

IMPUESTOS ESPECIALES A LAS TELECOMUNICACIONES: MERMA PRODUCTIVA Y DETRIMENTO DEL BIENESTAR SOCIAL

Por



2012

Se prohíbe su reproducción total o parcial por cualquier medio o forma sin autorización expresa y por escrito de The Competitive Intelligence Unit, S.C. Para el presente análisis se realizó una investigación exhaustiva para la compilación de datos de todos los operadores mencionados en el documento. Se recurrió a reportes trimestrales de los operadores, cifras oficiales de los órganos gubernamentales, consultas y entrevistas, así como estimaciones propias de The Competitive Intelligence Unit, S.C.

Índice

ABSTRACT.....	3
RESUMEN EJECUTIVO.....	4
I. INTRODUCCIÓN.....	5
II. IMPUESTOS Y POLÍTICA FISCAL: TEORÍA.....	7
III. IMPUESTO ESPECIAL DE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS.....	10
IV. EL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES: FUENTE DE DESARROLLO NACIONAL.....	13
V. LAS TELECOMUNICACIONES COMO SERVICIOS BÁSICOS.....	14
VI. IMPACTO DE LA POLÍTICA FISCAL SOBRE LOS CONSUMIDORES MEXICANOS.....	16
I. ELASTICIDADES Y PRECIO DERIVADO DEL IMPUESTO.....	16
II. PROGRESIVIDAD RELATIVA DEL IMPUESTO.....	21
III. VALOR PRESENTE NETO DE LA RECAUDACIÓN.....	24
VII. INCONSISTENCIAS EN POLÍTICAS PÚBLICAS.....	26
VIII. RECOMENDACIONES FINALES SOBRE IMPUESTOS ESPECIALES A LAS TELECOMUNICACIONES.....	29
BIBLIOGRAFÍA.....	31

Abstract

En un país con un déficit de penetración en telecomunicaciones como México, la implementación de políticas fiscales como impuestos especiales a la industria, impactan directamente sobre la incursión de nuevos usuarios al mercado, contribuyendo a incrementar la brecha digital que vive el país.

En primer lugar se realizó un análisis de las elasticidades precio por nivel socioeconómico y para cada uno de los segmentos de telecomunicaciones para poder determinar el impacto de un aumento en el precio derivado de la carga impositiva. Se observó que los niveles socioeconómicos más bajos muestran una mayor sensibilidad ante cambios en el precio, mostrando que los impuestos afectan mayormente a la población más desfavorecida, cuyo poder adquisitivo no le permite acceder al mercado y por tanto aprovechar los beneficios del uso y aprovechamiento de las telecomunicaciones.

En segundo lugar, se muestra que los impuestos no son tan progresivos como se piensa, ya que impactan en mayor medida a las personas en los deciles intermedios de ingresos, demostrando que no pagan más los que más tienen, como dice la teoría económica. Finalmente, se verá que si bien en el corto plazo este impuesto genera un beneficio adicional de ingresos para el Gobierno, éste podría maximizarse en el mediano y largo plazo mediante la libre operación del mercado, trayendo mayores beneficios derivados del aumento en bienestar social.

Resumen Ejecutivo

Debido a la importancia que tienen las telecomunicaciones en la sociedad y en la economía en su conjunto, resulta prioritaria la reducción de la carga fiscal que actualmente recae sobre sus servicios, en particular, el gravamen del 3% proveniente del Impuesto Especial de Producción y Servicio.

Haciendo un análisis econométrico de las elasticidades precio de los diferentes servicios de telecomunicaciones en México se encontró que: 1) cada línea fija pierde 77 minutos de voz al trimestre debido al IEPS, que en promedio se traduce en una merma productiva de 2,829 millones de pesos al trimestre; 2) el impacto de la carga impositiva del servicio de TV de paga representa una merma de 283,958 usuarios que no accedieron al mercado en 2010 y casi medio millón en 2011; 3) las telecomunicaciones móviles sufrieron una pérdida promedio de 9,700 millones de llamadas al año, que de haberse realizado hubieran significado un promedio de 7,800 millones de pesos al año.

En términos acumulados, el total de la merma productiva alcanza 4% del valor total del sector de las telecomunicaciones en México, aun cuando la base gravable por concepto del IEPS es solo 3%. Este resultado implica de manera directa que la carga impositiva tiene un impacto mayor sobre el crecimiento de la industria que la recaudación del impuesto.

De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), durante 2010 el IEPS tuvo un comportamiento progresivo; sin embargo, al analizarse desde el punto de vista de la proporción de ingresos destinados al impuesto, se concluyó que son los NSE medios que pagan una mayor proporción de su ingreso disponible por concepto de IEPS, mostrando en realidad una tendencia regresiva.

Por lo anterior, es vital para el desempeño del sector y de la economía en su conjunto eliminar el IEPS a Telecomunicaciones, así como contemplar reglas claras, estables, conducentes y convergentes para estos servicios, ya que el sano funcionamiento de la industria eleva la productividad y competitividad nacional.

I. Introducción

En los últimos años, el sector de telecomunicaciones se ha consolidado como un elemento fundamental para garantizar el desarrollo económico y social en prácticamente cualquier región del planeta. En el plano económico, las telecomunicaciones constituyen un sector en continuo crecimiento, cuyos servicios resultan fundamentales en prácticamente la totalidad de los procesos de producción y gestión emprendidos por empresas de todos los sectores de la economía. Desde una perspectiva social, es posible afirmar que estos servicios han revolucionado los mecanismos tradicionales de interacción humana, manteniendo a los individuos conectados de forma casi permanente y permitiéndoles acceder a grandes cantidades de información instantáneamente.

Así, las telecomunicaciones son consideradas un elemento clave para agilizar el desarrollo económico de los países, mejorar su competitividad e incrementar la calidad de vida de la población. Su relevancia es tal, que a nivel internacional, diferentes instancias, dentro y fuera del Gobierno, suman esfuerzos mediante el diseño de agendas digitales nacionales y locales, que promueven la masificación de estos servicios, prestando particular atención en aquellos grupos que, por diversas razones, han sido marginados del proceso de inclusión digital.

En México, el Plan Nacional de Desarrollo, la propuesta de Agenda Digital Nacional y diversos documentos emanados del H. Congreso de la Unión, promueven la adopción nacional de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC). Sin embargo, de manera paradójica, otras instancias gubernamentales han impulsado la imposición de gravámenes que pueden impactar sobre el precio final percibido por los consumidores, desincentivando el uso de estos servicios entre la población al considerarlos de lujo, y contribuyendo así al rezago tecnológico que vive el país.

