

Nuevos Impuestos a Telecomunicaciones:
Efectos Perniciosos e Inconsistencias de Política Pública
The Competitive Intelligence Unit (www.the-ciu.net)

En semanas recientes, la Secretaría de Hacienda presentó su Paquete Económico 2010 que, como prácticamente hacen cada año, busca profundizar la tasa de gravamen fiscal sobre la base de causantes cautivos, por la vía del consumo y del ingreso. Así, los efectos previsibles son de afectación al ritmo de crecimiento de este sector (el único creciendo en esta fase álgida de la recesión), de afectación directa a los usuarios de telecomunicaciones limitando el ritmo de crecimiento de accesos fijos, móviles y de banda ancha, con sus consecuentes efectos perniciosos en la productividad, competitividad, generación de empleos y bienestar social, entre otros.

En las iniciativas se proponen dos impuestos que tasan directamente al sector de las telecomunicaciones:

1. **Impuesto Especial a Productos y Servicios (IEPS): impuesto especial a los servicios del único sector con capacidad de crecimiento en esta recesión, el de las telecomunicaciones, con tasa de 4%.** Excluye segmentos de bajo peso y dinamismo, la telefonía rural, pública y servicios de interconexión.
2. **Contribución al Combate a la Pobreza: impuesto generalizado adicional a todos los bienes y servicios en el país de 2%** cuya recaudación estaría destinada específicamente a programas sociales contra la pobreza. Destaca que en el marco normativo fiscal de México no existen impuestos etiquetados para cubrir gastos específicos, lo que lo convierte únicamente en un destino deseable para los ingresos derivados del impuesto y corre el riesgo de terminar en gasto corriente.

En forma agregada, el impuesto final a las telecomunicaciones corresponde a un 6% adicional derivado de la suma de ambos impuestos, que es previsible sea

transferido al consumidor final. Lo anterior se deriva del estrangulamiento de márgenes que recientemente han reportado las empresas del sector, ante la recesión, la devaluación que impacta directamente y en la misma proporción a la estructura de costos y la desaceleración de ingresos tasados en pesos.

Inconsistencias en el Discurso de las Políticas Públicas

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 busca brindar un tratamiento preferencial, pero no punitivo, sino de fomento y estímulo. Todo, con el objetivo de proveer sus servicios de la manera más eficiente, ya sea que lo haga el mercado o a través de políticas públicas que mejoren su aprovechamiento y amplíen su cobertura en la población. Inclusive, llegando a subsidiarlos con recursos públicos.

El Estado ha definido únicamente la telefonía fija como servicio básico de comunicaciones; sin embargo, la convergencia tecnológica impulsa dicha definición un paso más adelante. Actualmente, podríamos precisar el servicio básico de telecomunicaciones como un punto de acceso a una red, ya sea por medio de conexión fija, cable, móvil, satelital o microondas; es decir, los servicios de telefonía, internet y datos pueden viajar por distintas tecnologías, y lo que se debería definir como básico es el punto de acceso.

Hoy en día, se cuenta en México con una penetración de telefonía fija y móvil conjunta de 82%¹. Sin embargo, el 18% de la población aún no cuenta con acceso a ninguno de esos servicios, lo cual que debe ser la prioridad de la administración pública. Sobre todo a la luz de países semejantes, como Argentina, Brasil y Chile, que a la fecha han rebasado ya la barrera de penetración de tres dígitos, es decir, superior al 100%.

¹ Cifra estimada por The Competitive Intelligence Unit al segundo trimestre de 2009.

En cuanto a la infraestructura, los nuevos impuestos resultan contradictorios con el objetivo del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 de *“incrementar la cobertura, calidad y 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”*.²

