



GRUPO DE TRABAJO PARA LA TRANSICIÓN HACENDARIA

*“2021 Año de la Independencia y la Grandeza de México”
“LXIV Legislatura de la Paridad de Género”*

19 de agosto de 2021

**Grupo de trabajo para la Transición Hacendaria
Cámara de Diputados**



Foro

Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS)

OBJETIVO

Visibilizar la importancia de actualizar el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) en el marco de una reforma fiscal integral, y las oportunidades que representaría esta actualización tanto para lograr una mayor recaudación como atender parte los problemas de salud pública, como lo son la obesidad, la hipertensión y la diabetes. Se busca difundir dos propuestas particulares relacionadas a una transición de modelos en el IEPS a bebidas alcohólicas, y un aumento del IEPS aplicado al tabaco, generar una discusión alrededor de estas, incluyendo a actores académicos, empresariales y de la sociedad civil, con el objetivo de promover un consenso alrededor de las reformas necesarias en materia de los IEPS.

IDEAS CENTRALES:

- Los IEPS representan un instrumento clave tanto para aumentar la recaudación, como para desincentivar el consumo de productos que causan impactos negativos a la salud.
- Especial necesidad de atención en salud, no solo con respecto a la crisis del COVID-19, sino también a enfermedades no transmisibles (ENT) generadas por el consumo excesivo de sustancias nocivas.
- Se requiere una actualización de los modelos y las tasas que se aplican actualmente a las bebidas alcohólicas, el tabaco y los refrescos y la comida chatarra.
- Necesidad de desarrollar una estrategia integral para disminuir el consumo excesivo de alcohol, con enfoque en niños y adolescentes.
- Importancia de promover la discusión alrededor de la etiquetación de lo recaudado por medio de los IEPS al gasto en salud.

- Necesidad de incluir a los IEPS a combustibles en la discusión sobre la etiquetación del gasto.

Objetivos del foro

OBJETIVO GENERAL

Presentar mediante un dialogo abierto con diferentes representantes públicos y expertos de asociaciones civiles sobre los IEPS, un tema considerado muy relevante por el Grupo de Trabajo, porque se vincula tanto al objetivo de incrementar la recaudación, como de promover el bienestar y la salud de la población desincentivando el consumo de productos nocivos. Se considera que la construcción de un consenso general, profesional y técnico es fundamental para someter el tema de una actualización de los IEPS a la agenda legislativa y pública, adicionalmente de ser un ejercicio abierto de comunicación y difusión para todos los mexicanos y todas las mexicanas.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Fortalecer el debate en torno a los IEPS y las oportunidades de recaudación tributaria, de etiquetación del impuesto a los servicios de salud y de combate a enfermedades no transmisibles que ofrecen.
- Difundir y discutir propuestas concretas para una actualización de los IEPS que responden tanto a objetivos fiscales como extrafiscales.
- Generar sinergias entre los distintos actores para generar un diagnóstico, una narrativa común y propuestas respaldadas por numerosas instituciones y actores en materia de los IEPS.



Antecedentes del evento

El propósito del Grupo de Trabajo es escuchar opiniones de diferentes sectores de la sociedad para lograr consensos, ya que el estado de bienestar es una meta en común, para el crecimiento y desarrollo del país y es independiente de partidos políticos y posiciones ideológicas.

El plan de actividades señala que las labores del Grupo de Trabajo tendrán un carácter incluyente, incentivando la participación de todos los grupos parlamentarios y de diversas organizaciones. Específicamente, se buscará formar un Consejo Asesor con la participación de Banco de México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social e instituciones educativas. Asimismo, se invitará a destacados actores de la sociedad civil.

De esta forma, el Grupo de Trabajo recibió durante agosto, las propuestas, análisis e investigaciones de los siguientes actores:

- Dr. Luis Foncerrada (Universidad Anáhuac Mayab)
- CIAD

Temas Centrales

En el panel intervinieron:

- Diputado Alfonso Ramírez Cuellar (MORENA)
- Diputada Laura Imelda Pérez Segura (MORENA)
- Diputada Carmen Mendel Palma (MORENA)
- Dr. Luis Foncerrada Pascal (Director de la Universidad Anáhuac Mayab)
- Dr. Luis Huesca Reynoso (CIAD)



- Dra. Eunice Rendón Cárdenas (Directora del Instituto de los Mexicanos en el exterior en SER)
- Mtra. Adriana Rocha Camarena (México SaludHable)
- Dr. Héctor Juan Villareal Páez (CIEP)
- Dr. Jorge Vera García (Clúster Mezcal Oaxaca)
- Lic. Iñaki Landáburu Llaguno (ANAM)

INTRODUCCIÓN

El Grupo de Trabajo a través de la convocatoria realizada para este foro especial de trabajo y dialogo contó de primera mano con dos presentaciones por parte del Dr. Luis Foncerrada, Director de la Universidad Anáhuac Mayab, y del Dr. Luis Huesca Reynoso, por parte del CIAD, sobre propuestas para reformar los IEPS en materia de bebidas alcohólicas y tabaco.