En este sentido, resulta prioritaria la reducción de la carga fiscal que actualmente recae sobre los servicios de telecomunicaciones, en particular, es indispensable suprimir el gravamen del 3% proveniente del Impuesto Especial de

Producción y Servicio (en adelante, IEPS). Tal es la relevancia de esta situación, que organizaciones de usuarios, académicos, internautas, y empresarios (dentro y fuera de la industria TIC) se han sumado a las iniciativas existentes dentro del H. Congreso de la Unión¹ para reducir los impuestos especiales en el sector de las TIC.

¹ Senador Fernando Castro Trenti del 14/09/10 y la de los Senadores Carlos Navarrete Ruíz y Francisco Javier Castellón del 14/04/11, mismas que fueron turnadas a la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la H. Cámara de Diputados y actualmente obran en sus registros.

II. Impuestos y Política Fiscal: Teoría

Una política fiscal se define como el conjunto de reglas relativas a la captación tributaria (impuestos), a la forma del gasto público y al endeudamiento por parte del Gobierno para satisfacer las necesidades de la población representadas por las políticas económicas en cada país.

Las características principales que debe tener cualquier política fiscal son:

- **Eficiencia:** Se refiere a la óptima asignación de los recursos escasos, es decir, no se desperdician los ingresos fiscales y además se canalizan al lugar en el que mejor resultados se obtengan.
- **Equidad:** Esta característica contempla la distribución de un determinado atributo entre los miembros de una sociedad. Específicamente, dichos atributos en economía pueden ser las oportunidades, la riqueza, el consumo, los ingresos fiscales, entre otros. En otras palabras, que se le impongan las mismas obligaciones a quienes tengan la misma capacidad para pagarlas.
 - **Equidad Horizontal:** Las personas en iguales posiciones deben ser tratadas igualmente. Las posiciones iguales pueden ser definidas como capacidad de pago, e incluso el ingreso y el gasto puede servir para homologar.
 - **Equidad Vertical:** Establece que algunas personas se encuentran en mejores condiciones que otras para pagar impuestos y que deben hacerlo. Son tres los criterios más habituales para juzgar si una persona debe pagar más que otra:
 1. Mayor capacidad de pago.
 2. Mayor nivel de bienestar económico.
 3. Que reciba más prestaciones del Estado.
- **Sencillez Administrativa:** Debe ser fácil y relativamente barato de administrar.
- **Flexibilidad:** Debe ser capaz de responder fácilmente (en algunas casos automáticamente) a los cambios de las circunstancias económicas.

- **Sensibilidad Política:** Debe diseñarse de tal forma que cada individuo pueda averiguar qué está pagando para que el sistema político pueda reflejar con mayor precisión sus preferencias.²

Existen dos objetivos primarios de las políticas fiscales que son mantener la estabilidad económica y alcanzar niveles óptimos de ocupación laboral, llamados en economía, pleno empleo. Para cumplir los objetivos primarios son necesarios recursos, mismos que son recaudados por medio de los impuestos, definidos como las obligaciones o pagos involuntarios al Estado sin contraprestación requerida para solventar el gasto público.

Los impuestos pueden ser progresivos o regresivos; sin embargo, no es fácil definirlos. “Una forma natural de definirlos es en términos de la tasa de impuesto promedio, es decir, el cociente entre los impuestos pagados respecto al ingreso. Si la tasa de impuesto promedio aumenta cuando aumenta el ingreso, el sistema es progresivo; si cae, entonces es regresivo”.³

También hay distintos tipos de impuestos dependiendo al objeto de aplicación, por ejemplo:

- Impuesto al Valor Agregado o las Ventas
- Impuestos al Trabajo o Sobre la Renta
- Impuesto de Suma Fija
- Impuesto a la Producción

El impuesto más eficiente es el que colecta la cantidad de dinero necesaria de acuerdo al gasto con el mínimo costo en bienestar social. Como se verá más adelante, los bienes y servicios más inelásticos, en los cuales se observa poca sensibilidad en la cantidad demandada a cambios en el precio, generan el menor

² Stiglitz, Joseph E., *La Economía del Sector Público*, editado por Antoni Bosch, España, 1988.

³ Rosen, Harvey S. *Public Finance*, Irwin/McGraw-Hill, Estados Unidos, 1998, pp.258

costo en bienestar social relativos a los más elásticos. Por lo tanto, la regla de Ramsey nos indica que en función de reducir el impacto en el bienestar social, la tasa de interés cobrada deberá ser mayor en los bienes más inelásticos.

III. Impuesto Especial de Producción y Servicios

El IEPS es, al igual que el Impuesto al Valor Agregado (en adelante, IVA), es un impuesto indirecto que tiene como finalidad gravar el consumo final de determinados bienes y servicios. En México, la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios divide el IEPS en petrolero y no petrolero: el IEPS petrolero, como su nombre lo indica, se refiere al IEPS aplicado a la gasolina y diesel. Por su parte, el IEPS no petrolero se refiere al gravamen que recae sobre tabacos, bebidas alcohólicas, bebidas energéticas, cervezas, sorteos, apuestas y servicios de telecomunicaciones, al ser considerados como bienes de lujo.

Es importante precisar que los impuestos especiales, como el IEPS, frecuentemente persiguen un cometido extra fiscal, como evitar el abuso en el consumo de diversos productos que pudieran ocasionar externalidades económicas o sociales. En virtud de lo anterior, en su calidad de impuesto especial, el IEPS grava, por lo general, productos cuya demanda es inelástica; es decir, que los usuarios muestran una menor disposición a dejarlos de consumir conforme aumenta su precio, permitiendo establecer tasas impositivas más elevadas y de esta forma aumentar la recaudación. Asimismo, se debe tomar en consideración que los recursos recaudados a través del IEPS suelen ser empleados para financiar necesidades generales de la población, así como los costos que pudieran asociarse al consumo de los bienes gravados.

Por su parte, debe considerarse que los impuestos especiales suelen ser usados para promover la estructura tributaria, haciéndola más proporcional y equitativa. Como resultado, se suele afirmar que el IEPS es un impuesto progresivo, pues la carga impositiva recae mayoritariamente con consumidores que cuentan con un nivel de ingreso más elevado, y como se verá en este documento, esta situación no necesariamente aplica para las telecomunicaciones mexicanas. De esta forma, es importante excluir de gravámenes especiales aquellos bienes o servicios cuyo uso sea necesario para el desarrollo económico y social, pues de lo contrario, la estructura del IEPS puede impedir la democratización en su consumo,

afectando a aquellos con menor poder adquisitivo e impidiéndoles de esta forma el acceso a servicios benéficos para el desarrollo nacional.

