

## Importancia del Impuesto al Valor Agregado

### I. Antecedentes

Los ingresos tributarios son la fuente de recursos más importante para la Federación, pues entre el año 2010 y 2016, aportaron en promedio el 62.9% de los ingresos del Gobierno Federal. Para 2016 la captación de ingresos tributarios ascendió a 2 billones 716 mil 218.9 mdp, lo que representó el 76.1% de los ingresos del Gobierno Federal.

Dentro de los ingresos tributarios, destaca por su importancia el Impuesto al Valor Agregado (IVA), que es el segundo más importante al aportar el 29.1% de la recaudación total tributaria. La presente nota tiene la finalidad de hacer un análisis de su funcionamiento, estructura y comportamiento de recaudación, destacando su importancia para las finanzas públicas.

En ese sentido, es importante precisar que el IVA, es un impuesto indirecto que grava el consumo de los contribuyentes y no repercute directamente sobre los ingresos, sino que recae sobre los costos de producción y venta de las empresas y se traslada a los consumidores mediante los precios. Se dice que es un impuesto indirecto, pues el agente económico que lo recauda no es quien termina soportando la carga fiscal, además de no ser recaudado directamente por el ente fiscalizador, sino que es cobrado y enterado por el vendedor de un bien o servicio gravado al momento de la transacción comercial.

### II. Estructura Jurídica

La Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA) es un ordenamiento jurídico cuya estructura identifica, de manera inicial, los elementos esenciales del impuesto como son: sujeto, objeto, base y tasa, así como los lineamientos para su traslado y cuantificación.

---

El artículo primero de dicha Ley establece de manera inmediata, la estructura y elementos de este impuesto, incluyendo la tasa aplicable, los actos o actividades gravadas y los sujetos del mismo.

De acuerdo con la LIVA, están obligados al pago de éste, las personas físicas y morales que en territorio nacional enajenen bienes, presten servicios independientes, otorguen el uso o goce temporal de bienes; o, importen bienes o servicios. Bajo esta premisa, no sólo son sujetos las personas físicas o morales, sino también las asociaciones civiles, el Gobierno Federal o Local y en general todo individuo que adquiera un bien o servicio gravado.

Las características principales de este impuesto son: i) es un impuesto indirecto porque afecta económicamente a personas distintas al contribuyente; ii) es un impuesto general porque grava todos los actos o actividades objeto de la LIVA; iii) es permanente porque no tiene un periodo de vigencia definido; y, iv) es regresivo, en virtud de que las tasas que las personas pagan no tienen relación con la riqueza que poseen.

Así mismo, el artículo 1º A de la LIVA establece los supuestos en los que las personas a quienes se les traslada el IVA deberán retenerlo, de ello deriva la importancia que tiene la figura del traslado del impuesto, ya que como es indirecto, la carga económica no recae en el obligado al pago del impuesto, sino en la persona a quien éste le presta servicios o le vende u otorga el uso o goce temporal de bienes.

La estructura de la Ley del IVA, permite identificar la existencia de tasas diferenciales y regímenes especiales. En particular, se encuentran la tasa general del 16 por ciento,<sup>1</sup> la de "0" por ciento<sup>2</sup> y un régimen de exención.<sup>3</sup>

En general, la Ley del IVA cuenta con 43 artículos agrupados en nueve capítulos, mismos que se muestran a continuación.

---

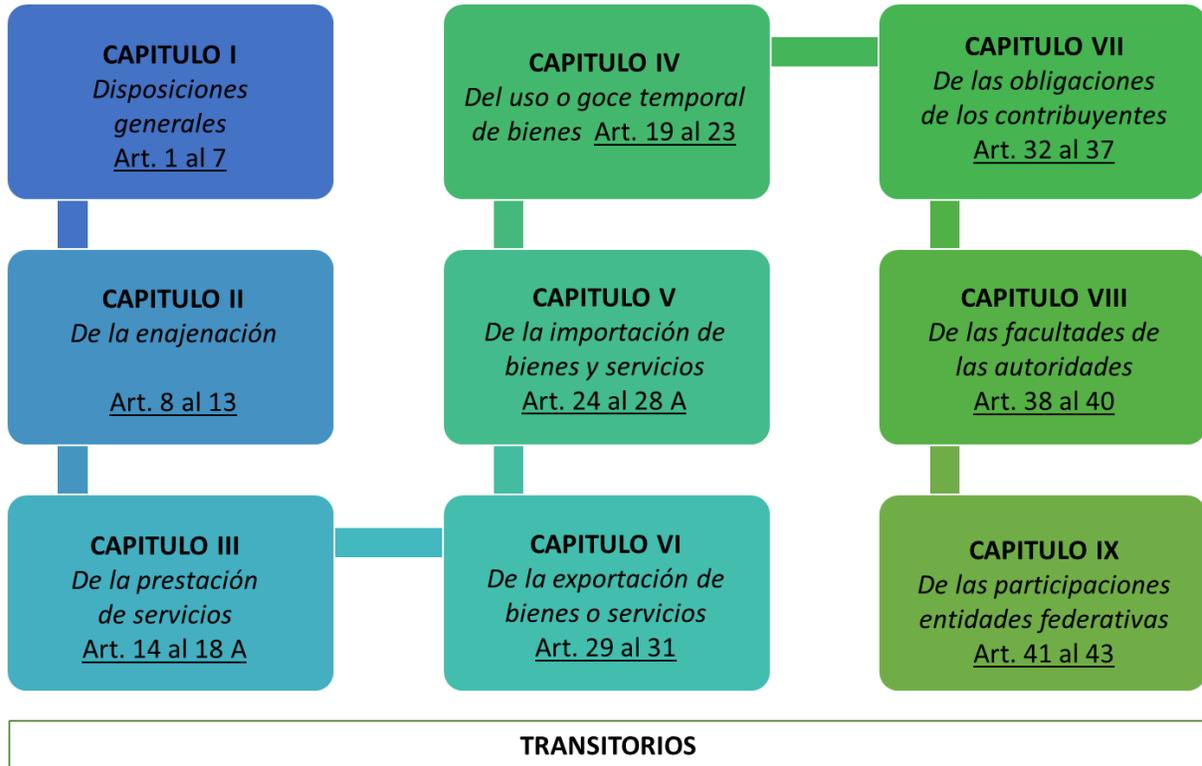
<sup>1</sup> La Ley establece que el IVA se calculará aplicando esta tasa a los actos o actividades de enajenación de bienes; prestación de servicios independientes; otorgamiento de uso o goce temporal de bienes, e importación de bienes y servicios.

