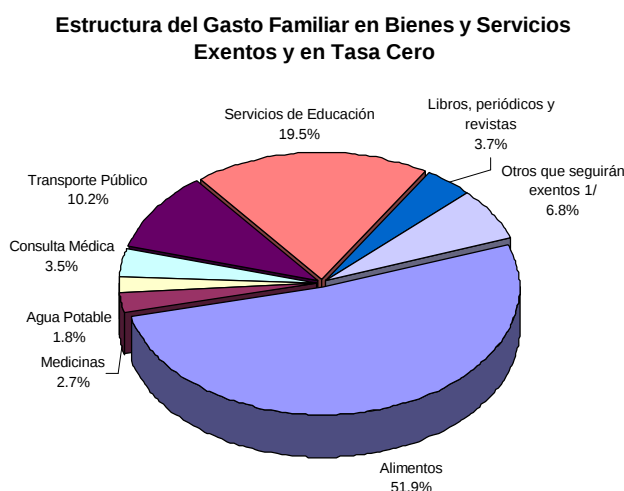
CUADRO 6
México: Estimación del Aumento en el IVA por la Nueva Hacienda Pública Distributiva, 2001
(Millones de pesos corrientes)

Concepto de Gasto	Base a gravar (bienes y servicios exentos y tasa 0)	Tasa de IVA	Recaudación teórica	Eficiencia recaudatoria	Aumento IVA por N.H.P.D.	Estructura de aumento en IVA
Total	1,635,186.2	14.5%	221,083.0	70.3%	155,348.9	100.0%
Alimentos	847,915.4	14.5%	122,947.7	70.3%	86,392.0	55.6%
Medicinas	44,503.9	14.5%	6,453.1	70.3%	4,534.4	2.9%
Agua Potable	29,057.7	14.5%	4,213.4	70.3%	2,960.6	1.9%
Consulta Médica	57,572.5	14.5%	8,348.0	70.3%	5,865.9	3.8%
Transporte Público	166,786.3	14.5%	24,184.0	70.3%	16,993.4	10.9%
Servicios de Educación	318,798.2	14.5%	46,225.7	70.3%	32,481.5	20.9%
Libros, periódicos y revistas	60,076.0	14.5%	8,711.0	70.3%	6,121.0	3.9%
Otros que seguirán exentos 1/	110,476.2	-	-	-	-	-

1/ Incluye alquiler de inmuebles destinados o utilizados exclusivamente para casa-habitación bienes tangibles cuyo uso o goce sea otorgado por residentes en el extranjero sin establecimiento permanente en territorio nacional; teléfono público y correo.

Fuente: Elaborado por el CEFP de la H. Cámara de Diputados, con base en datos de la Encuesta Ingreso Gasto de los Hogares 2000, ENIGH-INEGI.

Como se puede observar en el cuadro anterior, los rubros de Alimentos; Servicios de Educación y Transporte Público, serían los principales generadores de recursos, pues aportarían conjuntamente el 87.4 por ciento del Impacto Recaudatorio Total. Esta situación se explica porque de acuerdo con la estructura del gasto que realizan las familias en bienes y servicios exentos y sujetos a tasa cero (que son los que se propone gravar), estos tres rubros del gasto son los más representativos, pues representan el 52; 19.5 y 10.2 por ciento del gasto familiar total en ese tipo de bienes y servicios.



Fuente: CEFP de la H. Cámara de Diputados con base en datos de la ENIGH.

Con todo, los resultados que se obtienen con esta Nueva Metodología continúan mostrando un impacto recaudatorio superior al estimado por la SHCP, pero además destacan algunas diferencias adicionales particularmente en el caso de los bienes y servicios exentos.

Esta situación se explica, entre otros factores, porque la SHCP considera que al gravar ese tipo de bienes, sólo se obtendrá recaudación por la última etapa de su proceso, que equivale a una tercera parte del total, en tanto que de acuerdo con la información del Sistema de Cuentas Nacionales de México, la última etapa en bienes y servicios exentos, es decir, su valor agregado, representa en promedio el 69.26 por ciento y en casos como los Servicios Educativos llega a 89.5 por ciento.

Adicionalmente, las diferencias en las estimaciones de la SHCP y del CEFP, se acentúan debido a la fuente de información utilizada, pues mientras la SHCP utilizó la ENIGH 1998, el CEFP aplicó la ENIGH 2000; este hecho es más significativo si se considera que en el curso de esos dos años, la estructura del consumo familiar registró cambios importantes.

El cuadro siguiente presenta el comparativo de las estimaciones presentadas por la SHCP y las nuevas estimaciones realizadas por el CEFP.

