

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 2º, FRACCIÓN I, INCISO A), ASÍ COMO EL ARTÍCULO 10 DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS, CON LA FINALIDAD DE MODERNIZAR LA CONFIGURACIÓN TRIBUTARIA SOBRE BEBIDAS ALCOHÓLICAS, BAJO UN ENFOQUE DE SALUD PÚBLICA Y BIENESTAR ECONÓMICO, PRESENTADA POR EL SENADOR POR BAJA CALIFORNIA, GERARDO NOVELO OSUNA.

Senadora Mónica Fernández Balboa

Presidenta de la Mesa Directiva

Senado de la República LXIV Legislatura

P r e s e n t e .

El suscrito, **Gerardo Novelo Osuna**, Senador de la República, integrante del Grupo Parlamentario MORENA en la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 8º, numeral 1, fracción I; 164, numerales 1 y 2; 169 y 172 del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración del Pleno de esta Soberanía la presente **Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 2º, fracción I, inciso A), así como el artículo 10 de la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, con la finalidad de modernizar la configuración tributaria sobre bebidas alcohólicas, bajo un enfoque de salud pública y bienestar económico**, con base en la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La finalidad del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (en adelante IEPS), para efectos de las bebidas alcohólicas, de acuerdo con el Servicio de

Administración Tributaria (en adelante SAT)¹, consiste en desincentivar su consumo, así como obtener recursos que contribuyan al gasto público para brindar servicios médicos a aquellas personas con enfermedades producidas por el consumo de estas bebidas; lo anterior, considerando siempre que no se busca inhibir el desenvolvimiento de esa industria, una de las que ha demostrado mayor potencial económico a mediano plazo.

Por lo tanto, el enfoque resulta ser la salud pública y la recaudación suficiente para contar con los recursos necesarios destinados a servicios médicos de calidad. Y es que el consumo de bebidas alcohólicas está relacionado con más de 200 enfermedades², condiciones de salud y trastornos derivados de dicho consumo, lo cual es clara evidencia de la relevancia de este impuesto³.

Lo anterior, resulta tanto más necesario ante la fuerte pandemia que ha azotado al mundo, toda vez que, aunque no hubo país que contara con recursos suficientes para enfrentar la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, particularmente en México, fueron notorias ciertas carencias y debilidades, especialmente económicas y en materia de salud pública; carencias y debilidades que, de haberlas tenido cubiertas, muchas personas, familiares y amigos, seguirían hoy con nosotros.

Diversos elementos encarecieron la salud del pueblo mexicano frente a la pandemia; por ejemplo, cuestiones como la obesidad y la diabetes, pero, también, hipertensión, cáncer, cirrosis, enfermedades cardiovasculares y hepáticas, en general, enfermedades directa e indirectamente relacionadas con el consumo inadecuado de bebidas alcohólicas, se configuraron como factores de riesgo.

¹ IEPS a Cervezas y Bebidas Alcohólicas, 2018, CEFP/030/2018, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.

² Ibidem.

³ Pan American Health Organization. Policy Brief: Alcohol Taxation and Pricing Policies in the Region of the Americas. Washington, D.C.: PAHO; 2019.

Por otra parte, se debe considerar el aspecto económico que ello representa, pues para las finanzas públicas implica un gran reto, ya que, con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (en adelante INEGI), y de conformidad con el Centro de Estudios de Finanzas Públicas (en adelante CEFP), el Estado “debe contemplar la necesidad de asignar recursos para 3 millones 892 mil 795 personas, que son atendidos por el sistema de salud abierta, y para 3 millones 572 mil 441 personas más, que asisten a consulta del sistema de salud social, es decir, IMSS e ISSSTE”.⁴ Un impuesto que efectivamente desincentive el consumo de estas bebidas por igual en la población sería más benéfico en términos de salud pública y justicia social.

En materia de gasto público, medidas de prevención, servicios médicos y atención, en general, buscan contrarrestar las externalidades negativas, propias del consumo inadecuado de bebidas alcohólicas, lo que conlleva una seria implicación económica que requiere atención inmediata. **Una vez más, se hace la observación de que tampoco es deseable ni factible inhibir el desenvolvimiento de la industria,** pues, en virtud de los empleos que genera y su relevancia en el mercado, tanto interno como externo, así como las cadenas de valor involucradas en la producción de dichos productos, hacen de la industria de las bebidas alcohólicas una de crucial “importancia en el sector productivo de alimentos y bebidas, y con mayor potencial de crecimiento en el mediano plazo”.⁵

México atraviesa una etapa de reactivación y recuperación económica, en la cual tanto el sector público, como el sector privado necesitan de políticas públicas que potencialicen su relación intrínseca necesaria y permita la generación de recursos para la prosperidad y el crecimiento de ambos; el florecimiento de la industria y cobertura del gasto público, pues se trata de una relación necesaria e indispensable, entre la industria y el Estado, en donde el “Estado [tiene la obligación y] se esfuerza en promover las condiciones económicas favorable para que una sociedad pueda

⁴ CEFP, Op. Cit. p. 11

⁵ Ibidem, p. 1

desarrollarse” y, a su vez, “el Estado tiene a su cargo proveerse de los elementos necesarios [pago de impuestos] para realizar tales propósitos”.⁶

Esperar que el tiempo renueve el erario y la economía nacional, parece una estrategia sumamente irresponsable, debido a que nuestro país se caracteriza por una baja recaudación, ubicándonos en último lugar respecto de los países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante OCDE) y por debajo del promedio en toda Latinoamérica⁷, sobre todo respecto de impuestos indirectos, como el IEPS, el cual se ha visto, periódicamente, estancado.⁸ Esto, aunado a una contracción natural del mercado derivada de la pandemia, equivale a menos producción, menor consumo, menos ventas, menos impuestos y, por lo tanto, menos recaudación.

