

DERECHO FISCAL

NOTAS SOBRE LA INTRODUCCION DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO EN MEXICO

El Congreso de la Unión aprobó en diciembre de 1978 la Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA) que entrará en vigor el 1o. de enero de 1980, para sustituir a la Ley del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, que es el gravamen general sobre las ventas, así como a varios impuestos sobre consumos específicos. Esta es una breve descripción de la nueva ley, y de algunos de sus antecedentes.

La imposición al consumo se puede dividir desde un punto de vista técnico-formal en dos grandes grupos: primero los impuestos sobre el consumo de bienes o servicios específicos y segundo los impuestos generales a las ventas. Estos últimos pueden ser monofásicos cuando recaen sobre una de las etapas del proceso de producción o comercialización, ya sea al nivel del fabricante, mayorista o minorista, o bien multifásicos cuando gravan dos o más fases de los referidos procesos de producción y distribución. Estos impuestos sobre las ventas multifásicos pueden a su vez asumir dos modalidades, ya que por una parte pueden recaer sobre el valor total de las ventas, o sólo sobre el valor agregado en cada una de las etapas de la producción y/o distribución.

En cuanto a la evolución histórica de los impuestos al consumo resalta la creación de gravámenes generales sobre las ventas que sustituyeron a numerosos impuestos indirectos al dar un tratamiento homogéneo al consumo de bienes y servicios en general, aunque en numerosos países subsisten junto con el impuesto señalado gravámenes sobre consumos específicos. Posteriormente el impuesto al valor agregado ha derogado, en casi todos los países capitalistas desarrollados que gravan el consumo a nivel nacional, a la imposición general sobre las ventas por sus efectos acumulativos y su repercusión en cascada.

El impuesto al valor agregado grava el valor que un ente, generalmente una empresa, añade en el curso de sus operaciones a los bienes y servicios que adquiere de otros entes, para después enajenarlos o pres-

tar servicios. En términos de aplicación práctica, el impuesto al valor agregado suele ser analizado desde dos perspectivas: 1) como un impuesto a las ventas y 2) como un posible sustituto de la imposición al ingreso de las empresas. Es decir, el gravamen al valor agregado es un término genérico aplicable a más de un tipo de impuesto. Es claro que nos referimos al IVA como un impuesto sobre las ventas.

En la exposición de motivos de la Ley del Impuesto al Valor Agregado se explica que se ha propuesto como un sustituto del impuesto federal sobre ingresos mercantiles que fue establecido desde 1947, época en que representó un instrumento de modernización en el sistema fiscal, ya que permitió abandonar gravámenes como el impuesto federal del timbre sobre las facturas que debían expedir los comerciantes, así como los impuestos estatales de patente o sobre giros comerciales, que además de incrementar desordenadamente la carga fiscal, daban lugar a obligaciones secundarias que elevaban los costos de los causantes y afectaban el nivel de precios.

A juicio del ejecutivo, el impuesto sobre ingresos mercantiles (ISIM) cumplió con su función en su momento, pero propone que sea sustituido por el IVA en virtud de que el desarrollo económico ha provocado una mucho mayor complejidad de los procesos de producción y distribución. El ejecutivo reconoce que la principal desventaja del ISIM es su efecto acumulativo, ya que debe pagarse en cada una de las etapas de producción y comercialización, provocando alzas de precios que afectan a los consumidores finales. En primer término se gravan todos los insumos que utiliza el productor en la elaboración de un bien recargando el precio. Además en el proceso de comercialización se va causando normalmente la tasa general del 4 por ciento en repetidas ocasiones, por lo que entre más largo sea el proceso de distribución más alto será el impuesto. Esto afecta particularmente a los sujetos de bajo ingreso, así como a los habitantes de zonas aisladas, e introduce un elemento de regresividad en el sistema fiscal. Además el impuesto sobre ingresos mercantiles recae en forma especial sobre los bienes que consume la mayoría de la población porque son producidos por empresas medianas y pequeñas que sólo pueden absorber pocas o una sola fase de la producción y de la comercialización y requieren que otros sujetos realicen las restantes repercutiéndose entre sí el impuesto. Por otra parte, el consumo que realizan los niveles de alto ingreso suele estar atendido por empresas verticalmente integradas, que logran una posición ventajosa sobre las pe-

queñas y medianas empresas, y afectan así la libre competencia. Es decir, el impuesto sobre ingresos mercantiles propicia una ventaja no deseada en favor de la gran empresa.