Actualmente en México se paga una gran cantidad de impuestos en el sector de las telecomunicaciones por diferentes conceptos, por ejemplo, pagos de derechos para entrar a las licitaciones, pago de cánones por asignación de espectro, tasas impositivas por uso del espectro, impuestos a la importación de handsets y equipo, impuestos en la operación como el IVA y ISR, que se le imponen a todas las actividades económicas, entre otros. Adicionalmente, los impuestos especiales a las telecomunicaciones se suman a la ya de por sí pesada escalera fiscal que enfrenta el sector descrita en la siguiente gráfica:



Fuente: The Competitive Intelligence Unit

En México, los servicios de telecomunicaciones se encuentran gravados por el IEPS desde 2010, afectando a la población mexicana en su conjunto, pero, como se expondrá a continuación, afectan en mayor medida a los niveles socioeconómicos más desfavorecidos. La situación es preocupante, ya que la aplicación de un impuesto especial sobre estos servicios, que desde una perspectiva histórica a nivel internacional se han tornado fundamentales para el desarrollo económico y social de toda nación, desemboca en la inhibición de su uso. Esta situación se consolida como un obstáculo para alcanzar los mismos objetivos gubernamentales de cobertura universal, impactando en mayor medida en aquellos hogares con menores niveles de ingreso y que actualmente no cuentan con estos servicios.

IV. El Sector de las Telecomunicaciones: Fuente de Desarrollo Nacional

Las telecomunicaciones representan una importante contribución al crecimiento económico a través del aumento en la productividad resultante de las nuevas tecnologías. Además, facilitan la comunicación, constituyen una fuente continua de innovación, generando nuevos productos y servicios constantemente, y contribuyen al pleno empleo mediante nuevas ofertas laborales. Se trata de un sector que crece con dinamismo, ya que como resultado de la creciente adopción en el uso de tecnologías de la información, sus tasas de crecimiento generalmente superan a la economía nacional, con cifras que alcanzan los dos dígitos en prácticamente todos sus segmentos. Por ello no debe sorprendernos que el sector haya aumentado su participación en el PIB nacional de menos del 1% en 1990 a un nivel aproximado al 5% en el año en curso.

En el contexto que nos aborda, las políticas públicas, queda un amplio margen de maniobra en el sentido de maximizar los beneficios sociales que nos ofrecen las redes de telecomunicaciones actuales, incrementando la cobertura y la calidad de los servicios para alcanzar a un creciente número de mexicanos hasta alcanzar el objetivo de cobertura universal. Esto puede lograrse mediante una óptima política fiscal que no sólo vele por los intereses rentistas en el corto plazo sino que busque una planificación del financiamiento del gasto en el largo plazo para así aumentar su recaudación cuando el mercado se encuentre maduro. Sin embargo, al elevar los gravámenes en un sector que genera importantes inversiones, empleos, tanto directos como indirectos y, además, eleva la productividad de los usuarios, simplemente se contradicen los mismos objetivos de la política fiscal.

V. Las Telecomunicaciones como Servicios Básicos

En cada país existen bienes y servicios considerados básicos, como es el caso de la electricidad, la educación, la salud, el transporte público, entre otros, ya que son fundamentales en la vida diaria de las personas. A estos servicios básicos se les debe tratar de manera distinta que al resto y dependiendo del caso proveerlos de la manera más eficiente, ya sea que lo haga el mercado o con políticas públicas que mejoren su aprovechamiento y amplíen su cobertura en la población. Inclusive, en ocasiones se llegan a subsidiar con recursos públicos.

Desafortunadamente, dentro de las telecomunicaciones mexicanas el Estado ha definido únicamente la telefonía fija como servicio básico de comunicaciones, aunque dados los objetivos de cobertura universal, también la banda ancha ha sido liberada de este gravamen. Sin embargo, es de vital importancia entender que la convergencia tecnológica impulsa la definición de telecomunicaciones un paso más adelante. Podríamos precisar el servicio básico de telecomunicaciones como un punto de acceso a una red, ya sea por medio de conexión fija, móvil, satelital o microondas; es decir, los servicios de telefonía, internet y datos pueden viajar por distintas tecnologías, y lo que se está definiendo como básico ahora es el punto de acceso. Por esta razón, el mercado actualmente ofrece este conjunto de servicios de manera empaquetada y el impuesto establecido sobre su uso afecta transversalmente a la totalidad de los servicios ofrecidos, ya que de manera operativa es muy difícil distinguirlos.

Ahora bien, una visión errónea es pensar que las telecomunicaciones son un bien de lujo, cuando en la realidad observamos un aumento en la penetración de estos servicios para todos los NSE, elevando al mismo tiempo su capacidad productiva y si se observan mayores niveles de penetración en NSE más altos es únicamente debido al mayor poder adquisitivo que presentan. Actualmente, los servicios de telecomunicaciones son considerados como básicos para el desarrollo nacional en la mayoría de los países y no tomarlos en cuenta como tales aumentaría la brecha digital, tanto al interior del país como en comparativo

internacional respecto a países que les conceden, como servicios básicos, un trato preferencial. También es claro que el mercado ha hecho gran parte del trabajo en la implementación de dichos servicios y en su cobertura, pero los niveles de penetración en México aún proveen un campo de acción a las políticas públicas para cerrar la brecha respecto a los países desarrollados, que sólo puede lograrse mediante fomento y estímulo al acceso de la población, y no mediante cargas impositivas adicionales.

Vale la pena resaltar que en la consideración de los servicios de telecomunicaciones como básicos, países como Estados Unidos han decretado una prohibición a gravar, por ejemplo, el internet.⁴ Inclusive, dada su importancia, la inclusión de nuevos impuestos que gravan el consumo de servicios de telecomunicaciones es visto a nivel internacional como un ejercicio de “desesperación fiscal” por parte de las autoridades nacionales, que buscan recaudar ingresos sin considerar a fondo el impacto que éstos pueden tener para la sociedad.

En México, en cambio, se sigue el esquema de carga impositiva, gravando a las telecomunicaciones en diversos segmentos, aun a pesar de que actualmente se cuenta con una limitada penetración en todos sus servicios. Respecto a las telecomunicaciones móviles, por mencionar el servicio con mayor penetración entre la población mexicana, aún quedan sin acceso 20 millones de mexicanos, mientras que, en el extremo contrario, dos terceras partes se encuentran sin acceso a internet, situación que impacta directamente sobre el objetivo público de cobertura universal y reducción de la brecha digital, entre otros.