<sup>2</sup> Se establece la aplicación de esta tasa en la enajenación de animales y vegetales; medicinas de patente y productos destinados a la alimentación; hielo y agua; ixtle; entre otros productos.

<sup>3</sup> Este régimen de exención contempla un conjunto de bienes y servicios que derivan de la enajenación y prestación de servicios exentos, entre los que destacan: las enajenaciones del suelo y casa habitación, los libros, periódicos y revistas, bienes muebles usados, entre otros; algunos servicios, como las comisiones de créditos hipotecarios, servicios de enseñanza y medicina, servicios prestados en forma gratuita, etc; el uso o goce temporal de bienes; las Importaciones que no lleguen a consumarse y las exportaciones que tengan carácter de definitivas entre otras.

---

## LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

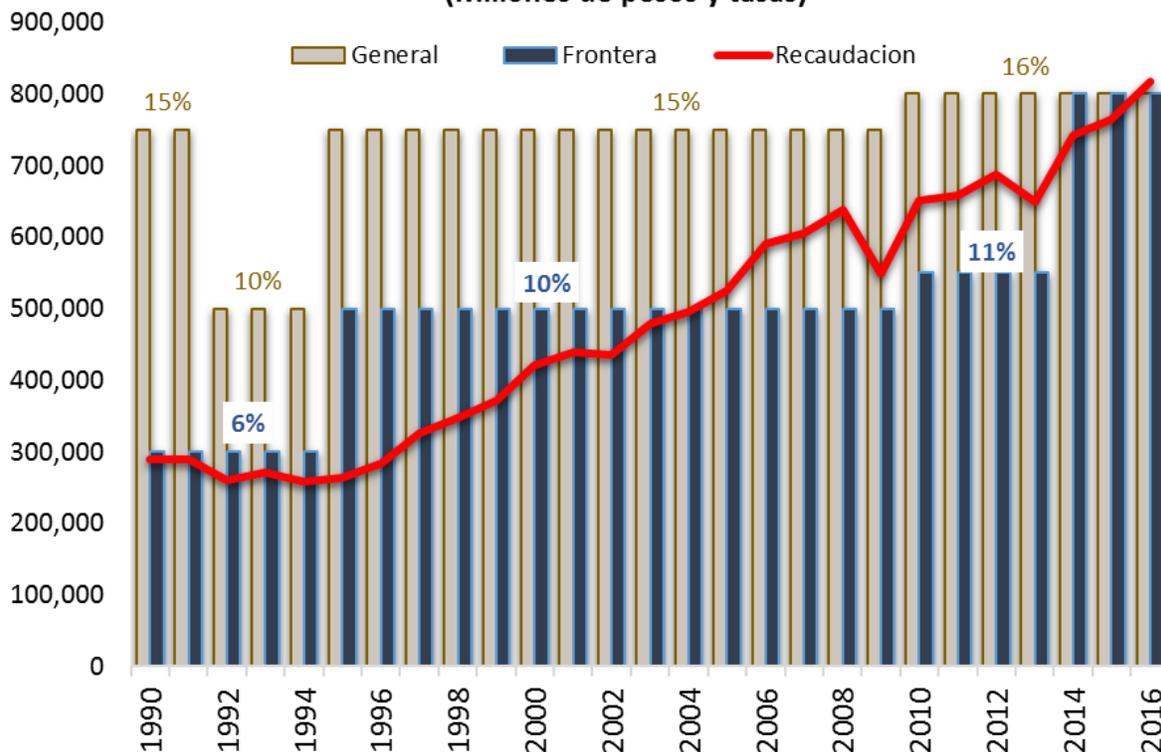


Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

### III. Evolución de las tasas

Con el paso del tiempo, la tasa del IVA ha sido modificada en diversas ocasiones, tanto en su tasa general, como en los regímenes especiales, entre los que se tiene, la tasa de frontera, las tasas diferenciadas y los exentos. Por ejemplo, en 1990, la tasa general del IVA era de 15%, mientras que la aplicable a las ciudades fronterizas era del 6% y 20% para los artículos de lujo, pero hacia el año de 1992, la tasa general se disminuyó en cinco puntos porcentuales para ubicarse en 10%, manteniendo la tasa fronteriza sin cambios.