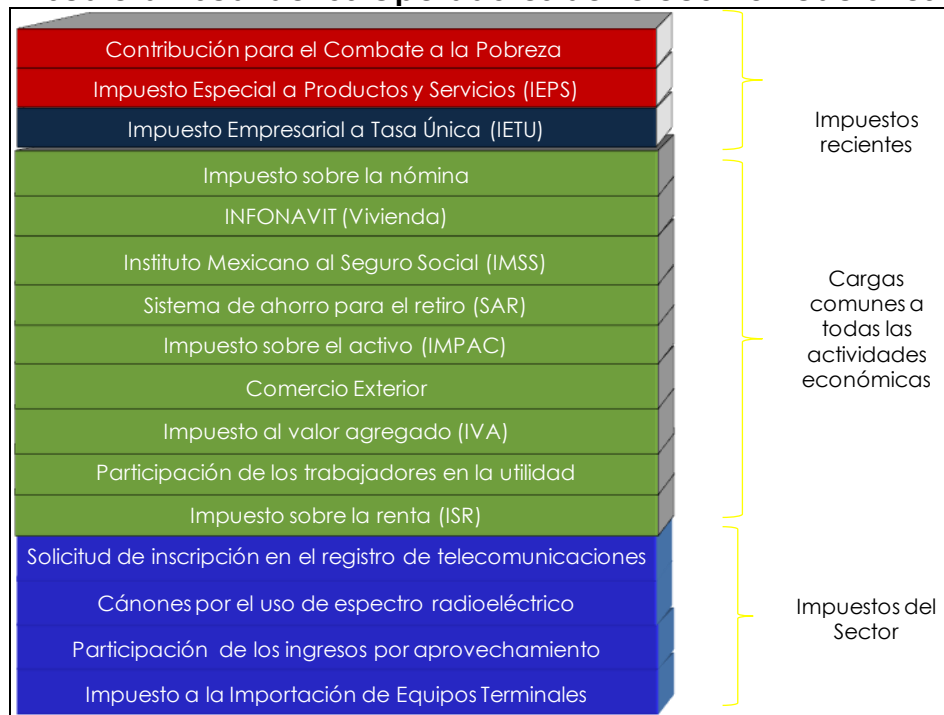
Incluso, el mismo Presidente de la República Felipe Calderón, ha dicho que *“la infraestructura es sinónimo de desarrollo económico, social y humano. El crecimiento económico y las oportunidades de bienestar de las Naciones están claramente correlacionadas con el grado de desarrollo de su infraestructura. 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”*.³

Dicha expansión en infraestructura se verá mermada por el nuevo esquema ya que los impuestos adicionales se suman a la ya de por sí pesada escalera fiscal que enfrenta el sector descrita en la siguiente gráfica:

² Plan Nacional de Desarrollo. Disponible en: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/economia-competitiva-y-generadora-de-empleos/telecomunicaciones-y-transportes.html>

³ Discurso, Julio 2007. Disponible en: <http://www.infraestructura.gob.mx/pdf/ProgramaNacionalInfraestructura2007-2012.pdf>

Escalera Fiscal de los Operadores de Telecomunicaciones



Fuente: The Competitive Intelligence Unit

Es previsible que los nuevos impuestos impacten a los ya de por sí altos precios de los servicios de telecomunicaciones en México, limitando el alcance de estas tecnologías en niveles socioeconómicos bajos, los cuales son los nuevos entrantes a estos servicios. Por lo tanto, la tendencia a la baja de los precios que ha permitido permear en niveles socioeconómicos bajos con más servicios, se verá revertida por el alza en los impuestos a la interminable escalera fiscal del sector impidiendo reducir la brecha digital.

Escenario de alta elasticidad del precio de la demanda

Es claro que se trata de un sector que crece con dinamismo, como resultado de la creciente adopción del uso de tecnologías de la información, así como de la inversión para la expansión de las redes de infraestructura nacionales. Es en función de ello que la participación del sector en la economía ha aumentado su participación en el PIB de menos del 1% en 1990 a un nivel aproximado al 5% en el año en curso.

Adicionalmente, las telecomunicaciones tienen significativas repercusiones directas e indirectas sobre la economía, principalmente relacionadas con un incremento en la productividad y facilitan la comunicación entre particulares y empresas, convirtiéndose en una importante fuente de innovación, creando nuevos servicios, productos y mercados⁴.

En el contexto de 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. Lo anterior mediante una óptima política fiscal que no sólo vele por los intereses rentistas en el corto plazo sino por una planificación del financiamiento del gasto en el largo plazo esperando aumentar su recaudación cuando el mercado se encuentre maduro.

⁴ Bresnahan, T. and M. Trajtenberg, *World Telecommunication/ICT Development Report 2006: Measuring ICT for Social and Economic Development*, International Telecommunications Union (ITU), 8th edition, (2006).