⁴The UCLA Online Institute for Cyberspace Law and Policy, *Internet Tax Freedom Act*, Estados Unidos, 1998. Disponible en <http://www.gseis.ucla.edu/iclp/itfa.htm>

VI. Impacto de la Política Fiscal sobre los Consumidores Mexicanos

Como se mencionó anteriormente, la política fiscal es el conjunto de reglas relativas a la captación tributaria mediante impuestos, a la forma del gasto público y al endeudamiento por parte del Gobierno para satisfacer las necesidades de la población representadas por las políticas económicas en cada país. En este sentido, es responsabilidad del Gobierno inyectar el flujo de inversión que genere la infraestructura necesaria para el desarrollo, además de implementar medidas que promuevan la inversión por parte del sector privado para contribuir aun más a la implementación de nuevas tecnologías, determinantes esenciales del crecimiento económico de toda nación.

Una vez definida la política fiscal y sus principales características es importante repasar cómo impacta la carga impositiva a las telecomunicaciones en nuestro país.

Actualmente existe en México una política recaudatoria por tipo de servicio ofrecido, aun cuando se transmite por la misma red, lo cual representa un obstáculo legal para la convergencia tecnológica. Otra característica no deseable en nuestro sistema actual es la presencia de regulación distinta para cada tecnología siendo que en las prácticas internacionales, en el caso concreto de la Unión Europea, se promueve la neutralidad de la tecnología, la cual busca asegurar la imparcialidad regulatoria para productos relativamente homogéneos en un mismo mercado que utilizan diferentes tecnologías para su funcionamiento.

i. Elasticidades y Precio derivado del Impuesto

Se ha encontrado que, dada la elasticidad precio de cada uno de los servicios de telecomunicaciones, por cada unidad porcentual de incremento en el precio se reduce la demanda del servicio en distintas proporciones, dependiendo directamente de la elasticidad de dicho servicio. La literatura empírica sobre la demanda por telecomunicaciones sugiere que las elasticidades varían

ampliamente entre distintos servicios, impactando en mayor medida a la banda ancha, que de por sí es el servicio con menor penetración entre la población mexicana.

La demanda por servicio de voz local es casi perfectamente inelástica, en otras palabras, es poco sensible a cambios en el precio y se consume básicamente lo mismo sin importar el precio. Por su parte, la demanda servicios móviles responde más a cambios en el precio, y posee una elasticidad mayor.⁵ Así, derivado de la mayor elasticidad precio en el servicio de telecomunicaciones móviles, su efecto en este segmento es mayor, por lo que la consecuente reducción de la demanda implica una recaudación ineficiente ya que la pérdida en bienestar no es compensada por el ingreso de esos impuestos. Finalmente, los servicios de internet y TV de paga muestran las mayores elasticidades, siendo los más sensibles a cambios en el precio, por lo que ligeros aumentos en el mismo representan drásticas caídas en el consumo, especialmente para NSE más bajos, cuya elasticidad es aún mayor.

Tipos de Demanda por Nivel Socioeconómico

Población	A/B	C	D/E
Fijo	Muy Inelástica	Inelástica	Inelástica
Móvil	Relativamente Inelástica	Relativamente Elástica	Elástica
Internet y TV de Paga	Elástica	Elástica	Muy Elástica

Fuente: Elaborado por The Competitive Intelligence Unit (2011)⁶

⁵ Cavazos, Robert y James Eisner, *State-By-State Telephone Revenues and Universal Service Data*, Federal Communications Commission, Common Carrier Bureau, Industry Analysis Division, Estados Unidos, 2001.

⁶Piedras, Ernesto, "Conceptos económicos básicos de las telecomunicaciones", en *La regulación de las telecomunicaciones*, Federico Gonzáles Luna Bueno coord., México, 2007, p. 49

Como se muestra en la tabla anterior, los niveles socioeconómicos más altos poseen demandas más inelásticas relativas a los niveles más bajos. En este sentido, las tasas impositivas deberán ser mayores en el segmento fijo que en servicios móviles, de Tv de paga o de banda ancha y mayores para niveles de ingreso más altos. Es importante mencionar que los impuestos en este segmento gravan a quien más utiliza los servicios de telecomunicaciones, y como se verá más adelante, no es equivalente a que paguen más los que disponen de mayor ingreso. Además, el incremento de impuestos tiene un bajo impacto recaudatorio y restringe en mayor proporción la adopción de estos servicios en los segmentos más desfavorecidos debido a su efecto regresivo, limitando el acceso a las personas de ingresos más bajos.

Tabla Resumen del Impacto del IEPS en Telecomunicaciones

		2010	2011
Telefonía Fija	Miles de Llamadas no Realizadas debido al IEPS	5,736,935	4,379,707
	Valor de Mercado que al que el Usuario Valúa estas Llamadas (miles de pesos)	10,153,652	8,354,504
Telefonía Móvil	Miles de Llamadas no Realizadas debido al IEPS	8,714,383	10,738,345
	Valor de Mercado que al que el Usuario Valúa estas Llamadas (miles de pesos)	7,673,888	7,914,673
TV de Paga	Miles de Subscriptores no Atendidos debido al IEPS	283,958	457,745
	Valor de Mercado que al que el Usuario Valúa este Servicio (miles de pesos)	196,420	300,365

Fuente: The Competitive Intelligence Unit

Ahora bien, haciendo un análisis econométrico de las elasticidades precio de los diferentes servicios de telecomunicaciones en México podemos observar algunos de sus efectos con mayor claridad⁷. En primer lugar, cada línea fija pierde 77 minutos de voz al trimestre, y ello considerando que este servicio muestra las menores elasticidades del sector. En promedio, esto se traduce en una merma productiva de 2,829 millones de pesos al trimestre, que representan 8.5% de la base gravable proveniente de las telecomunicaciones fijas.

Respecto al servicio de TV de paga, es posible determinar que el impacto de la carga impositiva representa una merma significativa en el número de usuarios, ya que, derivado de la política fiscal, 283,958 usuarios no accedieron al mercado en 2010 y casi medio millón en 2011. En términos económicos, este impacto refleja una merma productiva de 250 millones de pesos al año. Finalmente, se observa que las telecomunicaciones móviles sufrieron una pérdida promedio de 9,700 millones de llamadas al año, que de haberse realizado hubieran significado un promedio de 7,800 millones de pesos al año, equivalentes al 3.6% de los ingresos móviles.

