

El IEPS a Telecomunicaciones y el Efecto de la Reforma en la Prestación de Servicios

I. Aspectos Generales

La industria de las telecomunicaciones se ha caracterizado por ser una pieza angular en los avances científicos y tecnológicos, así como caracterizarse como un sector clave en la promoción e impulso de la productividad y el crecimiento económico de cualquier país.

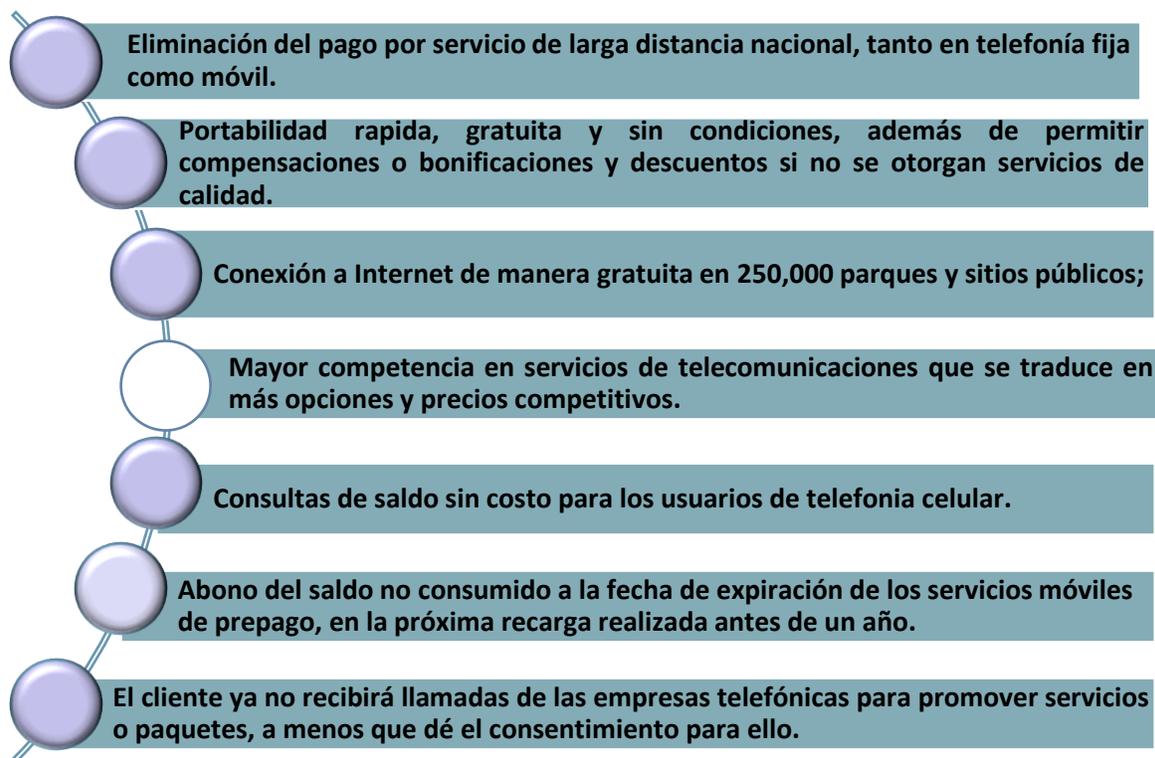
En 2013, México puso en marcha una reforma en el sector para contar con un marco regulatorio que favorecería su desarrollo y el mercado de las telecomunicaciones. Previamente, había instrumentado el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) aplicable a los servicios de telecomunicaciones. En este sentido, la presente nota tiene como objetivo conocer el comportamiento del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) aplicable a los servicios de telecomunicaciones a raíz de la implementación de la reforma.

En México, durante muchos años el mercado de las telecomunicaciones y la radiodifusión estuvo restringido y limitado, debido a que la regulación del sector, previo a la reforma, no permitía la entrada de nuevos actores económicos, lo que obstaculizaba la implementación de nuevas y mejores tecnologías, la existencia de precios competitivos y una mayor aportación a la economía y las finanzas públicas; este último, debido a que todos los servicios relacionados con las redes públicas como telefonía fija, móvil y televisión de paga estaban exentos de IEPS hasta antes de 2010, cuando se determinó que estos servicios deberían de pagar un impuesto equivalente al 3 por ciento.