En síntesis, el impuesto sobre ingresos mercantiles por sus efectos acumulativos y su repercusión en cascada provoca distorsiones en los procesos de comercialización, constituye una fuerte presión inflacionaria, acentúa la regresividad del sistema fiscal mexicano y perjudica a las pequeñas y medianas empresas en relación con las grandes, verticalmente integradas. El ejecutivo cita también como un argumento a favor del cambio el que la experiencia internacional indica claramente la sustitución de los impuestos a las ventas repercutibles en cascada por sistemas de tipo del valor agregado, especialmente en época reciente. En efecto, si bien es cierto que el planteamiento teórico se remonta a los años veintes, la introducción de los gravámenes al valor agregado data de época relativamente reciente, especialmente a nivel nacional. El primer país europeo que lo estableció fue Francia en 1954, pero en el artículo 99 del Tratado de Roma, que instituyó la Comunidad Económica Europea (CEE), se prescribió tanto la armonización de la imposición indirecta, como la de los gravámenes al comercio exterior. Posteriormente, dicha Comunidad recomendó la adopción del IVA. Así se estableció en Dinamarca en 1967; en la República Federal Alemana en 1968; en Suecia en 1969; Noruega 1970; Holanda 1973, etcétera. Actualmente todos los países miembros de la CEE deben contar con este tipo de gravamen y es requisito indispensable el establecerlo para poder formar parte de dicha comunidad. En tal virtud España lo tendrá que adoptar para poder integrarse al mencionado organismo.

Sin embargo, a pesar de que es claro que el IVA tiene teóricamente numerosas ventajas sobre el impuesto sobre ingresos mercantiles, su establecimiento presenta numerosos problemas económicos, políticos y administrativos que serán referidos al final de este trabajo.

El impuesto al valor agregado lo causan las personas físicas, las personas morales o las unidades económicas que en el territorio nacional realicen los siguientes actos o actividades:

- I. Enajenen bienes;
- II. Presten servicios independientes;
- III. Otorguen el uso o goce temporal de bienes; o
- IV. Importen bienes o servicios;

De esta forma la ley del IVA se aparta de los criterios operativos

seguidos por otros impuestos al consumo similares que gravan la habitualidad, la comercialidad, o la finalidad de lucro, ya que cualquiera de los sujetos señalados que efectúe alguna de estas actividades causará dicho impuesto. Se amplían así tanto el objeto como los sujetos pasivos del impuesto tratando de evitarse un decrecimiento en la recaudación al sustituir la tasa general del 4 por ciento sobre el valor total de las ventas que establece el impuesto sobre ingresos mercantiles por la del 10 por ciento, pero que será solamente aplicable al valor que se añada en cada fase del proceso de comercialización. En efecto el IVA establece como tasa general del impuesto el 10 por ciento por la realización de las operaciones descritas, salvo que se efectúen en determinadas zonas del país como son: la franja fronteriza de 20 kilómetros paralela a la línea divisoria internacional del norte del país; o en las zonas libres de Baja California y Norte de Sonora y de Baja California Sur. En este caso la tasa aplicable será del 6 por ciento, pero ésta no será aplicable a las importaciones. El artículo 2o. de la ley del IVA precisa que es necesario que la entrega del bien o la prestación del servicio personal independiente se lleve a cabo en las citadas zonas.

En el artículo 1o. del ordenamiento que comentamos, se consig-nan diversas prescripciones que determinan el perfil del valor agregado. En primer término se aclara que el impuesto en ningún caso forma parte de los valores que grava, tratando así de evitar el efecto acumulativo del impuesto. También se establece que el contribuyente trasladará el impuesto en forma expresa y por separado a quienes: adquieran bienes, los usen, o gocen temporalmente, o bien reciban servicios, pretendiendo obviar el problema del ocultamiento del impuesto, como sucede con el gravamen sobre ingresos mercantiles.

El artículo 3o. de la ley determina que la Federación, las entidades federativas y los municipios deberán pagar el impuesto cuando estén en los supuestos previstos por la ley, pero que no actúen en funciones de derecho público. A estas autoridades se añaden como causantes del impuesto los organismos descentralizados; las instituciones o asociaciones de beneficencia privada; las sociedades cooperativas, o cualquier otra persona aunque conforme a otras leyes o decretos no causen impuestos federales o estén exentos de ellos. Estos entes deberán aceptar la traslación, pagar el valor agregado y a su vez trasladarlo de acuerdo con los preceptos de la ley. Para determinar el impuesto se ha escogido el sistema del acredi-

tamiento que consiste en restar de la cantidad que resulte de aplicar a los valores señalados la tasa del 10 por ciento (o del 6 por ciento en los casos de las zonas referidas), que le hubiere sido trasladada al contribuyente y el propio impuesto que él hubiera pagado con motivo de las importaciones de bienes o servicios.