Afortunadamente, aquí se encuentra un área de oportunidad en la que **es posible incrementar los recursos públicos** mediante una política pública que, a su vez, **desincentive un comportamiento perjudicial en detrimento de la salud pública, sin necesidad de nuevos impuestos ni de aumentar los que existen y proteger a la industria de bebidas alcohólicas.**

México requiere de esquemas innovadores y modernos de tributación, en donde aumente la recaudación sin subir las tasas y cuotas impositivas, y tales esquemas deben, de igual manera, favorecer al contribuyente, especialmente a aquel que cumple por convicción sus obligaciones fiscales.

En ese sentido, la experiencia internacional, así como los nuevos paradigmas fiscales, tanto en la práctica como en la doctrina, **han demostrado que subir**

⁶ Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, 6ª ed., Tomo Primero, Porrúa, México, 1974, p. 753

⁷ México ocupa el último sitio en recaudación tributaria entre los países de la OCDE, el economista, 5 de diciembre de 2019, Yolanda Morales, <https://www.eleconomista.com.mx/economia/Mexico-ocupa-el-ultimo-sitio-en-recaudacion-tributaria-entre-los-paises-de-la-OCDE-20191205-0041.html>

⁸ Farfán Mares, Gabriel, Análisis de la política de ingresos tributarios y no tributarios para bebidas alcohólicas en México en los gobiernos federal, estatal y municipal con un enfoque de salud pública, Comunidad Mexicana de Gestión Pública para Resultados, 24 de julio de 2018.

impuestos no implica una mayor recaudación; y, afortunadamente, han proporcionado modelos tributarios novedosos, efectivos y, sobre todo, eficientes que incrementan los ingresos del gobierno, simplifican la fiscalización y buscan el bienestar económico del sector privado, para que contribuyen al gasto público y se desincentive una externalidad negativa que impacta a la población más vulnerable.

Este último punto, respecto del impacto en la población más vulnerable, debe resaltarse, toda vez que en “México hay un alto acceso y disponibilidad de bebidas de alta graduación, es decir, aquellas con un contenido alcohólico que va de los 20° hasta los 55°, a precios bajos. Personas ricas y pobres por igual pueden comprar bebidas alcohólicas con relativa facilidad, independientemente de su edad y nivel de ingreso. En el mercado legal, un litro de bebida con contenido etílico de 40° puede comprarse en poco más de 600 o en alrededor de 781 pesos. Lo anterior, hace de las bebidas alcohólicas un producto sumamente disponible para jóvenes, grupos económicamente vulnerables y personas que abusan de su consumo”, adictos⁹.

Desde 2010, hasta el presente año, la Organización Mundial de la Salud (en adelante OMS), la Organización de las Naciones Unidas, por medio de los objetivos de Desarrollo Sustentable (en adelante UNSDG, por sus siglas en inglés) y la Organización Panamericana de la Salud (en adelante PAHO, por sus siglas en inglés), han reconocido y reiterado la necesidad de disminuir el consumo excesivo de bebidas alcohólicas, pues al ser una sustancia psicoactiva con propiedades causantes de dependencia, es decir, adictiva¹⁰, su impacto en la salud es evidente, sin mencionar los impactos sociales y económicos propios de cualquier consumidor, en lo particular, incluyendo, por ejemplo, daños denominados de segunda mano, es decir, externalidades negativas relacionadas con la violencia y accidentes viales.

⁹ Ibidem, p. 3.

¹⁰ Organización Mundial de la Salud, Alcohol, Datos y cifras 21 de septiembre de 2018, <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/alcohol>.

Dicho de otro modo, en América, cada ochenta y tres segundos se pierde una vida por problemas relativos al consumo de bebidas alcohólicas¹¹.

En ese sentido, el IEPS a las bebidas alcohólicas, como se señala previamente, tiene una finalidad dual, consistente en recuperar el costo social de las externalidades negativas propias de esas bebidas y, a su vez, reducir su consumo. Asimismo, se puede identificar un tercer objetivo, de alguna manera implicado en los otros dos, que es aportar a la recaudación del Estado con proporción al tamaño del mercado.¹² Sin embargo, ninguno de estos se está cumpliendo; la recaudación no incrementa de manera relevante y el consumo sigue aumentando. Hemos ignorado el potencial de este tipo de impuesto para mejorar considerablemente la salud de la población, convirtiendo al IEPS aplicado a bebidas alcohólicas en una mera herramienta fiscal con fines recaudatorios de resultados mediocres.