### Impuesto al Valor Agregado 1990-2016 (Millones de pesos y tasas)



Fuente: Elaborado por el CEFP con base en datos de la SHCP

Entre 1995 y el año 2009, se aumentó la tasa general del IVA a 15% y la tasa en ciudades de la frontera a 10%. Dichas tasas no sufrieron cambios en todo el periodo mencionado; sin embargo, se presentaron varios intentos de gravar los alimentos y medicinas; sin mucho éxito. Los aumentos en las tasas de IVA tuvieron un impacto positivo en la recaudación. En este periodo la recaudación mostró una tendencia positiva pues pasó del 2.3% del PIB en 1995 a 3.4% del PIB en 2009.

A partir del año 2010, la tasa general del IVA subió a 16% y la de frontera se ubicó en 11%. Estos cambios, permitieron en un primer momento incrementar la recaudación a 3.8% del PIB, para después disminuir ligeramente, finalizando el 2013 con una recaudación del 3.5% del PIB. A partir de 2014 se homologaron las tasas de ciudades fronterizas con la tasa general, quedando ambas tasas en 16 por ciento.

Como se observa, en las últimas 2 décadas la recaudación del IVA registró crecimientos a una tasa media anual real del 3.4%, salvo en los años de 2009 y 2013, cuando los efectos de la crisis económica provocaron una contracción de la demanda y por ello un menor dinamismo en la recaudación.

---

## **IV. Importancia del IVA en las Finanzas Públicas**

Para poder comprender la importancia del IVA, es necesario analizar el contexto y desempeño que han tenido las propias finanzas públicas del país. Para ello se analizan las diferentes formas de clasificar los ingresos públicos y la importancia de cada una de ellas. Estos pueden agruparse según su origen en Ordinarios y Extraordinarios; por su clasificación Institucional; en Ingresos Petroleros y No Petroleros, y en Tributarios y No Tributarios, entre otros.

### **Ingresos Ordinarios y Extraordinarios**

Son ingresos ordinarios aquellos que constituyen una fuente normal y periódica de recursos fiscales del sector público y se encuentran establecidos en un presupuesto. Dichos ingresos son captados por el sector público en el desempeño de sus actividades de derecho público y como productor de bienes y servicios por la ejecución de la Ley de Ingresos.

Por su parte, los ingresos extraordinarios, como su nombre lo indica, son los que se obtienen de manera excepcional y su origen es distinto al de las funciones propias de gobierno, y provienen fundamentalmente de la contratación de créditos externos e internos, de la emisión de moneda o de posiciones de instrumentos financieros contratados en los mercados financieros internacionales.

### **Clasificación Institucional**

Esta clasificación identifica los ingresos del sector público de acuerdo a las entidades que los captan, esto es, los correspondientes al Gobierno Federal y las que generan los Organismos y Empresas bajo control directo presupuestario.

### **Ingresos Petroleros y No Petroleros**

Esta clasificación resulta de fundamental importancia para el análisis de finanzas públicas, en razón de que los ingresos captados por la hacienda federal que derivan del petróleo llegaron a representar cerca de la tercera parte de los ingresos presupuestarios totales.

### **Ingresos Tributarios y No Tributarios**

Esta clasificación tiene como propósito establecer indicadores de carga fiscal. Los ingresos tributarios, tienen como característica básica la obligatoriedad para los contribuyentes y están representados por todos los impuestos. Por su parte, los ingresos no tributarios son

aquellos ingresos que capta el Gobierno Federal por concepto de Derechos, Productos, Aprovechamientos y Contribuciones de Mejoras, así como los recursos que obtienen los Organismos y Empresas bajo control directo presupuestario.

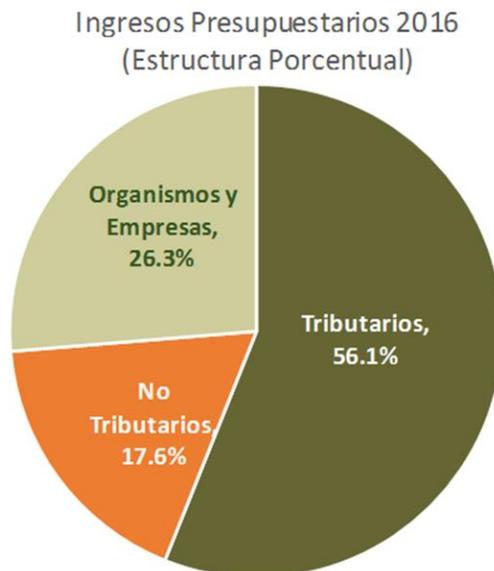
**Recaudación de Ingresos Tributarios y No Tributarios**  
(Millones de pesos corrientes)

| Concepto                        | 2010               | 2011               | 2012               | 2013               | 2014               | 2015               | 2016               |
|---------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| <b>Ingresos Presupuestarios</b> | <b>2,960,442.9</b> | <b>3,271,080.0</b> | <b>3,514,529.8</b> | <b>3,800,415.6</b> | <b>3,983,056.2</b> | <b>4,266,989.6</b> | <b>4,845,530.1</b> |
| Gobierno Federal                | 2,080,012.9        | 2,320,241.7        | 2,452,534.0        | 2,703,575.2        | 2,888,059.6        | 3,180,071.3        | 3,571,281.0        |
| Tributarios                     | 1,260,424.9        | 1,294,054.1        | 1,314,439.7        | 1,561,751.6        | 1,807,813.7        | 2,366,465.7        | 2,716,218.9        |
| ISR                             | 627,154.9          | 721,565.2          | 760,104.0          | 906,848.3          | 986,601.5          | 1,232,863.0        | 1,426,712.3        |
| IVA                             | 504,509.3          | 537,142.5          | 579,987.5          | 556,793.9          | 667,085.1          | 707,212.8          | 791,700.2          |
| No Tributarios                  | 819,588.0          | 1,026,187.6        | 1,138,094.3        | 1,141,823.6        | 1,080,245.9        | 813,605.6          | 855,062.1          |
| Org. y Empresas                 | 880,430.0          | 950,838.3          | 1,061,995.8        | 1,096,840.4        | 1,094,996.6        | 1,086,918.3        | 1,274,249.1        |

Fuente: Elaborado por el CEFP con base en datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2010-2016, Resultados Generales.