Inició el Dr. Foncerrada con la presentación de una propuesta para la modernización del sistema de recaudación del IEPS para bebidas alcohólicas, que implica transitar del modelo vigente “ad valorem” a un modelo “ad quantum”, que es utilizado por la mayoría de países que aplican este impuesto. La propuesta parte de una consideración básica: primero, que el objetivo es gravar la cantidad de alcohol que se consume, y, segundo, que esto es independiente del tipo de la bebida alcohólica y su presentación.

En el esquema actual, donde el gravamen se aplica al valor de la bebida alcohólica, se favorecen bebidas de alto contenido de alcohol y con bajo costo. Bajo este esquema, el impacto que tiene el IEPS en bebidas alcohólicas en combatir el consumo excesivo de alcohol es altamente limitado. Por contraste, en el sistema propuesto de “ad quantum”, existiría una sola cuota para todas las categorías de alcohol, y el tamaño del impuesto a pagar dependería ya no del valor de la bebida, sino de la cantidad de alcohol que contiene, y que determina su nocividad para la salud.



Concretamente, la propuesta presentada consiste en iniciar con una cuota de 140 pesos por litro de alcohol puro, aplicable a todas las bebidas alcohólicas. Se propone la opción de incrementar la cuota anualmente con la inflación a partir de esta base, hasta llegar a un monto de entre 170 y 180 pesos.

El incremento de recaudación que se pudiera lograr con esta transición de modelos, según el estudio, pudiera ser de entre 15,000 y 25,000 mdp. A esto se le añadirían entre 1,500 y 2,000 mdp anuales por medio de una reducción de la evasión fiscal, ya que bajo este esquema se elimina la posibilidad de una subvaluación del producto que afecte el impuesto a pagar. Así, en total se podría lograr una recaudación adicional de entre 17,000 y 27,000 mdp, que pudiera ser suficiente para cubrir el costo de la vacuna anti-COVID para el 75% de la población.

Como ventajas de una transición de modelos, el Dr. Foncerrada señala que no se trata de un nuevo impuesto, ni de un incremento de tasas, sino un mero cambio de sistema, pero con importantes implicaciones. En cuanto a su progresividad, resalta que en la nueva distribución de recaudación adicional, la mayor carga fiscal se concentraría en los deciles de ingreso superiores: La aportación del decil 10, según las estimaciones, sería 11.6 veces mayor que la del decil 1. Por otro lado, el objetivo de esta modificación en particular y los IEPS en general consiste en desincentivar el consumo de bienes nocivos mediante un aumento de su precio, incluyendo a los grupos de ingresos bajos, que más se ven afectados por problemas de alcoholismo en materia del gasto de bolsillo en salud o la pérdida de ingresos y/o empleo. Adicionalmente, se resalta que el nuevo esquema beneficia a PyMES y productores artesanales, incrementando su competitividad vis-a-vis productos industriales en el mercado.

Inicialmente se presenta una disminución del 5.8% respecto al ingreso corriente promedio trimestral por hogar de 2018 para 2020, 53,418 a 50,309 pesos respectivamente. Dentro de estos el 64.0% de los ingresos provienen del trabajo y en la encuesta este ingreso tiene una caída de 10.7% entre 2018 y 2020. Por otro lado, el componen de transferencias reporta un crecimiento de 8.3% especialmente por el



crecimiento en pensiones y por los beneficios provenientes de programas gubernamentales.

Por su lado, el Dr. Luis Huesca Reynoso presentó estudios elaborados por parte del CIAD sobre los efectos de un incremento del IEPS a tabaco en México. Como punto de partida señaló la dificultad política de elevar este impuesto a mínimos recomendados internacionalmente, vinculada a preocupaciones con respecto un supuesto efecto negativo sobre la pobreza, la recaudación, el empleo, y las enfermedades no transmisibles (ENT).