En términos acumulados, el total de la merma productiva alcanza 4% del valor total del sector de las telecomunicaciones en México, aun cuando la base gravable por concepto del IEPS es solo 3%. Este resultado implica de manera directa que la carga impositiva tiene un impacto mayor sobre el crecimiento de la industria que la recaudación del impuesto, mostrando que, el mercado por sí mismo tiene la capacidad de generar mayores beneficios a la sociedad, y de manera más directa, que cualquier política pública que utilice los recursos derivados de este impuesto.

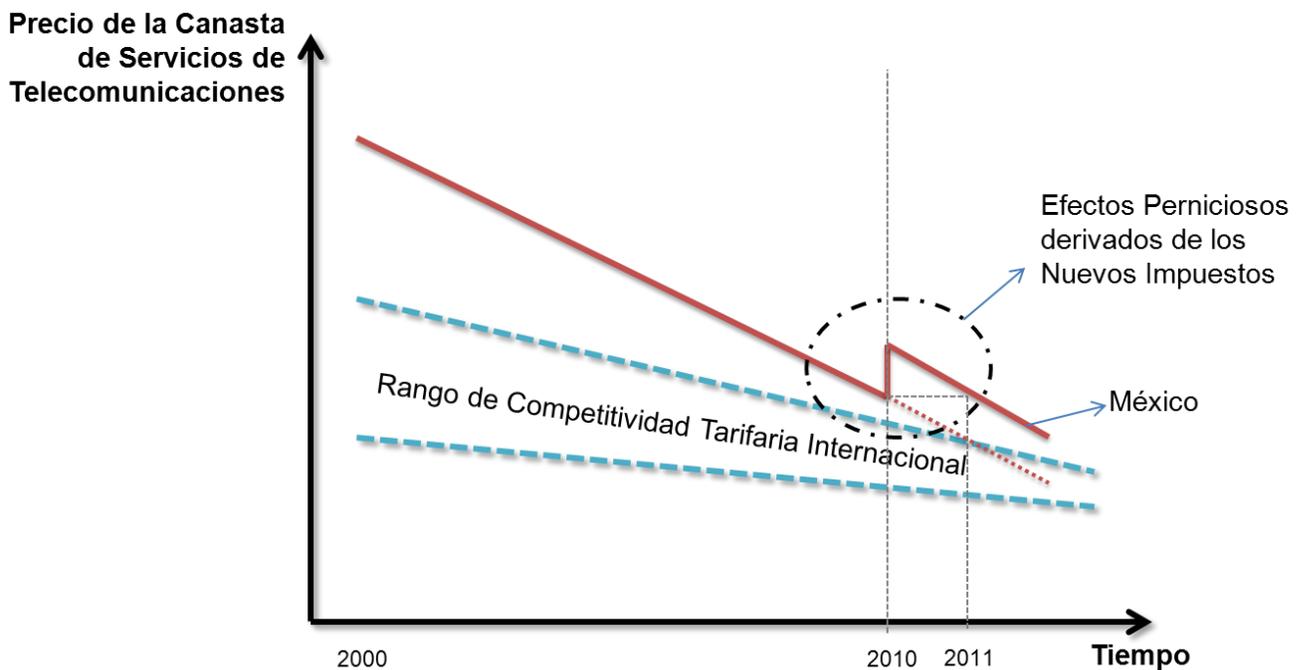
Entonces, considerando que una de las características fundamentales de los impuestos especiales expuestas en la primera sección del presente documento es

⁷ Dicho análisis elaboró aplicando metodologías previamente utilizadas como Katz et al (2008), Atkinson et al (2009), Liebenau et al (2009), Lehr et al (2006), Crandall et al (2007), Thompson et al (2008).

imponer el gravamen sobre aquellos bienes o servicios cuya demanda es inelástica, su objetivo se contradice en todos sentidos. En México, la demanda por servicios como la TV de paga o telecomunicaciones móviles es elástica para un amplio sector la sociedad, por lo cual la imposición del impuesto implica una barrera en la democratización del servicio y, además, una escasa recaudación.

Inclusive, el efecto recesivo de los impuestos impacta negativamente los ingresos de los operadores, reduciendo sus márgenes de ganancia y limitando así su capacidad de absorción del impuesto, para evitar su transferencia a los usuarios finales. En el siguiente diagrama conceptual se ilustra la tendencia del precio de la canasta de servicios de telecomunicaciones en México respecto al rango de competitividad tarifaria internacional y cómo se ve retrasada su tendencia convergente dados los nuevos impuestos al consumo:

Efecto de los Impuestos sobre la Trayectoria de Precios



Fuente: Elaborado por The Competitive Intelligence Unit

Adicionalmente, amerita el caso aclarar que el aumento en la carga impositiva no se traduce directamente en un aumento de precios de los

operadores, en busca de una ampliación de sus márgenes de ganancia, sino que representa una elevación inducida por la serie de impuestos al consumo de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones. En otras palabras, la transferencia de excedentes del consumidor se dirige al gobierno, por la vía de la operación de las empresas de telecomunicaciones, impactando sobre la productividad de la industria y el acceso generalizado de la población.