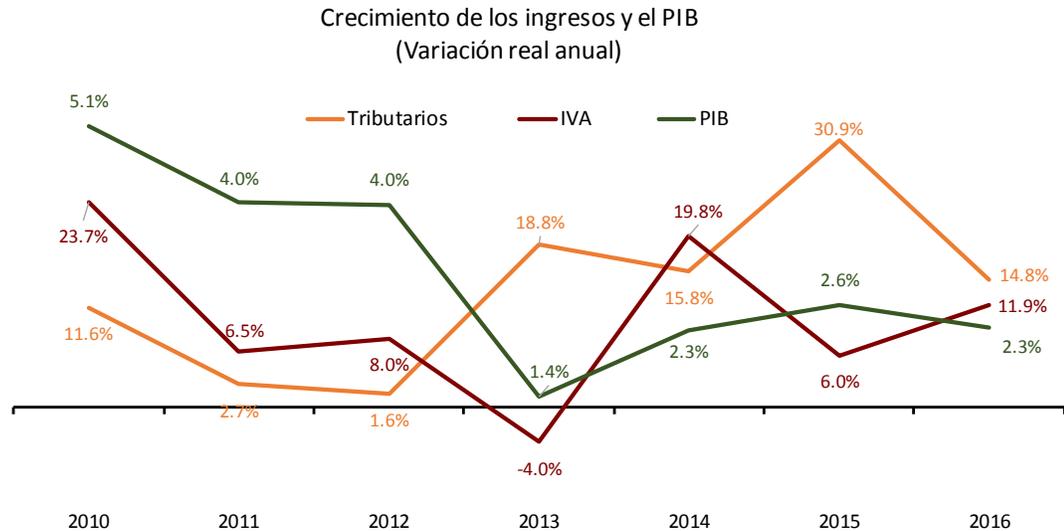
En el periodo que nos ocupa, los ingresos presupuestarios pasaron de 2 billones 960 mil 443 millones de pesos (mdp) a niveles de 4 billones 845 mil 530 mdp recaudados durante el ejercicio fiscal de 2016. De este total de ingresos presupuestarios, 855 mil 062 mdp (17.6%) corresponden a ingresos no tributarios; un billón 274 mil 249 mdp (26.3%) a ingresos propios de Organismos y Empresas; y, los 2 billones 716 mil 218 mdp restantes (56.1%) corresponden a recursos provenientes de los ingresos tributarios.

De estos últimos, 2 billones 218 mil 413 mdp, equivalentes al 81.7 por ciento de los ingresos tributarios corresponden a la captación de los dos principales impuestos, ISR e IVA.



Fuente: Elaborado por el CEFP, con base de datos de la SHCP.

En términos reales, los ingresos del sector público presupuestario mostraron su mayor tasa de crecimiento en 2016, cuando se incrementaron en 13.6% en términos reales. Los ingresos tributarios, por su parte, crecieron 30.9% en 2015, principalmente por la captación del IEPS petrolero, sin embargo, el IVA registró dos años con aumentos superiores a los alcanzados en el resto del periodo, en 2014 y 2016, estos incrementos se asocian, en parte al crecimiento de la economía, pero principalmente a los resultados de la reforma hacendaria y los esfuerzos de fiscalización implementados por la autoridad hacendaria.



Fuente: Elaborado por el CEFP con base en datos de la SHCP.

Durante 2016, la recaudación del IVA se ubicó en 791 mil 700 mdp, equivalentes al 29.1% de los Ingresos Tributarios, y al 16.3% de los ingresos del sector público presupuestario. En términos del tamaño de la economía, este impuesto pasó de 3.8 por ciento en el año 2010 a 4.1% para el cierre del ejercicio fiscal de 2016.