A través de distintos estudios, el CIAD investigó el impacto de una elevación del impuesto a 1.35 pesos por cigarrillo y 1.5 pesos por cigarrillo. Con respecto al primer escenario, los resultados indicaban una reducción del consumo en un 34%, y una elevación de la recaudación por medio de este concepto en un 38.2%. Resalto que si esta recaudación adicional se utilizaría en transferencias monetarias dirigidas a la población con menos recursos, se pudiera lograr una reducción de la pobreza en 4.12%, y una reducción de la pobreza alimentaria del 40%. Los resultados del estudio también contradicen la hipótesis que un aumento de impuesto resultaría en una caída de empleo: Por lo contrario, indican la creación de 33,725 empleos nuevos. Con respecto al segundo escenario, señala que se pudiera lograr un incremento de la recaudación del 49% o de 20,518 mdp y la creación de 32,285 empleos adicionales. Adicionalmente, con este escenario le lograría cumplir con el nivel de impuestos recomendado por la OMS.

Subrayó que los impuestos al tabaco constituyen el mecanismo más efectivo y costo-efectivo para reducir el consumo de tabaco y al mismo tiempo incrementar los recursos gubernamentales para hacer frente a la carga que representan actualmente las ENT para los gastos en materia de salud pública, simultáneamente creando nuevas oportunidades de empleo y reduciendo la pobreza en el país.



ESTADO DE BIENESTAR

“Se ha dado una batalla en esta legislatura. Se han logrado votaciones mayoritarias para la actualización de los IEPS, tanto en comida chatarra, bebidas azucaradas, como en alcohol y tabaco. Creo que es algo que vale la pena seguir insistiendo.”

Dip. Ramírez Cuellar, MORENA.

En este sentido, el Diputado Alfonso Ramírez Cuellar (Morena) agradeció la presencia de del Dr. Luis Foncerrada y el Dr. Luis Huesca Reynoso junto con los representantes de las organizaciones civiles presentes en el foro de dialogo, asimismo agradeció la presencia de sus compañeros Diputados y compañeras Diputadas. En conjunto, invitó a seguir trabajando de la mano para la generación mejores análisis y consensos, donde la pluralidad sea un eje rector para los trabajos del Grupo de Trabajo.

“El tema que hoy nos tiene aquí es relativo a los Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios, un tema en el que hemos estado trabajando en esta legislatura, y en el que vamos a seguir insistiendo, porque creemos que es un impuesto justo, que puede actualizarse y ser un importante mecanismo tanto para combatir las problemáticas que hoy se representan en el tema de salud, como para la recaudación de impuestos dirigidos específicamente a el área de salud.” Dip. Pérez Segura (MORENA)

La Diputada. Laura Pérez Segura (Morena) enfatizó que estos gravámenes se deben actualizar con un sentido social, no meramente monetario, y que las modificaciones a estos impuestos se deben diseñar de tal manera que los ingresos adicionales generados



coadyuven de forma significativa a poder brindar servicios públicos de calidad en el área de salud.

MARCOS DE LA DISCUSIÓN

Dra. Eunice Rendón Cárdenas (Instituto de los Mexicanos en el exterior en SER)

La Dra. Eunice Rendón Cárdenas aplaudió a las propuestas presentadas, y recalcó que la transición de un modelo “ad valorem” a un modelo “ad quantum” en materia del IEPS a bebidas alcohólicas es sumamente necesario, ya que actualmente, el consumo excesivo de alcohol afecta en mayor medida a los grupos de menores ingresos, niños y adolescentes que adquieren bebidas alcohólicas dañinas a bajo costo y corren peligro de caer en adicciones. Resalta que se requiere tomar un enfoque particular en los niños y adolescentes y la presencia de productos diseñados particularmente para acercar a este grupo al consumo de alcohol. En este contexto, enfatizó que las políticas fiscales para combatir el consumo excesivo de alcohol deben ir de la mano con políticas regulatorias y la implementación efectiva de las restricciones de edad. Finalmente, la Dra. Rendón Cárdenas propuso que la recaudación adicional generada mediante el nuevo modelo se debería destinar a la prevención y el tratamiento de adicciones.

Mtra. Adriana Rocha Camarena (México SaludHable)

La Mtra. Adriana Rocha Camarena retomó en su comentario la necesidad de enfatizar que los IEPS son impuestos particulares ya que tienen el objetivo extrafiscal de reducir el consumo de bienes nocivos para la salud, y que por lo tanto no se deben tratar de la misma manera que otros gravámenes. Subraya que es necesario no solo revisar el impacto de estos impuestos en la recaudación, sino estudiar su impacto de manera más global, tal como se aplicó en el estudio realizado por el CIAD. Señala la importancia de



difundir los datos con respecto al impacto económico, que, contradiciendo argumentos tradicionales, señalan que el aporte de las industrias del tabaco en la economía aun cuando se considera la creación de empleos en este sector es negativo.