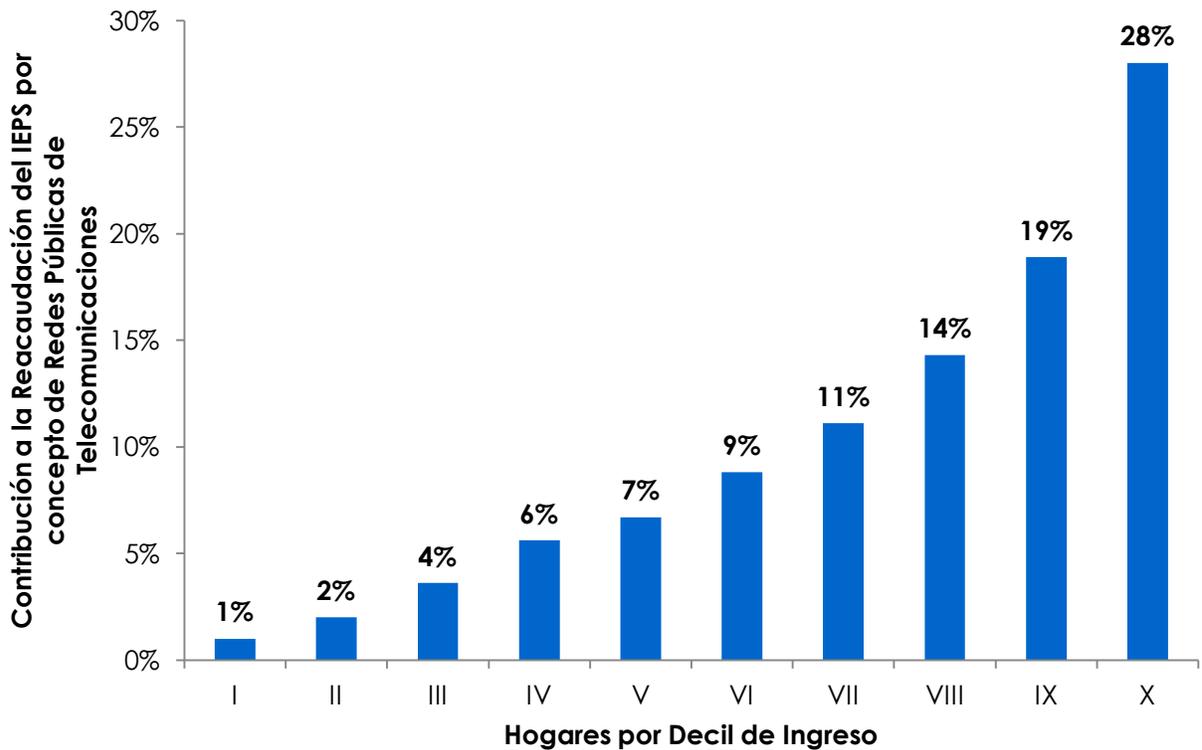
Ante la nueva política fiscal respecto a los servicios de Telecomunicaciones, que conjuntamente corresponde a un alza de los impuestos de 4%, la tendencia a la baja de los precios que ha permitido permear en niveles socioeconómicos bajos con más servicios, enfrentará una desaceleración. La evidencia muestra que el incremento en el costo impositivo lo termina pagando el consumidor final (y no los operadores) ya que se le transfieren todos los gastos del servicio, lo cual contribuye a disminuir la competitividad nacional respecto a nuestros principales socios y competidores.

En este sentido es que se empieza a resentir el incremento en los precios de manera anticipada. Con todo, los nuevos gravámenes constituirán un freno a la trayectoria decreciente de los precios y resultarán en la ampliación del rezago tanto en adopción de servicios, la brecha digital, así como en el retraso de la convergencia tarifaria; todo ello aunado al, de por sí, tardío desarrollo del sector de las telecomunicaciones en México.

ii. Progresividad Relativa del Impuesto

Ahora bien, al analizar la participación de la recaudación por decil poblacional, podría pensarse que nos encontramos ante un impuesto progresivo, ya que pareciera que pagan más los que tienen mayores niveles de ingresos. En valores absolutos esta afirmación es verdadera, ya que los 3 deciles con mayores ingresos aportan casi dos terceras partes de la recaudación total del IEPS en Telecomunicaciones.

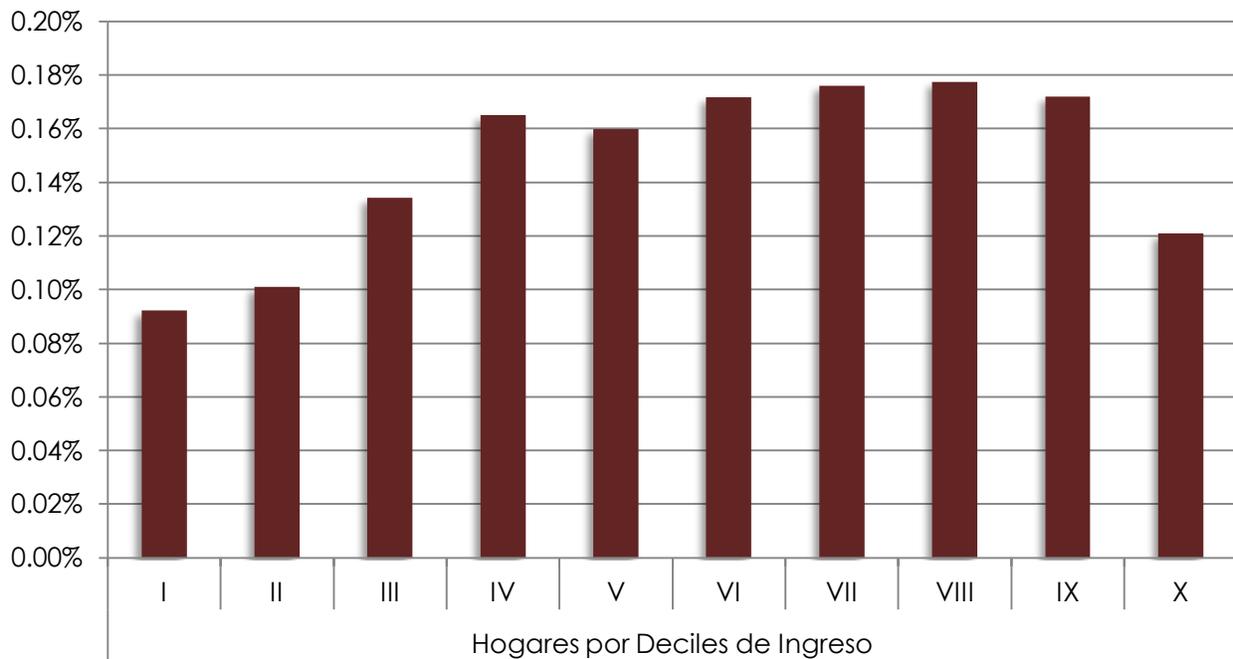
Contribución a la Recaudación Total del IEPS por concepto de Telecomunicaciones



Fuente: Elaborado por The Competitive Intelligence Unit con información de SHCP (2011)

Sin embargo, la siguiente gráfica muestra la proporción que representa la contribución al IEPS en Telecom sobre el ingreso disponible de las familias mexicanas, en cuyo caso la progresividad del impuesto queda en duda. Si bien es verdad que la contribución representa una menor proporción del ingreso para los deciles más bajos de la población mexicana, esta situación se revierte para los deciles intermedios, que pagan la mayor proporción de impuestos respecto a su ingreso disponible. Así, se muestra que no pagan más los que más tienen, sino que el impuesto termina siendo más representativo para NSE medios, que tienen mayores elasticidades precio que los usuarios con mayores ingresos, y que, de acuerdo a la teoría económica, deberían estar pagando una carga menor que los NSE más altos para poder definir al impuesto como progresivo.