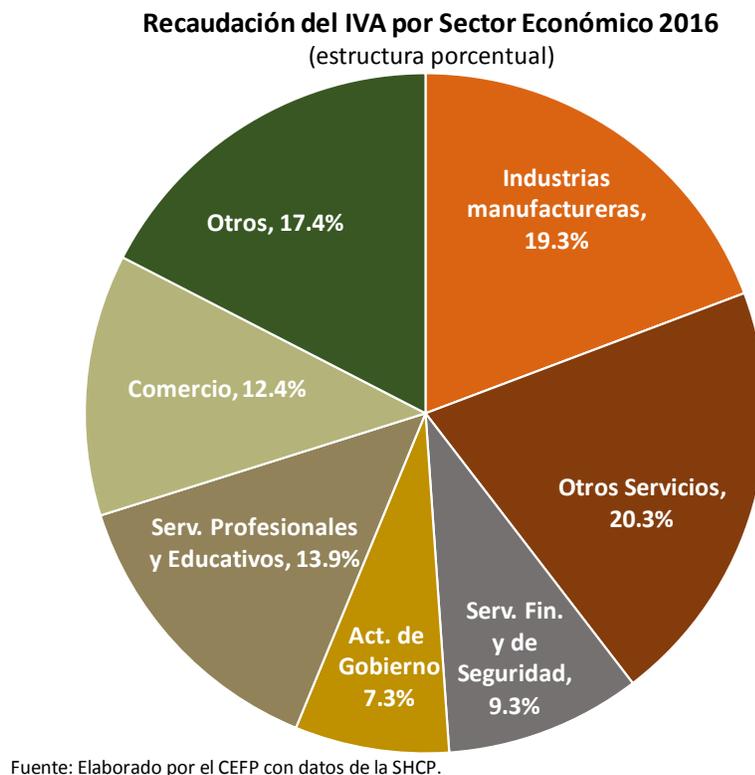
Hay que recordar que de acuerdo con el artículo 1° de la Ley del IVA, están obligadas al pago de este impuesto las personas físicas y las morales que enajenen bienes, presten servicios independientes, otorguen el uso o goce temporal de bienes o importen bienes o servicios. Para su estudio, clasificaremos su captación por tipo de contribuyente, por sector económico y por nivel de ingreso de los individuos que pagan este gravamen.

Su análisis por contribuyente se divide en dos tipos de agentes económicos existentes; personas físicas y morales (entiéndase a la persona moral como aquel ente jurídico creada por una o más personas físicas, que tiene derechos y obligaciones institucionales en búsqueda de cumplir un objetivo social, que puede ser con o sin ánimo de lucro). En este sentido, la recaudación del IVA proviene, en un 97.5% de las personas morales y su recaudación para 2016 ascendió a 771 mil 647.8 mdp.

Las personas físicas en cambio solo recaudaron el 2.5% del IVA para el año 2016, con una captación por 20 mil 051 mdp.



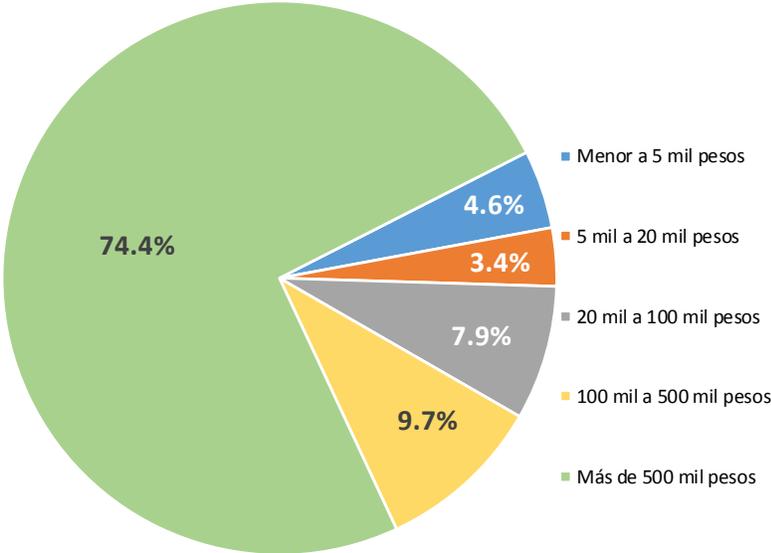
Si se analiza la recaudación por sector económico, destaca que los sectores que más aportan al IVA son: el sector servicios con el 44%, el sector manufacturero con 19% de la recaudación, y el comercio que aporta un 13% de la captación total.



Por último, si observamos la recaudación de acuerdo al nivel de ingreso de quien paga el impuesto, destaca que quienes tienen ingresos que van de cero a 5 mil pesos, aportaron,

en promedio, el 4.6% de la recaudación, quienes tienen ingresos de entre 5,001 y 20,000 pesos mensuales aportan el 3.4% de lo recaudado, aquellas personas con ingresos que van de los 20,001 a los 100,000 pesos mensuales pagan el 7.9% del IVA total y los que ingresan al mes entre 100,000 y 500,000 pesos aportan el 9.7% de la recaudación.

**IVA por nivel de Ingreso mensual, 2016**  
(porcentaje de participación)



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP.

Como podemos ver el 74.4% restante de las contribuciones al IVA son aportados por agentes con un ingreso mayor a 500 mil pesos mensuales, congruente con el alto consumo de productos con valor agregado. Es importante resaltar que la participación de la población con ingresos menores a 20 mil pesos, aporta casi el mismo monto que la clase media y media alta con ingresos entre 20,000 y 100,000 pesos, lo cual demuestra la regresividad de este impuesto, pues grava por igual a todos los contribuyentes sin importar la riqueza que poseen.