CUADRO 7
IMPACTO RECAUDATORIO DE LA NUEVA LEY DEL IVA
(Millones de pesos y porcentajes)

Concepto	SHCP			CEFP		
	MDP	(%)	(% del PIB)1/	MDP	(%)	(% del PIB) 1/
Total	118,124	100.0%	2.0%	155,349	100.0%	2.63%
Alimentos	91,261	77.3%	1.55%	86,392	55.6%	1.46%
Medicinas	4,416	3.7%	0.07%	4,534	2.9%	0.08%
Libros, periódicos y revistas	6,072	5.1%	0.10%	6,121	3.9%	0.10%
Servicios de suministro de agua potable	1,963	1.7%	0.03%	2,961	1.9%	0.05%
Consulta médica	1,656	1.4%	0.03%	5,866	3.8%	0.10%
Servicio de autotransporte urbano y foráneo	6,010	5.1%	0.10%	16,993	10.9%	0.29%
Servicios de Educación	5,642	4.8%	0.10%	32,482	20.9%	0.55%
Otros ²	1,104	0.9%	0.02%			

1/ Se utilizó un PIB de 5,901,167 millones de pesos, que representa un crecimiento del 2 por ciento real en el 2001.

2/ Incluye el efecto de elevar la tasa del 10 al 15% en la zonas que dejan de considerarse franja fronteriza en el IVA.

Fuente: SHCP y CEFP con base en datos de SCNM, ENIGH, 2000.

3.2 Metodología para la determinación de la Incidencia del Impacto Recaudatorio

Para determinar la incidencia del impacto recaudatorio de las medidas propuestas en la Nueva Ley del IVA entre los distintos estratos de la población, se utilizó la estructura del gasto monetario familiar por deciles, que reporta la ENIGH 2000.

El ejercicio supone que la estructura del gasto de los hogares no se modifica para el 2001 por cambios en la base o tasa del impuesto. En ese sentido, con la clasificación de los bienes y servicios que pretenden ser gravados, y con la información del impacto recaudatorio global, se procedió a determinar la incidencia entre los deciles de la población, a partir de la estructura del gasto de cada decil en esos bienes y servicios.

A partir de la información de la ENIGH 2000, se determinó la proporción del gasto que realizan las familias en bienes y servicios en tasa cero y exentos que serían sujetos de gravarse, observándose que en promedio el 10 por ciento de las familias de más altos ingresos concentran el 25.7 por ciento del gasto total en estos bienes, por lo que sería el decil que más contribuiría a la recaudación esperada con las medidas propuestas.

Por su parte, el 10 por ciento de las familias más pobres aportaría solamente el 2.8 por ciento de la recaudación esperada. Esta proporción se incrementa en la medida en que el nivel de ingresos de la población es más elevado.

En el Cuadro 8 se puede apreciar la distribución del impacto recaudatorio entre los deciles de la población.

CUADRO 8

México : Contribución de cada decil de la población a la recaudación esperada
(Millones de pesos corrientes)

Concepto de Gasto	Total	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Total	100.0%	2.8%	4.7%	6.2%	6.9%	8.1%	9.0%	10.3%	11.9%	14.4%	25.7%
Alimentos	100.0%	3.7%	6.2%	7.7%	8.5%	9.3%	10.0%	11.2%	12.7%	13.8%	16.8%
Medicinas	100.0%	3.4%	4.7%	6.6%	5.6%	7.6%	8.0%	9.8%	10.5%	13.3%	30.6%
Agua Potable	100.0%	2.1%	4.4%	5.2%	5.9%	7.8%	8.8%	9.8%	12.7%	12.9%	30.4%
Consulta Médica	100.0%	2.6%	3.5%	5.7%	4.8%	6.3%	7.5%	10.0%	9.3%	14.6%	35.8%
Transporte Público	100.0%	2.2%	4.2%	6.6%	7.7%	10.3%	11.7%	13.2%	13.1%	16.7%	14.4%
Servicios de Educación	100.0%	0.9%	2.0%	2.9%	3.6%	5.0%	6.3%	7.2%	9.9%	14.8%	47.4%
Libros, periódicos y revistas	100.0%	0.4%	1.1%	1.4%	2.5%	4.1%	3.8%	8.1%	9.6%	16.9%	51.9%

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con base en la Encuesta Ingreso Gasto de los Hogares 2000, ENIGH-INEGI.

A pesar de esta situación, la estructura de la canasta de consumo de cada familia muestra que la población de menores ingresos sería la más afectada con la aprobación de las medidas propuestas, toda vez que el rubro de Alimentos (que sería la principal fuente de captación) representa el 75.5 por ciento del gasto que realizan las familias más pobres en bienes y servicios en tasa cero y exentos que se pretende gravar; en contraparte, en el decil de más altos ingresos, los Alimentos constituyen el 36.4 por ciento del gasto referido.

Asimismo, se observa que los estratos de la población de mayores ingresos, serían los principales afectados con la propuesta de gravar los servicios de educación, pues representan el 38.6 por ciento de su gasto en bienes y servicios exentos y en tasa cero susceptibles de gravarse, frente a 6.7 por ciento que representa en el decil más pobre.