El capítulo II de este ordenamiento está destinado a la enajenación de bienes que es una de las principales actividades que grava el IVA. Para efectos de la ley se entiende por enajenación:

I) Toda transmisión de propiedad de bienes, pero no comprende la que se realice por causa de muerte, ni por fusión de sociedades. En cuanto a la donación no se considera gravada, salvo cuando la realicen empresas que no la puedan deducir para efectos del impuesto sobre la renta. Es claro que la ley sigue el sistema de definiciones amplísimas que comprenden un sinnúmero de actividades, para después establecer las excepciones, evitándose el legislador la carga de precisar todas las situaciones en las que puedan incurrir los potenciales causantes del impuesto. Posteriormente, el artículo 8o. prescribe en las subsecuentes fracciones la venta con reserva de dominio, desde la celebración del contrato, a pesar de que la transferencia de la propiedad opere con posterioridad o no llegue a efectuarse. En este último caso la propia ley prevé que se tendrá derecho a la devolución del impuesto al valor agregado, correspondiente.

También establece este artículo que se considera como enajenación de bienes las adjudicaciones, aun en favor del acreedor; el fideicomiso que deba considerarse como enajenación de bienes, en los términos del Código Fiscal de la Federación, y el faltante de bienes en los inventarios de las empresas, aunque admitiéndose prueba en contrario. Así se pretenden cerrar las posibilidades de evasión del impuesto.

Posteriormente se exceptúan del pago del impuesto la enajenación de determinados bienes que podemos agrupar en varias categorías: en primer término se exceptúa al suelo del pago de gravamen; tampoco se paga el IVA por la transmisión de construcciones adheridas al suelo y destinadas para casa-habitación. Se aclara que cuando sólo se utilicen parcialmente las construcciones para el fin señalado no se pagará el impuesto por dicha parte. Los hoteles no quedan comprendidos en la disposición señalada. Tampoco pagan el impuesto los animales y vegetales que no estén industrializados, así como diversos productos alimenticios y el ixtle. Se considera que se industrializan los productos del sector

agropecuario cuando se modifica su estado, forma o composición.

Otra categoría de bienes cuya enajenación está exceptuada es la integrada por la maquinaria y equipo que sólo sean susceptibles de ser utilizados en la agricultura o ganadería, así como los fertilizantes. Se pretende no gravar a la producción del sector primario, dadas sus características sociales, así como no encarecer la producción de alimentos, sin embargo no están incluidos dentro de esta excepción la maquinaria y equipo destinado a la industrialización de los productos agrícolas y ganaderos.

Una categoría más de bienes por cuya enajenación no se debe pagar el IVA está constituida por los libros, periódicos y revistas, así como la explotación de los derechos de autor. También están exceptuados del pago por concepto de valor agregado la enajenación de moneda nacional y monedas extranjeras, así como de partes sociales y títulos de crédito salvo que se trate de certificados de depósito de bienes cuando por la enajenación de éstas se esté obligado a pagar este impuesto. La fracción XVII del artículo 8o. determina que los que enajenen instituciones de crédito de su propiedad tampoco deberá pagar el impuesto, pero no quedan comprendidos en esa exención, aclara el precepto, la enajenación de construcciones adheridas al suelo no utilizadas como casa-habitación, ni los bienes recibidos en fideicomiso. Es en el ámbito de la enajenación de bienes en el que se pueden observar con precisión las ventajas que representa un impuesto al consumo con la estructura de valor agregado sobre un impuesto acumulativo y repercutible en cascada, especialmente en un país que se caracteriza por sus prolongados procesos de comercialización. Como refiere la exposición de motivos no se trata de pagar una tasa del 10 por ciento en lugar de una del 4 por ciento, ya que esta última suele gravar al consumidor final con un impuesto acumulado mucho mayor del 10 por ciento.