En este contexto y ante la falta de competitividad en el sector, en 2013 se aprobó la Reforma Constitucional en materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión, generando un mayor abanico de oportunidades para los inversionistas vinculados a este sector; un ensanchamiento del mercado interno, un aumento en la oferta de servicios, más competencia, un incremento de la inversión en

infraestructura, mejor tecnología, precios más competitivos y una mayor aportación a la actividad productiva y al Erario Federal.

En este sentido, los beneficios más importantes de la reforma en materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión, son los siguientes:



Fuente: Elaborado por el CEFP con información del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Asimismo, se observa que en los últimos años, las nuevas tecnologías que ofrecen una gran diversidad de servicios, cada vez más accesibles para los usuarios de telecomunicaciones y radiodifusión, han hecho que el valor de la producción del sector aumente favorablemente hasta contribuir con el 3.5 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) al 30 de junio de 2017, proporción superior al 2.0 y 3.2 por ciento registrado en 2013 y 2014, respectivamente, lo anterior, obedece a que los actores económicos han adoptado nuevas estrategias para ganar más mercado, mediante la inyección de mayores flujos de Inversión, lo que estaría generando un mayor número de plazas laborales.

Datos de la Secretaría de Economía indican que entre 2013 y 2017, el monto acumulado de la Inversión al sector de telecomunicaciones y radiodifusión fue de 2 mil 482 millones de dólares

(mdd), cifra que representa el 1.5 por ciento del total de la inversión; en tanto que en materia de empleo, esta actividad dio trabajo a alrededor de 256 mil 628 personas, de los cuales 201 mil 601 (78.6%) laboran en la rama de telecomunicaciones y los restantes 55 mil 27 en Radiodifusión¹.

II. Fundamento Jurídico de las Telecomunicaciones en México

El marco legal que rige a las telecomunicaciones se encuentra, principalmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE), la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT) y la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (LIEPS).

La CPEUM² establece, por un lado, la facultad del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) para regular, otorgar, promover, supervisar y prohibir la presencia de monopolios en el aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones; y por otro, las facultades que tiene el Poder Legislativo para implementar leyes relacionadas con esta actividad; además de las potestades que tiene el Presidente de la República y el Senado para nombrar y ratificar, respectivamente, a los integrantes de los órganos encargados de regular las telecomunicaciones y la competencia económica, para lo cual, el estado cuenta con la Comisión Federal de Competencia Económica.

En este sentido, la Ley Federal de Competencia Económica tiene por objeto promover, proteger y garantizar la libre concurrencia y la competencia; además de eliminar los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones ilícitas y las barreras a la libre concurrencia.

Por su parte, la Ley Federal de Telecomunicaciones, tiene como propósito fundamental regular el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes públicas de telecomunicaciones, la prestación de los servicios públicos de interés general y el proceso de libre competencia y concurrencia.

Los artículos 2° y 8° de la LIEPS establecen que la prestación de todos los servicios vinculados a una o más redes públicas de telecomunicaciones, en todo el territorio nacional deberán pagar una tasa

¹ Instituto Federal de Telecomunicaciones, Segundo Informe Trimestral Estadístico 2017, disponible en: <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/pagina-de-inicio/2ite2017.pdf>.

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 6°, 7°, 27, 28, 73, 76, 78 y 89.

del 3 por ciento; en tanto que estarán exentos del IEPS los servicios de telefonía fija rural, que se presta en poblaciones de hasta 5,000 habitantes; además de los servicios de telefonía pública, de interconexión y de acceso a Internet, mediante una red fija o móvil.

Asimismo, encontramos otras Leyes, Códigos, Reglamentos y diversas Normas Oficiales Mexicanas que complementan el marco normativo bajo el cual se rige el sector de las telecomunicaciones y la radiodifusión, entre las que destacan las siguientes:

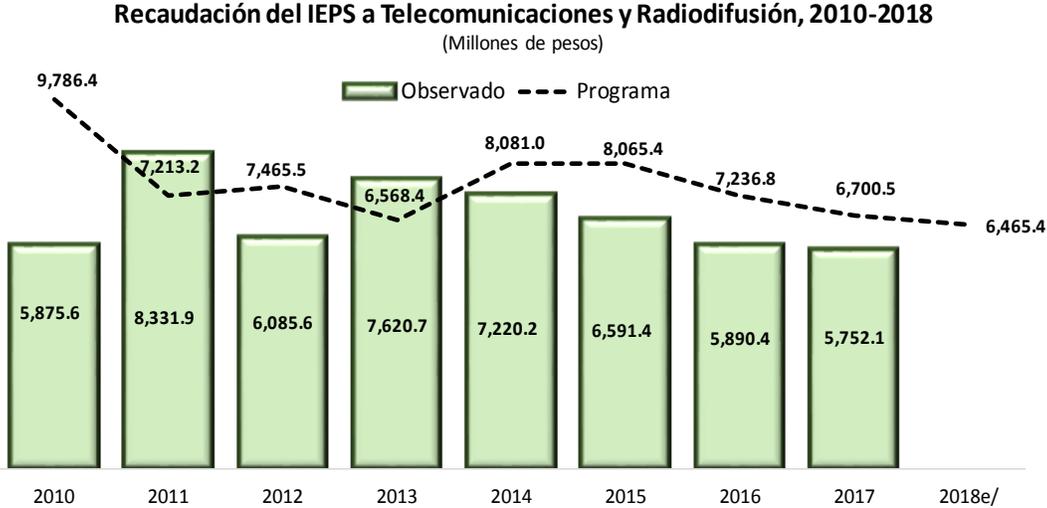
Leyes	Códigos	Reglamentos
<ul style="list-style-type: none">➤ Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la CPEUM.➤ Ley Federal de Derechos.➤ Ley Federal de Protección al Consumidor.➤ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.➤ Ley Federal sobre Metrología y Normalización.➤ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.➤ Ley Reglamentaria del Derecho de Réplica.	<ul style="list-style-type: none">❖ Código Civil Federal.❖ Código de Comercio.❖ Código Federal de Procedimientos Civiles.	<ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> Reglamento de Comunicación Vía Satélite.<input type="checkbox"/> Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica.<input type="checkbox"/> Reglamento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.<input type="checkbox"/> Reglamento del Servicio de Televisión y Audio Restringidos.<input type="checkbox"/> Reglamento del Servicio de Telefonía Pública.<input type="checkbox"/> Reglamento de Telecomunicaciones.<input type="checkbox"/> Reglamento para Instalar y Operar Estaciones Radioeléctricas del Servicio de Aficionados.<input type="checkbox"/> Reglamento para la Comercialización de Servicios de Telecomunicaciones de Larga Distancia y Larga Distancia Internacional.<input type="checkbox"/> Reglamento que Norma las Actividades de los Peritos en Telecomunicaciones.

IV. El IEPS a las Telecomunicaciones

De acuerdo con la LIEPS, el impuesto que se aplica desde 2010 a todos los servicios relacionados con las redes públicas como telefonía fija, telefonía móvil y televisión de paga es del 3 por ciento, quedando exentos los servicios de transmisión de datos por internet. Este impuesto tenía la virtud de ser efectivo en su capacidad recaudatoria, ya que se trataba de servicios otorgados por un grupo reducido de empresas, dando lugar a un control y vigilancia muy estrechos y a una fuente segura de recursos fiscales.

Así, información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, indica que entre 2010 y 2017, la recaudación programada del IEPS al sector de las telecomunicaciones y radiodifusión disminuyó a una Tasa Media de Crecimiento Anual (TMCA) de 9.1 por ciento real, mientras que el monto de la recaudación obtenida durante el mismo periodo disminuyó a una TMCA de 4.3 por ciento real.

Cabe mencionar que desde 2010, justo cuando entra en vigor este gravamen, sólo se ha logrado superar la meta recaudatoria establecida por el gobierno en 2011 y 2013, cuando el IEPS a telecomunicaciones creció 34.7 y 23.1 por ciento real, respectivamente, en tanto que en 2012 se reportó la mayor caída con 29.3 por ciento; esto ante la incertidumbre ocasionada por la discusión previa a la entrada en vigor de la reforma de 2013.