Proporción de Ingresos Gastada en IEPS Telecom



Fuente: The Competitive Intelligence Unit

Entonces, en lo que a la progresividad del impuesto se refiere, de acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), durante 2010 el IEPS tuvo un comportamiento progresivo, pues su impacto recayó principalmente en hogares con un mayor nivel de ingreso. Sin embargo, como se mostró, son los NSE medios que pagan una mayor proporción de su ingreso disponible por concepto de IEPS, mostrando en realidad una tendencia regresiva. Adicionalmente, derivado de las diferentes elasticidades del servicio en cada uno de los deciles de ingreso, es posible afirmar que la imposición del IEPS en los servicios de telecomunicaciones vuelve prohibitivo su uso en los hogares que conforman los tres deciles de ingreso más bajo, contradiciendo los propios objetivos de acceso a la información y cobertura universal.

Lo anterior refleja un panorama poco alentador en el combate a la brecha digital, en la que únicamente los deciles más altos podrán seguir costeadando los servicios y, por lo tanto, todos los beneficios que las telecomunicaciones brindan en términos de competitividad, productividad y bienestar. Es importante mencionar que el costo social de restringir vía impuestos el acceso a servicios de

telecomunicaciones convergentes a las personas y empresas más desfavorecidas es muy alto y, más aún, en un entorno macroeconómico adverso como el actual.

iii. Valor Presente Neto de la Recaudación

Por su parte, algunas asociaciones aseguran que “menores impuestos significan mayores oportunidades de recaudación en el largo plazo para el gobierno”, situación que se explica por el crecimiento en el número de usuarios en el mercado derivado del aumento en la penetración de los servicios. Además, mencionan que “recortar los impuestos a los handsets atraerían nuevos usuarios móviles. Y si los impuestos por uso continúan igual, cada nuevo usuario podría aportar ingresos fiscales adicionales por 25 dólares al año”.⁸

Entonces, la suma de los impuestos que pagan las telecomunicaciones mexicanas actualmente puede expresarse como una suma descontada en el tiempo de todos los pagos fiscales; es decir, es posible calcular el valor presente neto de la recaudación esperada. Más aún, es posible maximizar dicha recaudación reduciendo las tasas impositivas que se pagan hoy, para incentivar el crecimiento del sector y recuperar dichos recursos a lo largo del tiempo, maximizando la suma total descontada en el tiempo de los impuestos.

Lo anterior transforma el problema de política fiscal en uno dinámico o intertemporal, en el que el financiamiento del gasto pueda darse con la esperanza de recuperar los recursos en el mediano y largo plazo. En otras palabras, se deben empezar a cambiar las políticas de corto plazo por unas planificadas y sustentadas que busquen el crecimiento de la recaudación en el mediano y largo plazo. Este resultado es aún más relevante en un sector como el de las telecomunicaciones, ya que necesita de grandes cantidades de inversión privada, las cuales no pueden darse en periodos cortos de tiempo sin una certidumbre fiscal comprometida.

Finalmente, cuando el mercado no alcanza a satisfacer los niveles de cobertura socialmente óptimos, “resulta claro que el acceso universal sólo es

⁸ GSM Association, *Mobile Tax Report*, Reino Unido, 2005, pp.5

posible mediante una intervención político-regulatoria que sirva como herramienta para subsanar los fallos del mercado".⁹ Y dada la limitada penetración de los diferentes servicios telecom entre la población mexicana, el gobierno debería de buscar la manera de promover el acceso en lugar de restringirlo mediante cargas impositivas adicionales.

Si se establece un impuesto mal diseñado al sector Telecom se altera la equidad y eficiencia de la política fiscal, limitando así el potencial de crecimiento futuro del sector y reduciendo los efectos multiplicadores de beneficios sobre la sociedad y en general sobre la economía mexicana. Por lo anterior, es vital para el desempeño del sector y de la economía en su conjunto contemplar reglas claras, estables, conducentes y convergentes para los servicios de telecomunicaciones, ya que como resultado elevan la productividad y competitividad nacional.

⁹Rey, Nathaly. *Acceso Universal en Latinoamérica: Situación y Desafíos*, ITU, 2006.

VII. Inconsistencias en Políticas Públicas

Finalmente, debe considerarse que la imposición de cargas fiscales a los servicios de Telecomunicaciones se contrapone directamente con los objetivos planteados por la Administración Pública Federal por diversas razones. Por un lado, representan un obstáculo para promover la adopción de dichos servicios entre la población mexicana; al mismo tiempo que desincentivan la inversión en el Sector, lo cual incide directamente en la creación de la infraestructura necesaria para incrementar cobertura y la calidad del servicio.

En lo concerniente a la inclusión del servicio, en el sexto informe de Gobierno, el Presidente de la República estableció que una de las principales prioridades de su gestión en materia de telecomunicaciones es favorecer el acceso de un mayor número de usuarios a los servicios de telecomunicaciones.¹⁰ Sin embargo, como se ha mencionado a lo largo del presente documento, el gravamen impuesto a los servicios de telecomunicaciones afecta directamente sobre los niveles de penetración del servicio. En particular, resulta importante considerar que el IEPS impacta, en mayor medida, a quien más utiliza los servicios de telecomunicaciones, no así a quienes disponen de mayor ingreso, lo cual termina por representar una barrera a la adopción del servicio entre la población.

Por el lado de la infraestructura, la Presidencia de la República mencionó en el más reciente informe de Gobierno que la inversión en el sector es crucial para el fortalecimiento del sector, de hecho, señaló que durante el último año, esta ascendió a 31,278.8 millones de pesos alcanzando así niveles históricos. La relevancia de la inversión como pieza clave para promover la creación de infraestructura queda patente también en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el cual establece la importancia de "incrementar la cobertura, calidad y

¹⁰Calderón Hinojosa, Felipe, *Sexto Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, México, 2012. Disponible en: http://www.informe.gob.mx/pdf/INFORME_ESCRITO/02_CAPITULO_ECONOMIA_COMPETITIVA_Y_GENERADORA_DE_EMPLEOS/2_11_Telecomunicaciones_y_Transportes.pdf

competitividad de la infraestructura, de modo que al final de la presente administración, México se ubique entre los treinta países líderes en infraestructura de acuerdo a la evaluación del Foro Económico Mundial".¹¹

Al respecto, es importante mencionar que la existencia de impuestos especiales sobre las telecomunicaciones impacta negativamente la tasa de retorno de las inversiones realizadas en el sector, lo cual termina por desincentivarlas. En este sentido, vale la pena destacar que aumentar la inversión, y por lo tanto, la infraestructura en el sector resulta fundamental para incrementar la cobertura del servicio de telecomunicaciones en México. Actualmente esta alcanza únicamente el 74.9% del territorio nacional y se encuentra especialmente limitada en zonas rurales y marginadas del país, ya que sólo 74.4% de municipios posee al menos una torre de telecomunicaciones móviles, situación que impacta directamente sobre la brecha digital, tanto a nivel nacional como en comparativo internacional.