**V. Evasión del IVA**

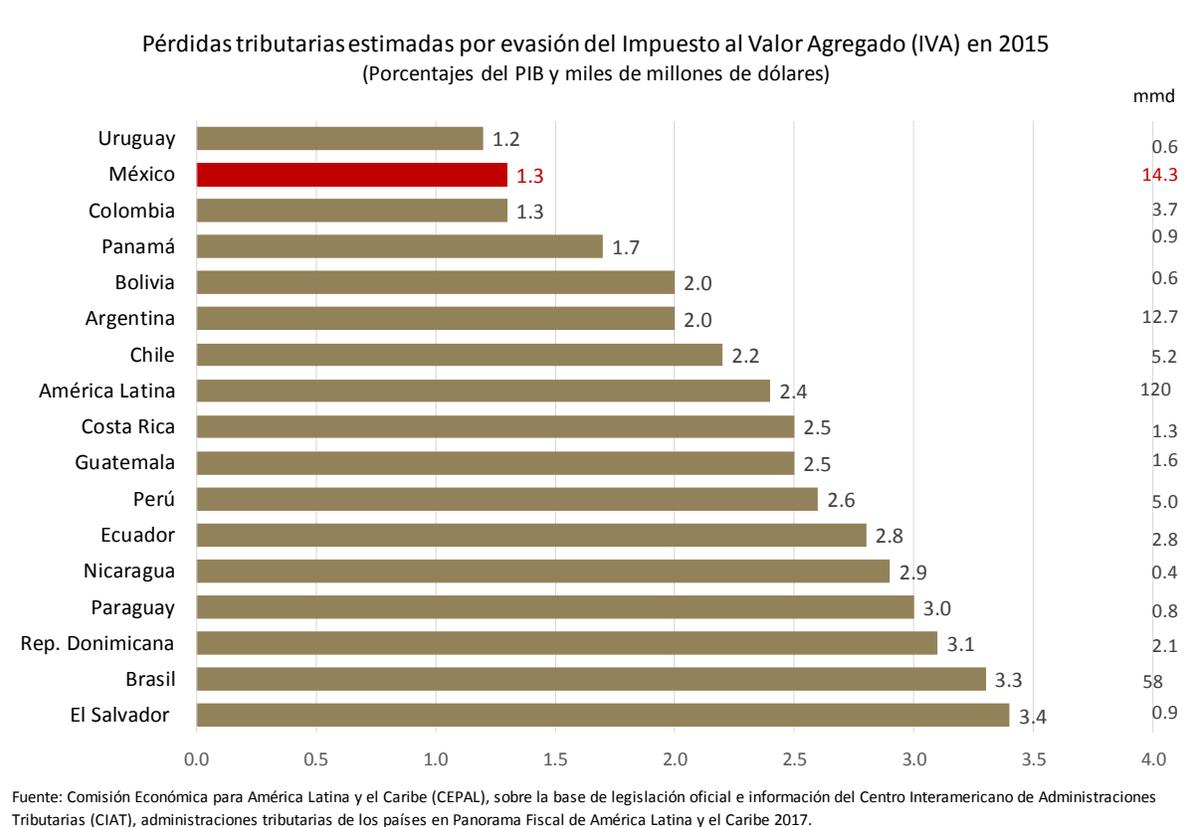
Como pudimos ver con anterioridad, los ingresos tributarios son la principal fuente de recursos del Gobierno Federal, por lo que reducir la evasión fiscal<sup>4</sup> se ha convertido una de

<sup>4</sup> La evasión tributaria o fiscal es un problema que afecta las finanzas públicas de un país. Se entiende como el acto de evitar el pago de un impuesto mediante procedimientos legales. Sin embargo, es un comportamiento que no se encuentra tipificado en la Ley, a diferencia de la defraudación fiscal que se contempla en el Código Fiscal de la Federación como delito fiscal de acuerdo con el artículo 108, que a la letra dice:

las necesidades fundamentales de la autoridad hacendaria en los últimos veinte años.

La evasión fiscal es una de las actividades más comunes en América Latina; la CEPAL calcula que para esta región la evasión asociada sólo al IVA equivale al 2.4% del PIB del 2015, (véase gráfico siguiente), donde los tres países con la tasa de evasión más alta fueron: El Salvador con 900 mil millones de dólares, equivalentes al 3.4% de su PIB, Brasil con 58 mil millones de dólares (3.3% del PIB) y Republica Dominicana con 2 mil cien millones de dólares, equivalentes al 3.1% de su PIB para el año referido.

México se encuentra en el lugar décimo sexto de la región para ese año, con 14 mil 300 millones de dólares, lo que equivale, según la CEPAL, al 1.3% del PIB del 2015, muy por debajo de la media de esta región, pero con un peso considerable dentro de la recaudación tributaria.



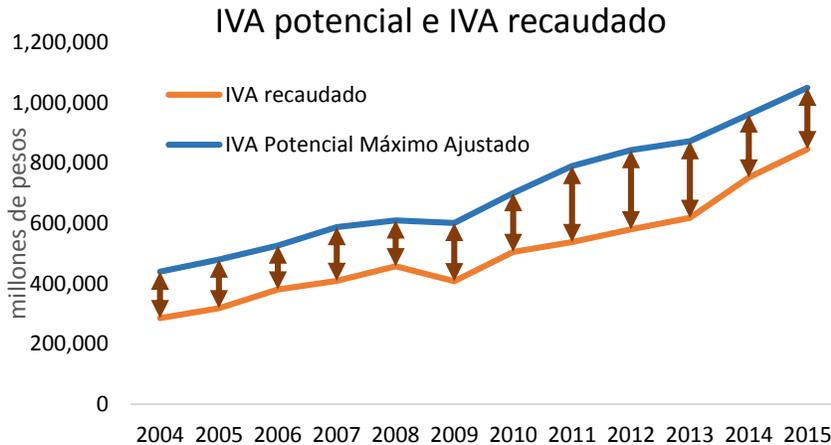
La evasión fiscal al ser una actividad ilícita es imposible contabilizarla, por lo que estudios como los realizados por San Martín, Juárez, Díaz & Ángeles (2016), proponen una

*Comete el delito de defraudación fiscal quien, con uso de engaños o aprovechamiento de errores, omita total o parcialmente el pago de alguna contribución u obtenga un beneficio indebido con perjuicio del fisco federal....*

La Secretaria de Hacienda y Crédito Publico define la evasión fiscal como toda acción u omisión parcial o total, tendiente a eludir, reducir o retardar el cumplimiento de una obligación tributaria.

estimación teórica, basada en el cálculo de la recaudación potencial.