Por lo que hace a las externalidades negativas señaladas, precisamente, el CEFP ha realizado diversos estudios sobre el IEPS actual a las cervezas y bebidas alcohólicas¹³, en el cual concluyó que, en cuanto a temas de salud pública y perspectiva social ha resultado ineficiente y pocas veces efectivo, toda vez que, entre otras cosas, se demuestra lo siguiente:

- i) Dicho gravamen no está bien orientado porque no se ha logrado reducir el consumo de esos productos entre la población más vulnerable, adolescentes y jóvenes.
- ii) No ha sido suficiente para cubrir los gastos en salud que ocasiona la atención a personas con enfermedades asociadas al abuso del alcohol, como la cirrosis.

¹¹ Pan American Health Organization. Policy Brief: Alcohol Taxation and Pricing Policies in the Region of the Americas. Washington, D.C.: PAHO; 2019.

¹² Farfán Mares, Gabriel, Op. Cit. p. 4

¹³ CEFP, Op. Cit. IEPS a Cervezas y Bebidas Alcohólicas.

iii) El 75.8% de la población consume cervezas, ya que debido a la configuración tributaria del IEPS actual, en la práctica, y en virtud de diversos elementos de economías de escala, éstas tienen una carga impositiva menor a la de otros productos con contenido etílico, como vinos y licores, los cuales causan un IEPS más alto, lo que contradice el objetivo original de la propuesta de la Organización Panamericana de la Salud, sobre utilizar los impuestos para inhibir el consumo de esos productos entre menores de edad y la gente de menores ingresos.

iv) Se confirma que la recaudación ha sido insuficiente para cubrir los costos de salud pública, es decir lo que cuesta atender a personas con enfermedades asociadas al alcoholismo.

v) No se ha logrado reducir el consumo de cervezas y bebidas alcohólicas que tienen un efecto muy negativo en la población más vulnerable (jóvenes y adolescentes).

vi) El alcohol a menudo se consume antes, junto con o después de otras sustancias psicoactivas y la comorbilidad de la dependencia del alcohol y el tabaco es elevado.

Por otra parte, respecto de la finalidad recaudatoria, el estancamiento en los ingresos por medio de la recaudación del IEPS, desde 1994,¹⁴ pudiera sugerir que la elasticidad precio de las bebidas alcohólicas es inelástica; esto es, que la cantidad demandada por esos productos no se contrae con variaciones en el precio de venta, lo cual pudiera ser en virtud de la calidad adictiva de esas bebidas. Sin embargo, existe evidencia empírica a favor de la hipótesis de racionalidad de los consumidores de cerveza, vinos y licores¹⁵, sobre todo en el largo plazo, ya que la elasticidad precio de la demanda de largo plazo del consumo de bebidas alcohólicas

¹⁴ Farfán Mares, Gabriel, Op. Cit. p. 5

¹⁵ Catalán Horacio y Moreno Emmanuel, Consumo de bebidas alcohólicas en México. Un enfoque de adicción racional, Universidad Nacional Autónoma de México, Economía Informa, núm. 399, 2016, [consulta: 28 de abril de 2020] disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0185084916300196>.

ha demostrado ser mayor a uno, lo que implica que el incremento de los precios en el tiempo podría contener e, incluso, reducir su volumen de demanda.

Esto, por lo tanto, muestra una clara ineffectividad del IEPS, en su esquema actual, *ad-valorem*, pero no por alguna inelasticidad inherente en el consumo, sino como consecuencia de una configuración tributaria errónea del impuesto, pues en más de 20 años no ha logrado desincentivar el consumo, ni incrementar de manera relevante la recaudación.¹⁶ Incluso, a partir de información proporcionada por el INEGI, se puede reafirmar la ineficacia del IEPS, en su esquema actual, porque los precios de bebidas alcohólicas, y en especial el precio de aquellas más baratas, no se han visto afectados, ni siquiera por la inflación. “De acuerdo con una revisión de 2011 al 2018, las diferencias de precio entre los distintos tipos de bebidas a lo largo del periodo, en términos reales han tenido un cambio prácticamente nulo”¹⁷, sobre señalar que el esquema actual del IEPS se implementó entre 2013 y 2014, por lo que es factible responsabilizar de esto a dicho esquema.

Lo anterior, demuestra que la relativa inelasticidad en el precio de bebidas alcohólicas puede modificarse en el largo plazo, no obstante, el esquema actual no lo logró, así como tampoco logró aprovechar dicha inelasticidad para fines fiscales, es decir, aumentar la recaudación, por lo que se debe recurrir a un esquema tributario distinto, al nivel de los estándares internacionales: el sistema específico – cuota fija por litro de alcohol puro (*ad-quantum*).

Este esquema *ad-quantum* ha sido recomendado por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la OMS, la OCDE e, incluso, la Unión Europea. Tampoco es un esquema experimental, pues, por ejemplo, de entre los 34 países pertenecientes a la OCDE sólo 4 países: Chile, Corea del Sur, Israel y México, cuentan con un sistema de IEPS por valor (*ad-valorem*) y no por grado alcohólico

¹⁶ Farfán Mares, Gabriel, Op. Cit. p. 7-8

¹⁷ Ídem.

de las bebidas (ad-quantum); es decir, por precio de venta y no por cantidad de alcohol contenida, o sea, por el daño que causa.

La mejor práctica, según la OCDE, en los impuestos sobre el alcohol, es basarlos en el contenido de alcohol, no el precio. Lo anterior, marca la pauta para que en México se hable acerca del tema con dimensión y sentido de salud pública.