CUADRO 9

México : Distribución del impacto recaudatorio por rubro del gasto familiar
(Millones de pesos corrientes)

Concepto de Gasto	Total	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Alimentos	55.6%	75.5%	73.0%	69.3%	68.8%	63.8%	61.9%	60.3%	59.7%	53.1%	36.4%
Medicinas	2.9%	3.5%	2.9%	3.1%	2.4%	2.7%	2.6%	2.8%	2.6%	2.7%	3.5%
Agua Potable	1.9%	1.5%	1.8%	1.6%	1.6%	1.8%	1.9%	1.8%	2.0%	1.7%	2.2%
Consulta Médica	3.8%	3.6%	2.8%	3.5%	2.6%	2.9%	3.2%	3.6%	2.9%	3.8%	5.3%
Transporte Público	10.9%	8.6%	9.6%	11.7%	12.2%	13.9%	14.2%	14.0%	12.1%	12.6%	6.1%
Servicios de Educación	20.9%	6.7%	8.9%	9.8%	10.9%	12.8%	14.6%	14.5%	17.5%	21.5%	38.6%
Libros, periódicos y revistas	3.9%	0.6%	0.9%	0.9%	1.4%	2.0%	1.7%	3.1%	3.2%	4.6%	8.0%

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con base en la Encuesta Ingreso Gasto de los Hogares 2000, ENIGH-INEGI.

Lo anterior implica que si bien los estratos de la población de más altos ingresos aportarían la mayor cantidad de la recaudación estimada (el decil X aportaría el 26.4 por ciento del total), el impacto de esta medida sería mucho más sensible en los estratos de la población de menores ingresos, en razón de que los rubros que se pretenden gravar, principalmente Alimentos, tienen un peso relativo significativamente superior en su canasta de consumo.

El argumento anterior puede corroborarse con la información del Cuadro 10, en el que se muestra que el efecto combinado de gravar a los bienes y servicios que actualmente están en tasa cero y exentos, es más desfavorable entre la población más pobre. De hecho, **el impacto efectivo monetario que tendrían que absorber las familias más pobres, equivale al 6 por ciento de su gasto total actual, frente a 3.1 por ciento que representaría en el estrato más rico de la población.**

CUADRO 10
Impacto Social de la Aplicación de la Tasa General del IVA a Bienes y Servicios Exentos y en Tasa Cero, 2001
(Millones de pesos y porcentajes)

Decil	Gasto total a precios de comprador		Gasto neto a gravar en bienes y servicios exentos y tasa cero 1/			Recaudación Estimada de IVA en bienes y servicios exentos y tasa cero				Pago de IVA como % del gasto total familiar	
	mdp	(%)	mdp	(%)	% del gasto familiar	Potencial		Efectiva		Potencial	Efectiva
Total	3,691,519	100.0%	1,524,710	100.0%	41.3%	221,083	100.0%	155,349	100.0%	6.0%	4.2%
I	71,737	1.9%	42,063	2.8%	58.6%	6,099	2.8%	4,286	2.8%	8.5%	6.0%
II	122,180	3.3%	72,175	4.7%	59.1%	10,465	4.7%	7,354	4.7%	8.6%	6.0%
III	165,196	4.5%	94,126	6.2%	57.0%	13,648	6.2%	9,590	6.2%	8.3%	5.8%
IV	189,769	5.1%	104,772	6.9%	55.2%	15,192	6.9%	10,675	6.9%	8.0%	5.6%
V	240,121	6.5%	123,712	8.1%	51.5%	17,938	8.1%	12,605	8.1%	7.5%	5.2%
VI	272,150	7.4%	136,941	9.0%	50.3%	19,856	9.0%	13,953	9.0%	7.3%	5.1%
VII	342,732	9.3%	157,786	10.3%	46.0%	22,879	10.3%	16,076	10.3%	6.7%	4.7%
VIII	424,002	11.5%	181,105	11.9%	42.7%	26,260	11.9%	18,452	11.9%	6.2%	4.4%
IX	558,831	15.1%	220,043	14.4%	39.4%	31,906	14.4%	22,420	14.4%	5.7%	4.0%
X	1,304,801	35.3%	391,987	25.7%	30.0%	56,838	25.7%	39,939	25.7%	4.4%	3.1%

1/ Para efectos de este cálculo, se excluyen los bienes y servicios que seguirán exentos.

Fuente: Elaborado por el CEFP de la H. Cámara de Diputados con base en datos de la ENIGH 2000, SCNM, INEGI.

En suma, los resultados de las nuevas estimaciones de impacto recaudatorio e incidencia, a partir de la revisión de la metodología utilizada, confirman que es posible esperar una recaudación superior a la estimada por la SHCP. Además, la propuesta tal como está planteada, tendría un efecto regresivo en la población, toda vez que los sectores de menores ingresos resultarían más afectados al gravar bienes y servicios que hasta ahora estaban en tasa cero o exentos.