De esta forma, la existencia de una elevada carga fiscal sobre los servicios de telecomunicaciones resulta incompatible con un escenario que promueva el acceso a estos servicios. De hecho, el mismo Gobierno Federal ha afirmado que "la infraestructura es sinónimo de desarrollo económico, social y humano. El crecimiento económico y las oportunidades de bienestar de las Naciones están claramente correlacionadas con el grado de desarrollo de su infraestructura. Los países con que competimos están dando la más alta prioridad a la modernización de su infraestructura, porque saben que es una condición para triunfar en la economía global. México no puede ni debe quedarse atrás".¹² Por lo tanto, si

¹¹Calderón Hinojosa, Felipe, *Plan Nacional de Desarrollo*, Presidencia de la República, México, 2007. Disponible en:

<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/economia-competitiva-y-generadora-de-empleos/telecomunicaciones-y-transportes.html>

¹²Calderón Hinojosa, Felipe, *Infraestructura para el Desarrollo*. Discurso, Presidencia de la República, México, 2007. Disponible en:

<http://www.infraestructura.gob.mx/pdf/ProgramaNacionalInfraestructura2007-2012.pdf>

realmente se desea promover mayores inversiones en el sector, resulta indispensable la existencia de un marco que favorezca mayor inversión en el sector.

VIII. Recomendaciones Finales sobre Impuestos Especiales a las Telecomunicaciones

En conclusión, es ineficiente y regresivo tasar servicios convergentes que tienen un impacto tan positivo en el crecimiento y desarrollo económico, la generación de empleos, el ahorro en gasto tanto público como privado, más y mejor calidad en la educación, así como en recaudación fiscal adicional. Es decir, la ineficiencia y regresividad de estos impuestos proviene de incrementar artificialmente los precios de los servicios y excluir a los segmentos más desfavorecidos de los beneficios mencionados de las telecomunicaciones.

Debido a la carga impositiva con que cuentan las telecomunicaciones mexicanas al día de hoy, el sector ya contribuye en gran medida tanto a la recaudación fiscal como a elevar la productividad de las empresas con la utilización de estos servicios, por lo que al querer incrementar la tasa gravable y resultar más onerosos los servicios, éstas podrían prescindir del uso de ciertos equipos y con ello mermar su eficiencia impactando al conjunto del aparato productivo nacional.

Es por eso, que en función de la teoría económica, no es deseable ni conducente que el objetivo último de una política fiscal o de un impuesto particular sea la maximización de ingresos por sí misma, pues ésta podría traer costos sociales que superen el beneficio de la recaudación.

Como ejemplos tenemos la misma aplicación de impuestos especiales al consumo de telecomunicaciones convergentes en México o, incluso, el caso de la licitación de frecuencias 3G en Europa a principios de la década, donde los gobiernos recaudaron recursos debido a la sobrevaloración de los planes de negocios de los operadores, dando como resultado falta de capital de inversión en infraestructura para operar dichas redes y el encarecimiento consiguiente del servicio en perjuicio de la población que ya no puede acceder a los servicios.

La tasa del 3% en el impuesto especial inhibe el aprovechamiento de las TIC, lo que resulta en un retroceso significativo en la adopción de tecnologías

modernas por los agentes económicos, inhibiendo el acceso a estos modernos y productivos servicios especialmente a la población de menores ingresos.

Entendemos que el IEPS fue concebido como un impuesto especial para los bienes y servicios que producen efectos negativos a la sociedad como el tabaco y las bebidas embriagantes, a fin de disminuir su consumo, pero claramente las telecomunicaciones no encuadran en dicho perfil de servicios.

Entonces, la eliminación del impuesto citado debe ir aparejado con la promoción de una mayor penetración de las TIC que redunden en mayor competencia y menores tarifas a los usuarios finales, lo que permitirá aumentar la recaudación por otras vías al incrementar el uso de los servicios de telecomunicaciones y el crecimiento económico.

Bibliografía

- 105 Congreso de la Unión, "Internet Tax Freedom Act", Estados Unidos, 1998, disponible en <http://www.gseis.ucla.edu/iclp/itfa.htm>
- Ardavín, José Antonio, "Las TIC en la Competitividad y el Desarrollo de México, una perspectiva desde la OCDE", *Una Agenda Digital: Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información en México*, México, 2012.
- Calderón Hinojosa, Felipe, Discurso Programa Nacional de Infraestructura, México, 2007, disponible en:
<http://www.infraestructura.gob.mx/pdf/ProgramaNacionalInfraestructura2007-2012.pdf>
- Calderón Hinojosa, Felipe, "Plan Nacional de Desarrollo" ,México, 2007, disponible en: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/economia-competitiva-y-generadora-de-empleos/telecomunicaciones-y-transportes.html>
- Calderón Hinojosa, "Sexto Informe de Gobierno", México, 2012, disponible en:
http://www.informe.gob.mx/pdf/INFORME_ESCRITO/02_CAPITULO_ECONOMIA_COMPETITIVA_Y_GENERADORA_DE_EMPLEOS/2_11_Telecomunicaciones_y_Transportes.pdf
- Cavazos, Robert y James Eisner, "State-By-State Telephone Revenues and Universal Service Data Federal Communications Commission", Common Carrier Bureau, Industry Analysis Division, State (2001).
- GSM Association, "Mobile Tax Report", Reino Unido, 2005.
- Katz, R. y Galperín, H., "Análisis del impacto económico y social del proyecto de ley de extensión de impuestos internos a productos tecnológicos y de informática y decreto 252/09", México, 2009.
- Melrose ,Enrique, "Comunicaciones y Civilización", *Una Agenda Digital: Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información en México*, México, 2012.
- Piedras, Ernesto, "Conceptos económicos básicos de las telecomunicaciones", *La Regulación de las Telecomunicaciones*, Federico Gonzáles Luna Bueno coord., México, 2007.
- Piedras Fera, Ernesto, "Políticas Públicas para la Competencia", *Una Agenda Digital: Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información en México*, México, 2012.