San Martín, Juárez, Díaz & Ángeles (2016) para el cálculo de la evasión parten de la demanda agregada para la construcción del IVA latente, pues al ser un impuesto indirecto al consumo se calcula mediante la estimación de la demanda final, posteriormente se calcula el consumo al que no se aplica el IVA, obteniendo la base máxima gravable. De esta base se eliminan el gasto fiscal<sup>5</sup> asociado a la recaudación del IVA obteniendo una base teórica recaudable. El IVA potencial se obtiene multiplicando la base teórica por la tasa general gravable.

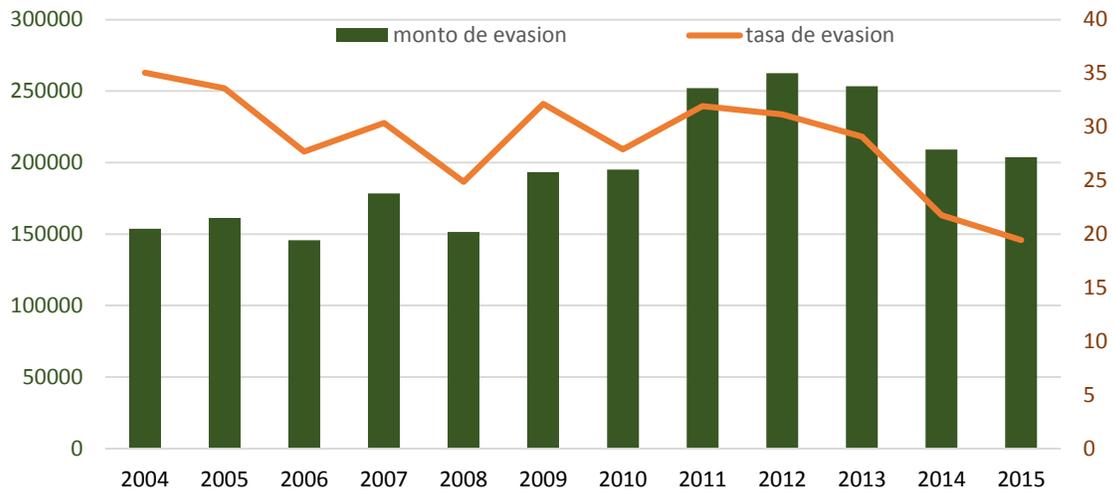


Fuente: Elaborado por el CEFP con base en datos de San Martín, Juárez, Díaz & Ángeles (2016). Evasión del Impuesto al Valor Agregado y del Impuesto Sobre la Renta. UDLAP. 22-23

En ese sentido, la evasión promedio entre 2004 y 2015 se calcula en 196 mil 651 mdp. Durante estos años, la tasa de evasión ha tenido una tendencia decreciente, que va del 35 al 19.4% en estos once años.

<sup>5</sup> La Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2017 en el artículo 30 define los gastos fiscales como los montos que deja de recaudar el erario federal por conceptos de tasas diferenciadas en los distintos impuestos, exenciones, subsidios y créditos fiscales, condonaciones, facilidades administrativas, estímulos fiscales, deducciones autorizadas, tratamientos y regímenes especiales establecidos en las distintas leyes que en materia tributaria aplican a nivel federal. Los gastos fiscales que derivan de la aplicación de la Ley del IVA representan cerca de 177 mil 113 mdp, repartidos en tres vertientes: los derivados de las exenciones fiscales, los que derivan de los productos con tasa cero y los asociados a tasas preferenciales, como la región fronteriza.