El capítulo III de la Ley grava la prestación de servicios independientes lo cual implica una mecánica de operación del impuesto al valor agregado relativamente diferente en relación con la enajenación de bienes, ya que en numerosos casos al sustituir la tasa general del 4 por ciento del impuesto sobre ingresos mercantiles por la del 10 por ciento del IVA existe un aumento en la carga fiscal. Esto se da en virtud de que para lograr una distribución de la carga fiscal que evite un aumento en el gravamen deben efectuarse varias etapas en el proceso de comercialización de bienes o de servicios. Pero el problema en el ámbito de la

prestación de servicios es que con frecuencia ésta se agota en una sola fase, por lo cual dicha etapa se encuentra gravada con la tasa general del 10 por ciento. Para efectos de la ley se considera como prestación de servicios independientes, la realización de obligaciones de hacer que efectúe una persona en favor de otra, cualquiera que sea el acto que le de origen, así como el nombre o clasificación que a dicho acto le den otras leyes. Igualmente se comprende bajo el concepto enunciado toda obligación de dar, de no hacer o de permitir que asuma una persona en beneficio de otra, siempre que no esté considerada como enajenación o uso o goce temporal de bienes.

Otras fracciones del artículo 14 que definen la prestación de servicios personales independientes son: 1) El transporte de personas o bienes (fracción II), pero posteriormente se exceptúan del pago del impuesto el transporte público de personas limitándose a gravarlas cuando se requiera de concesión o permiso federal para operar (fracción V del artículo 15). 2) El seguro, el reaseguro, el afianzamiento, y el reafianzamiento (fracción III del artículo 14); sin embargo, están exceptuados: el aseguramiento contra riesgos agropecuarios; los seguros de vida; las comisiones de agentes y los reaseguros correspondientes a dichos seguros (fracción IX, del artículo 15). 3) El mandato, la comisión, la agencia, la representación, la correduría, la consignación y la distribución (fracción IV del artículo 14); salvo el caso de las comisiones de agentes y corresponsales de las instituciones de crédito, así como de las comisiones de agentes y corredores de bolsa (fracciones X y XI del artículo 15). 4) La asistencia técnica y la transferencia de tecnología (fracción V del artículo 14). Por último el señalado artículo 14 determina que no se considera prestación de servicios independientes cuando la actividad se realiza en forma subordinada mediante el pago de una remuneración, ni los servicios por los que se perciben ingresos que la ley del Impuesto sobre la Renta asimile a dicha remuneración.

Después del amplísimo concepto de prestación de servicios independientes que establece la ley del IVA, considerando como tal las obligaciones de hacer, dar o permitir, el artículo 15 determina las exenciones. Aclara que no causarán el impuesto los servicios prestados en forma gratuita (fracción III); determina que no se pagará el impuesto por los servicios prestados directamente por la Federación, Estados, el Distrito Federal y Municipios que no correspondan a sus funciones de Derecho Público (fracción I); tampoco los servicios prestados por instituciones

públicas de seguridad social, ni los de enseñanza que tengan autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, en los términos de la Ley Federal de Educación (fracciones II y IV); también están exceptuados determinados servicios prestados al sector agropecuario y algunos relacionados con la elaboración de alimentos (fracciones VI, VII, VIII).

Por otra parte, tampoco se paga el IVA por los servicios prestados por instituciones de crédito, los realizados por bolsas de valores con concesión para operar, o por casas de bolsa.

Además se exceptúa del pago del impuesto los servicios prestados por determinadas organizaciones a sus miembros, como los partidos políticos; los sindicatos obreros; cámaras de comercio, industriales, y de otras actividades económicas; algunas agrupaciones gremiales y con fines científicos, políticos, religiosos y culturales que están enumeradas por la fracción XII del artículo 15. Tampoco se cobra el IVA por concepto de boleto de entrada a los espectáculos públicos, aunque no se asimilan a éstos los realizados en restaurantes, bares, cabarets, salones de fiesta o de baile y centros nocturnos por lo que en estos casos si se deberá pagar el impuesto. Probablemente con el objeto de evitar conflictos con determinados grupos de interés se exceptuó del pago del IVA la prestación de servicios de carácter profesional, cuando ésta requiera título conforme a las leyes, siempre que sean prestados por personas físicas, organizaciones profesionales, asociaciones o sociedades civiles, según prescribe la fracción XIV del artículo 15. También están exceptuados del pago del impuesto que comentamos, los servicios prestados por artistas, locutores, toreros o deportistas. Por último tampoco se paga el gravamen por los servicios prestados por los autores a que se refiere la Ley Federal de Derechos de Autor.