Tipos de Demanda⁵ y Penetración por Nivel Socioeconómico

(Penetración por NSE)

Población	A/B (7%)	C (32%)	D/E (61%)
Fijo Local	Muy Inelástica (97%)	Inelástica (78%)	Inelástica (4%)
LD (Nacional e Internacional)	Inelástica (97%)	Relativamente Inelástica (78%)	Relativamente Inelástica (17%)
Móvil	Relativamente Inelástica (112%)	Relativamente Elástica (95%)	Relativamente Elástica (68%)
Internet	Elástica (85%)	Elástica (23%)	Muy Elástica (16%)

Fuente: The Competitive Intelligence Unit

La literatura sobre la demanda por telecomunicaciones sugiere que las elasticidades varían ampliamente entre distintos servicios. La demanda por servicios de voz local es casi perfectamente inelástica; en otras palabras, es poco sensible a cambios en el precio ya que se consume básicamente lo mismo sin importar el precio. La demanda por llamadas de larga distancia o servicios móviles responden más a cambios en el precio, y poseen una elasticidad mayor.⁶

Además, los niveles socioeconómicos más altos poseen demandas más inelásticas relativas a los niveles más bajos. De acuerdo con lo anterior, las tasas de impuestos deberán ser mayores en el segmento fijo local que en servicios móviles o de larga distancia y mayores para niveles de ingreso más altos. Como se ve en la tabla anterior, las menores elasticidades se observan en los niveles socioeconómicos

⁵ Un bien es inelástico cuando al variar el precio, la demanda por el bien cambia menos que proporcionalmente, y viceversa. Por ejemplo, si el precio de un bien con demanda muy elástica aumenta, entonces, la cantidad demandada del bien se reduce más que proporcionalmente al cambio en precio.

⁶ Cavazos, Robert and James Eisner, *State-By-State Telephone Revenues and Universal Service Data* Federal Communications Commission, Common Carrier Bureau, Industry Analysis Division, *State* (2001).

altos, A y B, los cuales alcanzan las penetraciones más elevadas de servicios de telecomunicaciones; sin embargo, sólo corresponden al 7.2% de la población mexicana limitando considerablemente el impacto de nuevos impuestos a estas personas.

También es importante mencionar que el impuesto grava a quien más utiliza los servicios de telecomunicaciones, lo cual no es equivalente a que paguen más los que disponen de mayor ingreso; y más importante aún es que el impuesto limitaría el acceso a las personas de ingresos más bajos.

Por lo tanto, bajo un escenario de alta elasticidad del precio de la demanda de servicios de telecomunicaciones revelada por la mayoría de la población, el incrementar los impuestos tendrá un bajo impacto recaudatorio y restringirá la adopción de estos servicios a los segmentos más desfavorecidos.

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.

Actualmente existe en nuestro país una política recaudatoria por tipo de servicio ofrecido, aún 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.

Solemos pensar que la tecnología es regresiva, es decir, que trae mayores beneficios a las personas con mayores ingresos y frecuentemente encontramos que así es, o al menos que históricamente así fue. Por ejemplo, tardamos un siglo para llegar a los 20 millones de líneas fijas que en su mayoría dan servicio a NSE altos, pero la evidencia reciente tiende a contradecir lo anterior. En tan solo 19 años de

operación masificada de las telecomunicaciones móviles, tenemos ya evidencia de la creciente progresividad de sus efectos.

Una visión errónea es pensar que las telecomunicaciones son un bien de lujo o que sólo son utilizadas por personas que perciben altos ingresos, cuando en la realidad observamos cada vez más a menudo personas de niveles socioeconómicos C y D portando un teléfono celular o accediendo a internet en sus trabajos o cibercafés, elevando al mismo tiempo su capacidad productiva. En lo que respecta a los servicios ofrecidos en línea, suena irónico tasar el internet como si fuera un bien de lujo para después pedir que se realicen las declaraciones fiscales vía electrónica, es como cobrar una cuota al entrar al banco para pagar impuestos. Aún resulta más difícil de creer que se realicen proyectos como el Plan Nacional de Desarrollo para que un mayor número de mexicanos tengan acceso a la red y, por otro lado, se le imponga un impuesto que causa el efecto contrario.

¿Qué nos dice la teoría económica sobre los impuestos especiales?

La inclusión de nuevos impuestos que gravan el consumo de servicios de telecomunicaciones es visto como un ejercicio de “desesperación fiscal” por parte de las autoridades nacionales. Vale la pena resaltar que los servicios de telecomunicaciones han sido percibidos como básicos, e incluso, países como Estados Unidos han decretado una prohibición a gravar algunos de ellos, por ejemplo, el internet.⁷

Es por ello que, a continuación, se explican cuáles deberían de ser los principales elementos a considerar antes de realizar cambios en la política fiscal vigente para el sector de las telecomunicaciones.