Diputada. Carmen Mendel

La Diputada Carmen Medel en su comentario resaltó que aunque existen gravámenes a productos nocivos en forma de los IEPS, las tasas aplicadas son muy bajas en comparación internacional, y que el impacto deseado de desincentivar el consumo de estos bienes se puede lograr únicamente elevando estos impuestos. Subrayo los beneficios particulares para los grupos de población de menores ingresos, ya que una reducción del consumo de estos productos aportaría a reducir el gasto de bolsillo para el tratamiento de enfermedades derivadas. Finalmente, enfatizo que en el uso de los recursos se debe dar prioridad a los grupos de menores ingresos.

Héctor Villareal (CIEP)

El Dr. Villareal, Director del CIEP, por su lado enfatizó la importancia del tema de la etiquetación de impuestos. Cuando el uso de los recursos adicionales generados mediante las propuestas no se especifica, como es el caso actualmente, se limita la trazabilidad de los recursos. Resalta que según un estudio reciente organizado por parte del CIEP, existe la posibilidad jurídica de implementar una etiquetación de lo recaudado por medio de los IEPS al gasto en materia de salud. Señala la magnitud de los retos pendientes en el sistema de salud y su tendencia a crecer ante el limitado espacio fiscal proyectado para los siguientes años, y subraya que los IEPS pueden representar una fuente atractiva para financiar parte del gasto en salud. Adicionalmente, llamó a incluir los IEPS a combustibles en la discusión sobre una posible etiquetación de los ingresos.



Dr. Jorge Vera (Clúster Mezcal Oaxaca)

El Dr. Jorge Vera, en su función de subpresidente del Clúster “Mezcal Oaxaca”, introdujo una perspectiva desde los productores de Mezcal a la discusión. Resaltó que las industrias tradicionales del Tequila y el Mezcal apoyan la creación de empleos en las zonas más marginadas del país. Expresa su apoyo a la transición de un esquema “ad valorem” a un esquema “ad quantum”, que señala mejora la posición de productores artesanales en el mercado de bebidas alcohólicas. Por otro lado, menciona la necesidad de vincular la política fiscal con la legislación e implementación de los procesos de inspección a la producción de bebidas alcohólicas.

Iñaki Landáburu (ANAM)

El Lic. Iñaki Landáburu, en su función como Director de la Asociación Nacional de Abarroteros Mayoristas (ANAM), aplaudió la iniciativa de transitar del modelo “ad valorem” al modelo “ad quantum”. Añade que es fundamental que este sea aplicado de primera mano para no incrementar el espacio para la evasión fiscal. Resalta que resulta mucho más simple monitorear a un número limitado de proveedores, que a los miles de puntos de venta.



COMPROMISOS

1. Al finalizar la intervención de los diferentes actores que conformaron el foro especial del Grupo de Trabajo para la Transición Hacendaria en materia de una actualización de los IEPS, se **acordó la presentación de implicaciones de política pública** que consideren pertinentes para las seis áreas prioritarias.

CIERRE Y AGRADECIMIENTOS

El Coordinador del Grupo de Trabajo para la Transición Hacendaria, el Diputado Alfonso Ramírez Cuéllar, agradeció las intervenciones y los análisis y propuestas que se están elaborando para modernizar los modelos de los IEPS.

Enfaticó que las investigaciones presentadas añaden significativamente a la solidez de las propuestas que se entregarán por parte del Grupo de Trabajo para la Transición Hacendaria a la próxima legislatura. Subraya que una actualización de los IEPS tiene el potencial no solo de aumentar la recaudación, sino de etiquetar esta recaudación para el sistema de salud, y así contribuyendo a una trayectoria estable de incremento de la inversión y el gasto en este rubro, construyendo y ampliando el acceso de las futuras generaciones a un sistema de salud de calidad.



GRUPO DE TRABAJO PARA LA TRANSICIÓN HACENDARIA

*“2021 Año de la Independencia y la Grandeza de México”
“LXIV Legislatura de la Paridad de Género”*

El Grupo de Trabajo para la Transición Hacendaria agradeció a todas las organizaciones y sus representantes que participaron en la reunión especial sobre una actualización de los IEPS, así como a los Diputados integrantes o no integrantes que acompañaron dentro de la presentación y discusión.

La discusión no solo proporcionó información muy valiosa, también alimentó la dirección del trabajo con nuevos enfoques y perspectivas. El Grupo de Trabajo continuara sus trabajos en busca de alcanzar un consenso general en forma de propuesta para una reforma fiscal integral.

Invitamos a las organizaciones e institutos presentes a seguir la discusión, en particular agradecemos el apoyo en la identificación de prioridades y estimaciones de gasto dentro de los rubros señalados. Un esfuerzo común será indispensable para poder diseñar y materializar el proyecto de la reestructura tributaria que buscamos promover dentro del tiempo limitado con el que contamos.