El capítulo IV se refiere al otorgamiento del uso o goce temporal de bienes tangibles. Se señalan el arrendamiento, el usufructo o cualquier otro acto, sin importar la denominación o la forma jurídica que se le asigne, por el cual una persona concede a otra el uso o goce temporal de bienes tangibles a cambio de una contraprestación. En forma coherente con las exenciones establecidas en los capítulos anteriores, tampoco se paga el impuesto, de acuerdo con el artículo 20, por el uso o goce temporal de: el suelo (fracción I); los inmuebles destinados o utilizados exclusivamente para casa-habitación (fracción II); fincas dedicadas o utilizadas sólo a fines agrícolas o ganaderos (fracción III); la ma-

quinaria y el equipo que sólo puedan ser utilizados en la agricultura o ganadería, sin quedar exceptuados cuando dicha maquinaria y equipo se utilicen para industrializar los productos agrícolas o ganaderos (fracción IV); por último libros, periódicos y revistas.

En cuanto a la fracción II que exceptúa del pago del IVA el otorgamiento del uso o goce de inmuebles exclusivamente para casa-habitación, se precisa que el inmueble con varios destinos o usos estará exceptuado sólo por la parte destinada o utilizada para casa-habitación. La excepción de pago que comentamos no es aplicable a los inmuebles que se destinen o utilicen como hoteles o casas de hospedaje.

El capítulo V de la Ley del Impuesto al Valor Agregado está dedicado a la importación de bienes y servicios. En primer término, el artículo 24 determina qué actos son considerados como importación de bienes o de servicios, en tanto que el artículo 25 prescribe cuáles son las importaciones que no pagarán el IVA. Los siguientes artículos especifican cuando se considera que se efectúa la importación de bienes o servicios; el cálculo del impuesto; así como los aspectos que se refieren al pago del mismo. El capítulo VI integrado solamente por tres artículos trata de la exportación de bienes o servicios. El artículo 29 determina que las empresas residentes en el país no pagarán el impuesto por enajenación de bienes o prestación de servicios, cuando unos u otros se exporten. El exportador de bienes o servicios podrá elegir entre el acreditamiento o la devolución del impuesto correspondiente. El IVA como estímulo a las exportaciones ha sido uno de los argumentos para justificar la introducción del gravamen en varios países.

La nueva Ley de Coordinación Fiscal pretende introducir a partir de 1980, cambios en las relaciones fiscales entre la federación y las entidades federativas. Dentro de este nuevo esquema el Impuesto al Valor Agregado será una institución fundamental, ya que mediante la celebración de convenios de coordinación se otorgará participación a las entidades federativas. Además este gravamen federal se recaudará por dichas entidades aunque bajo supervisión federal. Los Estados y el Distrito Federal percibirán una participación, pero se comprometen a no establecer impuestos sobre los actos y actividades gravados por el IVA. Este sistema, que es igual al diseñado para la aplicación del impuesto sobre ingresos mercantiles, tiene una importante alteración, ya que las entidades no sólo percibirán participaciones de los gravámenes recaudados en sus territorios, sino que la federación otorgará recursos atendiendo a un

nuevo criterio establecido por la Ley que tiene por objeto beneficiar a los Estados con mayores necesidades. De esta forma se busca corregir el sistema empleado anteriormente en virtud del cual las entidades federativas más beneficiadas fueron las más ricas, en las que existían importantes procesos de producción y comercialización, por lo que generaban el impuesto sobre ingresos mercantiles.

Es claro que el IVA no introducirá progresividad en el sistema fiscal mexicano, pero puede atenuar la tendencia regresiva del mismo. Los países en vías de desarrollo enfrentan numerosas dificultades económicas y políticas al introducir reformas importantes en la imposición al ingreso, por lo que se ha abusado de los gravámenes al consumo. Por supuesto, esto implica efectuar una reforma fiscal de fondo, pero una acción mínima es evitar la reprecusión en cascada de los impuestos al consumo, especialmente en los países que se caracterizan por sus prolongados procesos de comercialización.

Uno de los problemas más debatidos al introducir el IVA es el de la capacidad administrativa para aplicar un gravamen relativamente complejo. A pesar de que muchos aspectos administrativos se precisarán en el reglamento, ya que la Ley del IVA es muy general, se espera un mayor control de los causantes, y se integrarán los registros de causantes del impuesto sobre la renta y del impuesto sobre ingresos mercantiles pretendiendo reducir así la evasión. Sin embargo, uno de los problemas más difíciles de resolver será el del control de las pequeñas empresas para las que la introducción del valor agregado implica mayores requisitos contables. Por último, cabe señalar que para evitar una fuerte presión inflacionaria al introducir el impuesto, se requiere la realización de una adecuada divulgación, lo cual es muy complejo en virtud de la ausencia de credibilidad de muchos sectores del gobierno federal.

GERARDO GIL VALDIVIA