“Existe un creciente consenso, en la academia y algunos gobiernos, de que los impuestos vinculados con contenido alcohólico, híbrido o de cuota fija deben apoyarse como ‘buenas prácticas’”¹⁸

Si consideramos la externalidad negativa, ya sea de salud o social, que genera el consumo de alcohol, lo justo y razonable es que se grave en proporción a su contenido alcohólico, aumentando si el volumen alcohólico es mayor y, viceversa, disminuyendo el impuesto si el contenido alcohólico es menor.

Bajo un esquema de cuota fija ad-quantum por grados de alcohol por litro, el IEPS a las bebidas alcohólicas sería un impuesto socialmente justo, fiscalmente equitativo y dirigido, efectivamente, a corregir la externalidad social negativa, propia del consumo de este producto. Por otra parte, las bebidas alcohólicas que tuvieran el mismo contenido alcohólico y volumen pagarían exactamente el mismo impuesto, mientras que, si una bebida tiene el mismo volumen que otra, pero doble de alcohol, pagaría el doble de IEPS, encareciendo bebidas alcohólicas baratas, de mala calidad y de alto contenido alcohólico, como el aguardiente, licores baratos y los insumos para las famosas y dañinas “aguas locas”.

Un esquema de esa naturaleza, aplicado en México, consistiría en una cuota fija ad-quantum de \$1.40 (UN PESO CON CUARENTA CENTAVOS M.N.) por cada grado de alcohol (grado G.L.) por litro de contenido en las bebidas alcohólicas; esto es, multiplicar la cuota aplicable por cada grado G.L., claramente visible en el etiquetado

¹⁸ Farfán Mares, Gabriel, Op. Cit. p. 9

de cada lata o botella (%), y ese resultado, a su vez, multiplicarlo por el litro o su equivalente que dicha lata o botella contenga.

Una consideración importante es que el IEPS, bajo este nuevo esquema, se debe aplicar por igual a todas las bebidas alcohólicas para evitar sustituciones; es decir, que dejen de consumir determinada bebida que sufrió un incremento drástico en su precio por otra que resulta ser más barata. En esta misma lógica, se debe aplicar por igual a la enajenación y a la importación, con la finalidad de evitar externalidades de mercado.

Otra consideración relevante es que no se debe presentar un incremento drástico en la carga para el contribuyente, ya que podría esto referir a un aumento repentino del mercado negro, por ello, se debe buscar una cuota fija ad-quantum que mantenga el estado de las cosas actual y, posteriormente, incrementar periódicamente la cuota.

El sistema actual de cálculo y pago del IEPS castiga a las bebidas que inherentemente tienen costos más elevados en virtud de las materias primas que utilizan, así como por el componente artesanal que las caracteriza en su producción; por ejemplo, **bebidas icónicas mexicanas con denominación de origen protegida, tales como el mezcal y el tequila.**

El esquema de IEPS vigente eleva fuertemente el precio de estas bebidas icónicas con respecto a otras bebidas de baja calidad y con alto contenido alcohólico, como aquellas clasificadas “aguardientes de caña”, cuyo precio de venta al público promedio es de \$25 pesos por litro y contribuyen con tan sólo \$8 pesos; mientras que, por lo general, un tequila o un mezcal conllevan un impuesto por concepto de IEPS superior a los \$100 pesos.

Asimismo, existen bebidas denominadas premezcladas, por ejemplo, la conocida FOUR LOKO que tiene un alto contenido alcohólico (tres veces más que lo que

contienen en promedio estas bebidas) y que cuesta aproximadamente \$30 pesos una lata de 473ml. El sistema actual de IEPS permite que estas bebidas sean muy asequibles a pesar de su alto contenido alcohólico, pero **con el cambio a un sistema ad-quantum el incremento en su contribución al IEPS, y por lo tanto en su precio, será de un 47% con respecto al actual.**

Por el otro lado, una cerveza artesanal, que en la mayoría de los casos son elaboradas por MiPyMes con altos costos de producción, así como de materias primas muy elevados, y cuyo precio al público ronda entre los \$30 pesos, con un porcentaje de alcohol de 4.5% y un volumen de 355ml, contribuirá con \$2.24 pesos, esto es, \$3.18 pesos menor al impuesto IEPS actual, ya que el sistema ad-quantum establecería el gravamen en función contenido etílico que contiene la bebida alcohólica.

En este sentido, una cerveza con un volumen de 1.2 litros, conocida coloquialmente como “caguama”, con un precio promedio de \$30, actualmente contribuye con \$5.42 pesos. Con el sistema ad-quantum propuesto, incrementaría su contribución por \$2.97 pesos adicionales pasando a contribuir \$8.37 pesos, considerando que su volumen es cuatro veces mayor.

Otras categorías de bebidas emblemáticas de México con alcohol, como **el vino de uva mexicano, se venden, en general, en botellas de 750ml con 13° Alc. vol. (G.L.), contribuirá al IEPS con \$13.65 pesos, haciéndolo más competitivo;** ya que en la actualidad el precio promedio de una botella de vino mexicano ronda en los \$200 pesos, lo que causa un impuesto de \$36.12 pesos con el sistema actual ad-valorem.