Una política fiscal no es más que el conjunto de reglas relativas a la captación tributaria (impuestos), a la forma del gasto público y al endeudamiento por parte

⁷ Internet Tax Freedom Act (1998). Disponible en <http://www.gseis.ucla.edu/iclp/itfa.htm>

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. La equidad se da en dos ejes:
 - **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.⁸

Por otro lado, existen **dos objetivos primarios de las políticas fiscales** que son los de **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 al Estado sin contraprestación requerida para solventar el gasto público. 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.

Los impuestos pueden ser progresivos o regresivos, característica que se puede definir 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”.⁹

Hay que recordar que en el análisis anterior¹⁰ se mostraron las bajas penetraciones de los distintos servicios de telecomunicaciones en los niveles socioeconómicos más altos. Por lo tanto, los nuevos impuestos resultan en una barrera a la conectividad nacional, evitando así el desarrollo económico del país.

A continuación se muestra un cuadro con el gasto en telecomunicaciones mensual realizado por los hogares de acuerdo a su decil:

⁸ Stiglitz, Joseph E., *La Economía del Sector Público*, editado por Antoni Bosch, (Barcelona, 1988).

⁹ Rosen, Harvey S. *Public Finance*, pp. 258, Irwin/McGraw-Hill, (United States, 1998).

¹⁰ Disponible en: <http://www.the-ciu.net/publicaciones/CIU-NuevosImpuestosTelecom2de3.pdf>

Consolidado de Impactos de Nuevos Impuestos por Decil

Decil	Promedio Gasto Total Mensual Promedio Actual por Hogar	Promedio Gasto Mensual Promedio Telecom Actual por Hogar	Promedio Gasto Telecom sin IVA	Promedio Gasto Telecom con 15% IVA + 2% Combate Pobreza + 4% Telecom	Total Impuestos Pagados Bajo Nueva Modalidad	Diferencia vs. Escenario Actual
1	2,553.33	68.33	59.42	71.90	12.48	3.57
2	3,952.33	108.00	93.91	113.63	19.72	5.63
3	5,013.67	153.67	133.62	161.68	28.06	8.02
4	6,171.67	196.33	170.72	206.58	35.85	10.24
5	7,305.00	257.33	223.77	270.76	46.99	13.43
6	8,736.67	327.00	284.35	344.06	59.71	17.06
7	10,563.00	430.33	374.20	452.79	78.58	22.45
8	13,384.33	573.00	498.26	602.90	104.63	29.90
9	18,337.67	786.33	683.77	827.36	143.59	41.03
10	42,107.33	1,381.33	1,201.16	1,453.40	252.24	72.07
Promedio	11,300.67	411.67	357.97	433.14	75.17	21.48

Fuente: Elaborado por The Competitive Intelligence Unit con información de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares del INEGI

En el cuadro anterior se muestra que, de acuerdo con el INEGI, en promedio, cada hogar pagaría \$21.58 pesos más al mes por servicios de telecomunicaciones bajo el nuevo régimen de contribuciones especiales. 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.

El impuesto más eficiente es el que colecta la cantidad de dinero necesaria para atender los requerimientos de gasto con el mínimo costo en bienestar social. 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.

Recomendaciones finales sobre impuestos especiales a 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, además de más y mejor calidad en la educación, así como en recaudación fiscal adicional por mecanismos actuales como el IVA e ISR, por solo mencionar algunos. Es decir, la ineficiencia y regresividad de estos nuevos impuestos proviene de incrementar artificialmente los precios de los servicios y excluir a los segmentos más desfavorecidos de los beneficios mencionados de las telecomunicaciones.

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 equipos y adicionalmente a los impuestos propios del sector, se deben de pagar impuestos que se le imponen a todas las actividades económicas como lo es el IVA y el ISR, entre otros.

Por lo tanto, las telecomunicaciones ya contribuyen 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. Finalmente, la evidencia muestra que **el alto costo impositivo lo termina pagando el usuario final** ya que se le transfieren todos los gastos del servicio, lo cual disminuye la competitividad nacional respecto a nuestros principales socios y competidores.

Con todo, una política pública no debe ver a un sector tan dinámico, como es el de las telecomunicaciones, como una forma de incrementar su recaudación cortoplacista sino como una medida para atacar los problemas de crecimiento y desarrollo económico que son prioridad nacional en estos tiempos de recesión macroeconómica y con la mitad de la población en pobreza.