## Tasa de Evasión del IVA (millones de pesos y porcentajes)

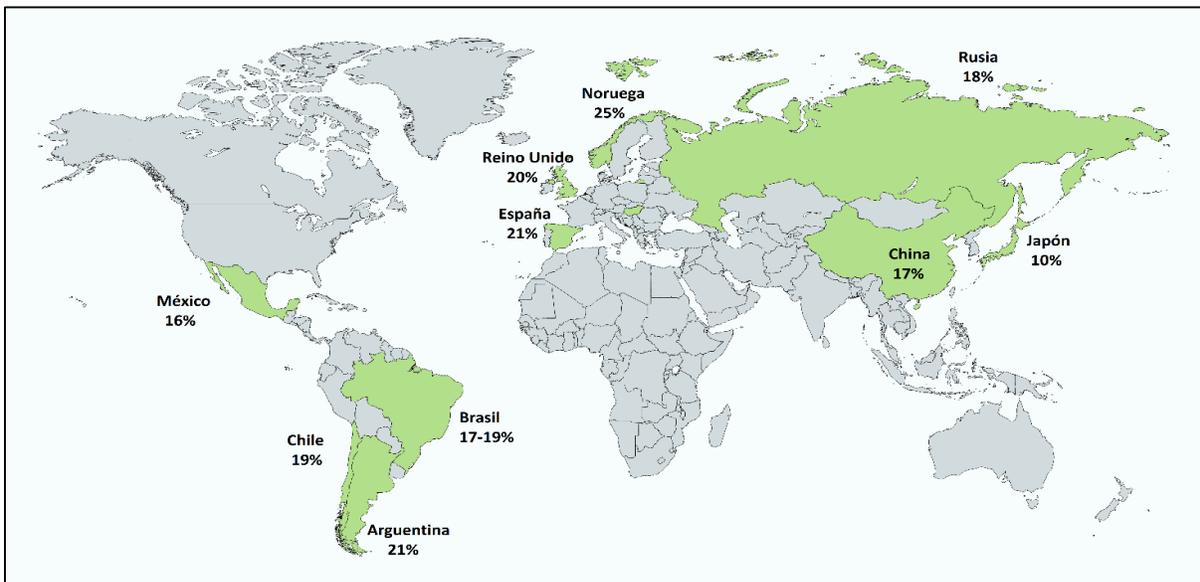


Fuente: Elaborado por el CEFP con base en datos de San Martín, Juárez, Díaz & Ángeles (2016). Evasión del Impuesto al Valor Agregado y del Impuesto Sobre la Renta. UDLAP. 22-23

### Comparativo Internacional

El Impuesto al Valor Agregado es uno de los impuestos más utilizados a nivel mundial (OCDE calcula que al menos 150 países aplican este impuesto), a excepción de Estados Unidos el cual tiene un impuesto similar llamado "Sales Tax", este gravamen es de recaudación estatal y/o local, el cual sólo se aplica en la venta minorista.

### Tasas de Recaudación del IVA en países seleccionados



Fuente: Elaborado por el CEFP con base en datos del PCW en Worldwide Tax Summaries 2016/2017.

---

Como podemos ver en el mapa, la tasa de recaudación varía dependiendo las condiciones de cada economía. Países como Noruega, España, Argentina y Reino Unido, tienen tasas del impuesto superiores al 20%, mientras que Japón tienen una tasa de recaudación de 10%, esto indica que México se encuentra en la parte media con una tasa impositiva del 16%.

Para América Latina, tenemos que en 2015 las tasas de evasión del IVA más significativas corresponden a países como Guatemala y Brasil con 34.2 y 27.5%, respectivamente. Con cifras de San Martín, Juárez, Díaz & Ángeles, en México registraba, en ese mismo año, una evasión del 19.4 por ciento, la menor tasa de evasión entre los países con datos de evasión disponibles para 2015 en América Latina.

**Tasas de evasión del IVA en países seleccionados, 2015**  
(Porcentajes)

|                | Tasas de Evasión |
|----------------|------------------|
| Guatemala      | 34.2             |
| Brasil         | 27.5             |
| Chile          | 20.3             |
| Colombia       | 20.1             |
| <b>México*</b> | <b>19.4</b>      |

\*Con datos de la Universidad de las Américas Puebla (UDLAP)

Fuente: CEPAL, sobre la base de legislación oficial e información del CIAT, administración tributarias de los países en Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2017 y UDLAP

## **VI. Consideraciones Finales.**

La importancia del IVA para las finanzas públicas, radica en que su recaudación representa cerca del 30 por ciento de los ingresos tributarios, con una captación equivalente al 4.1% del PIB.

Lo recaudado por este impuesto es similar a la captación total de ingresos no tributarios (derechos, productos y aprovechamientos), o al monto obtenido por los ingresos derivados de la actividad petrolera que alcanzan el 4.0% del PIB.

En los últimos 20 años, el IVA (3.4% real) ha mostrado un crecimiento superior al de la economía que fue de 2.7%, situación que favorece el fortalecimiento de las finanzas públicas.

---

Es importante destacar que, con la reforma fiscal de 2013 y los cambios posteriores realizados por el Congreso, se otorgaron mayores atribuciones al SAT que le permitieron reducir los niveles de evasión e impulsar la recaudación del IVA.

Si bien es cierto, que en los últimos años se han reducido los niveles de evasión del IVA en México, para 2015 se estimó en 200 mil mdp, situación que nos indica lo mucho que falta por avanzar en este tema, con estrategias que incentiven el nivel de cumplimiento de las obligaciones fiscales.

---

## Fuentes de Información

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2017), Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2017: la movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible. CEPAL.

Cámara de Diputados, Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio fiscal de 2017. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIF\\_2017.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIF_2017.pdf)

\_\_\_\_\_, Ley del Impuesto al Valor Agregado. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/77\\_301116.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/77_301116.pdf)

\_\_\_\_\_, Código Fiscal de la Federación. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8\\_160517.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8_160517.pdf)

OECD, Ingresos tributarios en América Latina y el Caribe siguieron creciendo a pesar del bajo crecimiento económico. Disponible en <http://www.oecd.org/tax/ingresos-tributarios-en-america-latina-y-el-caribe-siguieron-creciendo-a-pesar-del-bajo-crecimiento-economico.htm>

PWC (2016). Worldwide Tax Summaries: corporate Taxes 2016/2017, PWC. Disponible en <https://www.pwc.com/gx/en/services/tax/worldwide-tax-summaries/downloads.html>

Rojina Villegas Rafael. Compendio de Derecho Civil. Tomo III. Teoría General de las Obligaciones, Ed Porrúa, 21a, México 1998.

San Martín, Juárez, Díaz & Ángeles (2016). Evasión del Impuesto al Valor Agregado y del Impuesto Sobre la Renta, UDLAP.

SAT (2017). Información Fiscal, Disponible en [http://www.sat.gob.mx/informacion\\_fiscal/obligaciones\\_fiscales/personas\\_morales/Paginas/default.aspx](http://www.sat.gob.mx/informacion_fiscal/obligaciones_fiscales/personas_morales/Paginas/default.aspx)