Como se puede observar, el cambio tributario no es drástico respecto de aquellos productos que tendrían una mayor carga tributaria, sin embargo, esta modificación es mucho más significativa para aquellos cuya carga tributaria disminuye, **generando condiciones propicias para el cumplimiento espontáneo por parte**

de los contribuyentes. Esto también quiere decir que representaría un beneficio para el erario, toda vez que aquellos productos que se venden en mayor volumen, aunque sea pequeño su incremento, representarían un aumento en la recaudación, como se verá más adelante, alrededor a los 18 mil millones, aproximadamente.

De acuerdo con la PAHO, el modo más eficiente para reducir los daños relacionados con el alcohol es por medio de este tipo de impuestos¹⁹; al efecto, agrega que los impuestos específicos de cuota fija basados en el volumen de alcohol contenido en esas bebidas: i) promueven la producción de bebidas con bajo contenido alcohólico y de bebidas percibidas como de alta calidad, ii) el precio de venta de las bebidas alcohólicas aumenta, iii) disminuye el consumo de alcohol, y iv) aumenta el ingreso tributario. Ventajas que, en términos generales, otros esquemas, como el del IEPS vigente, no tienen.

Entre las ventajas de los impuestos específicos de cuota fija (o ad-quantum), la OCDE y la OMS destacan las siguientes²⁰:

- i) Son fáciles de administrar, ya que toda la información necesaria para calcular el impuesto está en la etiqueta, en el caso de los productos envasados; y, en los documentos de transporte, en el caso de los productos a granel;
- ii) Son difíciles de evadir, ya que no se requiere confiar en el precio de venta, el cual, en la mayoría de las ocasiones, no puede conocerse con certeza y es comúnmente manipulado por los contribuyentes que implementan esquemas de evasión y elusión fiscales. A pesar de que los índices de evasión de impuestos en la producción han

¹⁹ Pan American Health Organization. Policy Brief: Alcohol Taxation and Pricing Policies in the Region of the Americas. Washington, D.C.: PAHO; 2019.

²⁰ Recuperado de: <https://www.oecd.org/mexico/health-at-a-glance-mexico-ES.pdf>, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/23389dc8-es/index.html?itemId=/content/component/23389dc8-es>, <http://www.oecd.org/mexico/Health-at-a-Glance-2017-Key-Findings-MEXICO-in-Spanish.pdf>, World Health Organization (2014), Global Status Report on Bebidas alcohólicas and Health 2014, WHO, Geneva. OECD Health Database, 2018.

reducido en los últimos años, en 2017 dicho tipo de evasión representaba el 53.5% de la pérdida fiscal total en materia de bebidas alcohólicas.

iii) Incentivan decisiones de consumo responsables, ya que con los impuestos *ad-quantum*, el monto del impuesto pagado solo varía de acuerdo con la cantidad de alcohol consumido. Esto constituye una clara ventaja frente a los impuestos *ad-valorem*, los cuales varían con el valor de las bebidas y no con su contenido alcohólico, por lo que no existe correlación alguna entre la cantidad de alcohol consumido y el impuesto pagado, afectando así el vínculo entre el fin extrafiscal del impuesto y los incentivos económicos que el impuesto crea;

iv) Incentivan el derecho a elegir de los consumidores, ya que no distorsionan las diferencias de precios subyacentes con base en diferencias de calidad;

v) Combaten a las prácticas desleales que llevan a cabo los productores clandestinos, al facilitar su fiscalización y evitar distorsiones que los impuestos *ad-valorem* suelen generar en las cadenas de producción y comercialización, cuando éstos contemplan esquemas de acreditamiento. México es el país latinoamericano con el mayor volumen de mercado de bebidas alcohólicas ilícitas, con 36.4% de los destilados consumidos en 2017, generó 27,148 millones de pesos en ganancias durante ese mismo año. Lo anterior significó una pérdida fiscal de 8,542 millones de pesos.

Además del daño económico que representa, la OMS advierte que el alcohol producido de manera informal trae consigo graves consecuencias para la salud debido al mayor contenido de etanol y la posible contaminación con sustancias tóxicas como el metanol.

vi) No son discriminatorios ni injustos. Se busca gravar a todas las bebidas de la misma manera, tomando en cuenta que el costo social del consumo nocivo de alcohol proviene de las cantidades consumidas, y no del tipo de producto.

México, en virtud de sus características particulares, tanto naturales y sociales, requiere un esquema fiscal adecuado que erradique, en la mayor medida posible, el origen de las externalidades negativas de las bebidas alcohólicas; nuestra tendencia explosiva de consumo, la asequibilidad económica de bebidas (sobre todo para subpoblaciones vulnerables, como los jóvenes y personas de escasos recursos) y la evasión fiscal.

En ese sentido, nuestro país no es un gran consumidor de bebidas alcohólicas, sin embargo, el problema radica en que tenemos un patrón de consumo denominado explosivo, al caracterizarse por la ingesta de grandes cantidades en periodos cortos de tiempo.