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

Cabe mencionar que en 2013, cuando se aprueba la reforma de telecomunicaciones, la recaudación de esta actividad representaba el 9.7 por ciento del total del IEPS (sin incluir el que se cobra a gasolina y diésel). Sin embargo, a partir de 2014, esta proporción se contrajo debido, no a una menor recaudación, sino a un incremento en la captación de ingresos relacionados con el IEPS distintos de gasolina y diésel, derivada de la implementación de mayores impuestos, como a las bebidas saborizadas, energizantes, alimentos con alto contenido calórico, combustibles fósiles, entre otros.

De acuerdo con la Ley de Ingresos de la Federación 2018, se espera que este año el IEPS a telecomunicaciones recaude un total de 6 mil 465.4 mdp, esto es, 235.1 mdp menos que la recaudación programada para 2017 y 713.3 mdp respecto a la recaudación realmente obtenida en el mismo año. Este resultado obedece a que la recaudación de este impuesto se vincula al consumo; por ello, la caída en la recaudación de IEPS por telecomunicaciones que muestra la gráfica a partir de 2013, es el resultado de la mayor competencia en la prestación de servicios en el ramo, lo que ha generado una disminución de las tarifas de algunos servicios como los de la telefonía móvil, que

se contrajeron en 42.6 por ciento entre el segundo trimestre de 2013 y el segundo trimestre de 2017³, lo que ha impactado en una menor recaudación; además de que los usuarios están migrando al consumo de datos de Internet, los cuales no están gravados.

En relación a los servicios de telecomunicaciones que no están grabados o se encuentran exentos de IEPS, la federación reporta una pérdida recaudatoria para 2018 de 5 mil 444 mdp, de los cuales el 89 por ciento se refiere a los servicios por internet y el restante 11 por ciento corresponden a la prestación de servicios de telefonía fija rural y pública. Cabe mencionar que de no existir este beneficio fiscal, el monto de la recaudación por el cobro del IEPS a la totalidad de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión ascendería a 11 mil 909.4 mdp, esto es, el 7.3 por ciento del total del IEPS distinto de gasolina y diésel que se estima en 163 mil 43.1 mdp.

Con respecto a la incidencia que registra este rubro de IEPS en la sociedad, la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares (ENIGH), revela que la mayor contribución por el pago de servicios de redes públicas de telecomunicaciones se realiza en los deciles de mayor ingreso, tanto en los hogares como en la población. Así, en 2016 el 68.4 por ciento del total del ingreso de los hogares que se destinaba a la enajenación de servicios de redes públicas de telecomunicaciones se concentraba del decil VII al X; en tanto que el 64 por ciento del ingreso total de la población para estos servicios se agrupó entre el decil VIII y X.

Contribución Porcentual a la Recaudación del IEPS por la Enajenación de Servicios de Redes Públicas de Telecomunicaciones
(deciles por ingreso percapita)

Décil de Ingresos	Hogares	Población
I	1.5	1.3
II	3.2	2.4
III	4.4	3.5
IV	6.1	4.9
V	7.4	6
VI	9	7.8
VII	11.4	9.7
VIII	13.6	12.8
IX	17.8	18.1
X	25.6	33.5
Total	100.0	100.0

Fuente: Cálculos con base en la ENIGH 2016.

³ Segundo Informe Trimestral del IFT de 2017, disponible en: <https://bit.ift.org.mx/BitWebApp/faces/ReportesPDF.xhtml>.

IV. Los Servicios de Telecomunicaciones en México y Países Seleccionados

La globalización de los servicios de esta actividad se ha intensificado en los últimos años; sin embargo, los procesos de privatización y liberalización del sector en países emergentes arroja también efectos negativos debido a la brecha digital entre las naciones. Por esta razón, se consideró necesario presentar un comparativo sobre los diversos servicios que ofrece el sector en países como Brasil, Colombia, Chile, China y Turquía y con ello medir los avances que México ha tenido en la materia, a raíz de la reforma vigente a partir de agosto de 2014. Por ello, el comparativo que se presenta se hace entre el tercer trimestre de 2014, justo después de que entra en vigor la Ley Federal de Telecomunicaciones y el último dato disponible, que es al segundo trimestre de 2017.

En ese mismo periodo, la penetración de líneas de telefonía fija en México creció 252.9 por ciento, al pasar de 17 a 60 contrataciones por cada cien hogares, esto permitió a México ubicarse por arriba de China y Turquía que registraron 49 y 42 contrataciones por cada 100 hogares al 30 de junio de 2017. Asimismo, los accesos a banda ancha fija en el país aumentaron 308.3 por ciento al pasar de 12 a 49 accesos por cada 100 hogares durante el periodo comparable; lo anterior, hizo que hacia el 30 de junio de 2017, México se ubicara por encima de Brasil y Colombia que ofrecían 40 y 44 accesos por cada 100 hogares, aunque por debajo de Chile y China que registraron 62 y 79 accesos, respectivamente.

Comparativo Internacional sobre la Penetración de Algunos Servicios de Telecomunicaciones en Países Seleccionados 2014-III vs 2017-II
(Cada 100 Hogares)

	Penetración de Líneas de Telefonía Fija		Penetración Banda Ancha Fija		Penetración de Televisión Restringida	
	2014-III	2017-II	2014-III	2017-II	2014-III	2017-II
Brasil	20	79	10	40	41	28
Colombia	14	61	9	44	39	40
Chile	21	91	12	62	62	66
China	19	49	14	79	64	86
México	17	60	12	49	52	67
Turquía	17	42	11	50	33	66

Fuente: Elaborado por el CEFP con base en datos del Tercer Informe Trimestral Estadístico del IFT de 2014 y Segundo Informe Trimestral del IFT de 2017, consultado el 01 de marzo de 2018, disponible en: <https://bit.ift.org.mx/BitWebApp/faces/ReportesPDF.xhtml>.

Por otra parte, los servicios de televisión restringida en México, crecieron 28.8 por ciento entre septiembre de 2014 y junio de 2017, al pasar de 52 a 67 servicios contratados. Este resultado hizo

que México superara la cantidad de servicios ofrecidos en Brasil, Colombia, Chile y Turquía, los cuales reportaron hacia el 30 de junio de 2017; 28, 40, 66 y 66 servicios de accesos a televisión restringida por cada 100 hogares, respectivamente.

No obstante, los avances que México ha tenido en servicios de telefonía fija, banda ancha fija y televisión restringida, con economías emergentes, estos aún se localizan muy por debajo de Canadá y los Estados Unidos, pues al 30 de junio de 2017, Canadá fue el país con mayor penetración de telefonía fija al registrar 104 líneas por cada 100 hogares y los Estados Unidos 96 líneas, esto es, muy por arriba de las 60 que se ofrecieron en México.

En materia de banda ancha, Canadá cuenta con 88 accesos por cada 100 hogares, superior a los 86 que ofrecen los Estados Unidos y a los 49 en México. Respecto a los servicios de televisión restringida, los Estados Unidos cuentan con el mayor número de contrataciones con 96 por cada 100 hogares, cifra superior a las 87 contrataciones de Canadá y 67 en México.

Con relación a las líneas de telefonía móvil al 30 de junio de 2017, México registró 90 líneas por cada 100 habitantes, para un crecimiento de 5.9 por ciento, respecto a septiembre de 2014, pese a ello, la penetración en el mercado de estos servicios, se localiza muy por debajo del número de contratos registrados al 30 de junio de 2017 en Brasil, Chile y China, que reportaron 110, 143 y 98 accesos, respectivamente.

Comparativo Internacional sobre la Teledensidad de Líneas de Telefonía Móvil y de Banda Ancha Móvil en Países Seleccionados 2014-III vs 2017-II
(Cada 100 Habitantes)

	Teledensidad de Líneas de Telefonía Móvil		Teledensidad de Banda Ancha Móvil	
	2014-III	2017-II	2014-III	2017-II
Brasil	141	110	52	90
Colombia	103	60	25	60
Chile	148	143	36	74
China	95	98	21	78
México	85	90	44	62
Turquía	93	91	32	48

Fuente: Elaborado por el CEFP con base en datos del Tercer Informe Trimestral Estadístico del IFT de 2014 y Segundo Informe Trimestral del IFT de 2017, consultado el 01 de marzo de 2018, disponible en: <https://bit.ift.org.mx/BitWebApp/faces/ReportesPDF.xhtml>.

Al 30 de junio de 2017, la teledensidad de Banda Ancha Móvil en México se ubicó en 62 líneas por cada 100 habitantes; esto es, un aumento de 40.9 por ciento respecto a septiembre de 2014. Este resultado, significó ubicar a México en el cuarto lugar, por debajo de las 90, 78 y 74 líneas por cada 10 habitantes que se ofrecieron en Brasil, Chile y China, respectivamente.