Lo anterior, se encuentra relacionado con el precio de las bebidas alcohólicas, y es que existe un importante acceso a bebidas alcohólicas, sobre todo por su asequibilidad económica, la cual se configura con la suma del precio del producto y el ingreso del consumidor; naturalmente, si alguno de esos dos factores disminuye, se reduce la asequibilidad, menor asequibilidad, menor consumo y viceversa, no obstante, es evidente cuál de esos dos factores habrá que atacar, pues nunca será deseable disminuir el ingreso del consumidor, por lo tanto, habrá que atacar el precio del producto. Mayor precio, menos acceso y, por consecuencia, menor consumo.

No obstante, durante periodos de recesión económica o de reactivación, como es el caso actual de México, la asequibilidad del alcohol disminuye y éste, como todos los bienes y productos del mercado, reducen sus ventas. Por ello, es el momento ideal para realizar un cambio en la configuración tributaria.

Por lo que respecta a la evasión, el IEPS vigente presenta una alta tasa de evasión, de alrededor de 20%²¹, aunque se ha reducido, existe una serie de oportunidades para este delito fiscal, pues se causa un impuesto diferente en cada eslabón de la cadena de venta, hasta llegar al consumidor final, permitiendo, incluso, la creación de mercados ilegales.

En su estudio “Alcohol in the Shadow Economy” de 2018, la Alianza Internacional para el Consumo de Alcohol (IARD) exploró los costos y consecuencias del alcohol ilícito, particularmente los efectos en individuos, sociedades y economías del mundo.

El estudio evidenció que el alcohol no regulado está muy extendido especialmente en países como América Latina, lo que genera riesgos sanitarios como muertes por intoxicación; y económicos, por concepto de no pago de impuestos al fisco.

Además de los peligros a nivel sanitario por el consumo de sustancias que no están certificadas, existe una pérdida económica significativa para los Estados al no percibir ingresos por evasión impuestos.

Este estudio muestra también que México ocupa el primer lugar en porcentaje de alcohol ilícito contra otros países de Latino América. El 34% del alcohol que se consume es ilegal en nuestro país. El 52% de los productores del alcohol evaden los impuestos con lo que las pérdidas fiscales para el 2013 eran de más de \$7MM USD.

La configuración propuesta, ad-quantum, tiene una solución inherente sumamente positiva, pues al gravar el contenido alcohólico de las bebidas, en oposición a gravar el precio de venta, contamos con un valor constante que no va a variar a lo largo de la cadena de venta, es decir, el contenido alcohólico es el mismo desde su

²¹ Farfán Mares, Gabriel, Op. Cit. p. 6

producción hasta la venta final, pasando por la comercialización y distribución, lo cual permite una fiscalización simplificada.

Situación que no ocurre en el esquema actual, *ad-valorem*, pues al gravar el precio de venta, se causa un impuesto diferente en cada eslabón de la cadena de venta, requiriendo un esfuerzo excesivo e innecesario por parte del SAT para fiscalizar cada uno de esos eslabones.

En el esquema propuesto, al mantener constante el contenido alcohólico, el impuesto que se causa en la primera venta, o sea, desde el productor, será el mismo y, aunque se traslade al consumidor final, el SAT solo necesitará fiscalizar a los productores e importadores, reduciendo drásticamente la ventana de oportunidad con la que cuentan los evasores de impuestos; además de que la base para el cálculo del impuesto se encuentra en la etiqueta del producto, y, así, no se sujetaría dicho cálculo al arbitrio del precio de venta y el margen de utilidad que quiera generar el sujeto del impuesto.

Este efecto tributario, denominado usualmente como primera mano, es decir, que se paga en el primer punto de la cadena, no debe ser subestimado, pues el impuesto que se causa y entera se percibe desde la salida de la mercancía de la casa productora o en la importación definitiva, generando, entre otros, los siguientes beneficios:

i) Simplifica la recaudación, pues toda la información que se requiere para la aplicación de la configuración tributaria propuesta se encuentra en la etiqueta y, al estar basado en el volumen y contenido alcohólico, la base estaría irremediablemente controlada por la Procuraduría Federal del Consumidor y la Secretaría de Salud.

ii) Simplifica la fiscalización, toda vez que no será necesario fiscalizar a cada productor, a cada importador, a cada comercializadora, a cada distribuidora, así

como a cada punto de venta final, eslabones que, al generar una utilidad propia, varían el cálculo del impuesto, siendo necesario fiscalizarles individualmente; bajo el esquema propuesto solo se requeriría fiscalizar al productor o importador, en su caso.

iii) Lo anterior, tiene implicaciones también para el mercado negro y la evasión, ya que se evitan fugas en la cadena de comercialización, se elimina la subvaluación en productos importados y se regula el comercio a granel del alcohol etílico al focalizar la fiscalización en los puntos de producción.

Así, tenemos entonces dos momentos en los efectos de los impuestos indirectos como el IEPS, que gravan una externalidad negativa en la sociedad: el corto y el largo plazo.

Respecto del corto plazo, el IEPS, como se ha señalado previamente, pretende distorsionar el mercado para desincentivar el consumo, pero ¿por qué no se ha logrado? Una explicación simplista es, como se mencionó antes, el carácter adictivo del bien, de las bebidas alcohólicas. En términos de economía, aquellos consumidores de bienes adictivos, como el alcohol u otras drogas, parece corresponderles un comportamiento irracional, digamos, sin una lógica.

Ahora bien, para efectos del consumo de bebidas alcohólicas, en particular, existe evidencia empírica de racionalidad por parte de los consumidores, pues éstos logran planificar un consumo futuro, situación que no se presentaría en adictos miopes o irracionales. No obstante, se reconoce que existe un proceso adictivo, pues el consumo pasado tiene una mayor injerencia sobre el consumo actual, con respecto al consumo futuro, pero con un comportamiento racional. Analizar el comportamiento de los bienes adictivos bajo un enfoque económico tiene grandes ventajas, permitiendo diseñar instrumentos de política pública eficientes que logren regular el consumo de dichos bienes y reducir sus efectos negativos. El propósito

debe ser, entonces, minimizar el daño social derivado del consumo de bebidas alcohólicas ya que los niveles de consumo afectan a la sociedad como un todo.²²

Entonces, no se deja de considerar que un mero aumento en los precios solo desincentiva la demanda en el largo plazo y que en el corto plazo, tal efecto es menor, no obstante, considerando al alcohol como un producto inelástico en el corto plazo, un aumento en ese precio por medio de impuestos supondría necesariamente un incremento en ingresos fiscales²³, por lo tanto, con base en la finalidad de este impuesto, de conformidad con lo establecido por el SAT, bajo el esquema propuesto de cuota fija, lograrías incrementar significativamente el ingreso tributario por medio del IEPS en el corto plazo.

De acuerdo con las cifras del SAT, partiendo de la recaudación de IEPS de los años anteriores, se hacen las siguientes estimaciones; para efectos de 2018, se realiza el cálculo con las cifras fijas, sin embargo, por lo que respecta a 2019, considerando que son las cifras más actuales, se realiza el cálculo introduciendo la variable de elasticidad a 95% con la finalidad de generar un cálculo moderado, aunque pudiera, desde luego, alcanzar cifras parecidas e incluso superiores a las de 2018:

²² Catalán Horacio y Moreno Emmanuel, Consumo de bebidas alcohólicas en México. Un enfoque de adicción racional, Universidad Nacional Autónoma de México, Economía Informa, núm. 399, 2016, [consulta: 28 de abril de 2020] disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0185084916300196>

²³ Cfr. Pan American Health Organization. Policy Brief: Alcohol Taxation and Pricing Policies in the Region of the Americas. Washington, D.C.: PAHO; 2019.

Diferencia Sistema Ad Valorem vs Ad Quantum en Recaudación

	Vino	Pre-Mezclados	Destilados	Cerveza	TOTAL	
2018	Volumen de bebidas alcohólicas comercializados en millones de litros	98	152	309	8,730	9,289
	Volumen convertidos a millones de litros puros de alcohol	12.7	7.6	124	393	537
	Recaudación de IEPS sistema AD VALOREM (miles de millones de pesos)	\$1.6	\$0.94	\$14.4	\$36.7	\$53.6
	Recaudación de IEPS sistema Ad Quantum a \$1.4/GL (miles de millones de pesos)	\$1.8	\$1.1	\$17.3	\$55.0	\$75.16
	Diferencia entre sistemas de IEPS	\$0.19	\$0.12	\$2.95	\$18.29	\$21.55
2019	Volumen de bebidas alcohólicas comercializados en millones de litros	97	146	309	9,020	9,572
	Volumen convertidos a millones de litros puros de alcohol	12.6	7.3	124	406	550
	Recaudación de IEPS sistema AD VALOREM (miles de millones de pesos)	\$1.6	\$1.05	\$14.0	\$40.8	\$57.4
	Recaudación de IEPS sistema Ad Quantum a \$1.4/GL (miles de millones de pesos)	\$1.8	\$1.0	\$17.3	\$56.8	\$76.9
	Recaudación de IEPS sistema Ad Quantum a \$1.5/GL (miles de millones de pesos)	\$1.9	\$1.1	\$18.6	\$60.9	\$82.4
	Recaudación de IEPS sistema Ad Quantum a \$1.6/GL (miles de millones de pesos)	\$2.0	\$1.2	\$19.8	\$64.9	\$87.9
	Diferencia entre sistemas de IEPS a \$1.4/GL vs AD VALOREM	\$0.22	-\$0.02	\$3.37	\$16.02	\$19.6
	Diferencia entre sistemas de IEPS a \$1.5/GL vs AD VALOREM	\$0.34	\$0.05	\$4.61	\$20.08	\$25.1
	Diferencia entre sistemas de IEPS a \$1.6/GL vs AD VALOREM	\$0.47	\$0.12	\$5.85	\$24.14	\$30.6
	Ajuste impacto elasticidad al 95%					
	Recaudación de IEPS sistema Ad Quantum a \$1.4/GL	\$1.7	\$0.97	\$16.46	\$53.98	\$73.1
	Recaudación de IEPS sistema Ad Quantum a \$1.5/GL	\$1.8	\$1.0	\$17.6	\$57.8	\$78.3
	Recaudación de IEPS sistema Ad Quantum a \$1.6/GL	\$1.9	\$1.1	\$18.8	\$61.7	\$83.5
Diferencia entre sistemas de IEPS a \$1.4/GL vs AD VALOREM	\$0.13	-\$0.07	\$2.51	\$13.18	\$15.7	
Diferencia entre sistemas de IEPS a \$1.5/GL vs AD VALOREM	\$0.25	\$0.00	\$3.68	\$17.03	\$21.0	
Diferencia entre sistemas de IEPS a \$1.6/GL vs AD VALOREM	\$0.37	\$0.07	\$4.86	\$20.89	\$26.2	
RECAUDACIÓN ADICIONAL ACUMULADA CON AD-QUANTUM (2018-2019) A \$1.4/GL vs AD VALOREM (lo que se pudo haber obtenido)	\$0.31	\$0.05	\$5.46	\$31.47	\$37.3	