V. Consideraciones Finales

De los resultados observados en el documento, destaca que el mercado mexicano de las telecomunicaciones ha crecido aceleradamente en los últimos años, particularmente después de la Reforma de 2013, la cual trajo la liberación del sector y la privatización de diversas infraestructuras y servicios; sin embargo, los resultados favorables no se han reflejado en una mayor recaudación del IEPS debido a la mayor oferta de servicios y a su consecuente disminución de los precios.

Asimismo, se observa que los beneficios fiscales a través de la exención del cobro del IEPS a los servicios de telefonía fija rural y servicios de telefonía pública, de interconexión y de acceso a Internet, mediante una red fija o móvil, han generado desde su implementación una importante pérdida recaudatoria al Erario Federal. Tan sólo en 2017, el monto de los beneficios fiscales otorgados, representaron el 88.8 por ciento de la recaudación obtenida en 2017 (5 mil 752.1 mdp) y se espera que para 2018, constituyan el 84.2 por ciento de la recaudación estimada en la Ley de Ingresos del presente ejercicio fiscal.

Por otra parte, la mayor incidencia del IEPS a telecomunicaciones se observa en los deciles de los hogares y de la población con mayores ingresos, lo que indica que las personas de los deciles más altos tienden a destinar una mayor proporción de sus ingresos a la enajenación de servicios de telecomunicaciones, ya que del total de los ingresos que la población destina al goce de redes públicas de telecomunicaciones, el 52 por ciento se concentra en los deciles IX y X.

En el comparativo internacional se aprecia un avance en la prestación de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión a partir de la reforma; lo anterior, por la presencia de nuevos actores económicos y una mayor inversión en tecnologías e infraestructura, lo que ha permitido reducir la brecha en los servicios de telecomunicaciones, entre nuestros principales socios comerciales o con economías paralelas a la nuestra como Brasil, Chile, Colombia, Turquía y China.

Por lo anterior, se concluye que la reforma de telecomunicaciones generó un efecto en las finanzas públicas que contrasta con la finalidad original del IEPS, pues redujo paulatinamente la recaudación, como consecuencia del abaratamiento de los servicios de telecomunicaciones, propios del incremento en la competencia y el avance de la tecnología. Otro factor que incide fuertemente en la reducción de la recaudación es la sustitución del consumo de servicios de pago, tras la existencia de mayores servicios gratuitos como el Internet, mismos que han reflejado desde 2013, un efecto positivo en la economía de la población en general.

Por lo anterior, resulta relevante hacer un análisis de la vigencia de este impuesto, en un entorno cambiante que implica mejoras continuas en la calidad de los servicios que se prestan a partir de la reforma, mismos que no se han visto reflejados en la capacidad recaudatoria del IEPS cuya finalidad original se ha ido cumpliendo cada vez en menor medida.

Fuentes de Información

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas, disponible en:

[http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas Publicas/Estadisticas Oportunas de Finanzas Publicas.](http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Estadisticas_Oportunas_de_Finanzas_Publicas)

_____, Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2018, disponible en:

[http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas Publicas/docs/paquete economico/lif/lif_2018.pdf.](http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/lif/lif_2018.pdf)

_____, Presupuesto de Gastos Fiscales, 2017, disponible en:

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/236020/PGF_2017.pdf.](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/236020/PGF_2017.pdf)

Cámara de Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/.](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/)

_____, Ley Federal de Telecomunicaciones, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTR_311017.pdf.](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTR_311017.pdf)

_____, Ley Federal de Competencia Económica, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCE_270117.pdf.](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCE_270117.pdf)

_____, Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, disponible en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/78_291217.pdf.

Instituto Federal de Telecomunicaciones, Banco de Información de Telecomunicaciones, Informes Estadísticos 2do Trimestre 2017, disponible en: <http://www.ift.org.mx/estadisticas/ite-2T2017>.

_____, Marco Normativo, Instituto Federal de Telecomunicaciones, disponible en:
http://www.ift.org.mx/sites/default/files/marco_juridico_febrero_2017_2.pdf.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares, 2016, disponible en:
<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enigh/nc/2016/default.html>.