Fuente: SAT 2018 y 2019 cifras en miles de millones de pesos
Cálculos propios

METODOLOGIA DE CÁLCULO

VINO: 13% Alc.Vol; Pre-Mezclados: 5% Alc.Vol; Destilados 40% Alc.Vol; Cerveza 4.5% Alc.Vol

Recaudación Sistema AD Quantum

Se calcula de proyectar el volumen (9,020) por la cuota (\$1.4) y su % de alcohol etílico (4.5): $9,020 \times \$1.4 \times 4.5 = \$56,826$ millones de pesos

Se calcula de proyectar el volumen (309) por la cuota (\$1.4) y su % de alcohol etílico (40): $309 \times \$1.4 \times 40 = \$17,304$ millones de pesos

Es decir, que, bajo la configuración tributaria propuesta, sin un incremento drástico en el precio de las bebidas alcohólicas por la enajenación o importación de éstas, **se obtendría una recaudación adicional de más de 19 mil millones de pesos**, o bien, de 15 mil millones, si se observa un cálculo cuidadoso o conservador, aplicando un ajuste por elasticidad.

Dichos recursos, desde luego, contribuirían al gasto público para efectos de renovar el erario que se vio azotado por la pandemia; recursos que pudieran ser utilizados para mejorar el sistema de salud nacional.

En ese sentido, se puede observar que modernizando el sistema actual por un sistema ad-quantum, en los años 2018 y 2019 **se hubieran podido recaudar alrededor de \$40 mil millones de pesos adicionales**. De esta forma, **además de lograr un beneficio al gobierno en su recaudación, también hubiera provocado que todas las categorías de bebidas alcohol contribuyeran de una manera progresiva y equitativa al IEPS por su contenido de alcohol**.

Además, algunos productores de bebidas nacionales, en su amplia mayoría MiPyMes, verían una disminución en su carga tributaria, **permitiéndoles reactivar la economía en una de las industrias con mayor potencial en el mercado** al mediano plazo.

Por otra parte, como se señala previamente, se simplifica la recaudación y fiscalización al generarse un efecto de primera mano, que reduce la evasión, la venta de bebidas alcohólicas ilegales y, a su vez, se simplifican los cálculos al establecer una sola cuota ad-quantum para todas las categorías de bebidas alcohólicas, lo cual es socialmente justo.

Y, finalmente, con respecto al largo plazo, existen una serie de beneficios que es importante que consideremos; por ejemplo, un menor acceso por parte de jóvenes pues por razones financieras, prefieren bebidas baratas, usualmente de mala calidad, y lo mismo sucede con bebedores regulares y con los deciles más pobres. Disuadir a este sector vulnerable del consumo de bebidas baratas es el principal fundamento para el cambio de configuración tributaria. Los impuestos basados en el volumen de alcohol impactan más a estos sectores.²⁴

²⁴ Farfán Mares, Gabriel, Op. Cit. p. 2

“Las herramientas fiscales juegan un papel central por sus características globalizadoras que vinculan estrategias económicas, fiscales, conductuales e, incluso, de salud y desarrollo social. Los expertos coinciden en que las políticas fiscales necesitan estar acompañadas de un entorno holístico. Para generar dicho entorno, se habla de políticas integrales que atiendan oferta y demanda, acompañamiento familiar, educación, investigación y regulación en materia de normas oficiales mexicanas y regulación para la venta de bebidas alcohólicas”²⁵.

Muchas de estos esquemas ya se encuentran en acción, y el gobierno ha hecho un excelente trabajo para encontrar alternativas que ataquen las consecuencias de un consumo inadecuado, sin embargo, esta es la oportunidad de sumar, por medio de un esquema fiscal innovador, a la altura de los estándares internacionales, y que aborda la problemática desde diversos ámbitos.

Hacia adelante, será necesario pensar en el panorama completo, en armonía, complementando esfuerzos en otros rubros y favoreciendo estrategias que aborden diversas problemáticas desde distintos ámbitos. No quedarnos en lo meramente fiscal, sino abarcar el aspecto económico y, sobre todo, el de la salud pública.

Esto, haría del IEPS, un impuesto que cumple a cabalidad con su función y la razón de su existencia, siempre considerando al contribuyente y sin inhibir el desenvolvimiento de la industria.

Por último, es importante reiterar que no es necesario subir impuestos para aumentar la recaudación y que es compromiso del suscrito promover el desarrollo de la industria y su bienestar económico.

En este sentido, se realiza un comparativo entre la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios vigente con la propuesta que se presenta en esta iniciativa:

²⁵ Ibidem.

LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS	
TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 2o.- Al valor de los actos o actividades que a continuación se señalan, se aplicarán las tasas y cuotas siguientes:</p> <p>I. En la enajenación o, en su caso, en la importación de los siguientes bienes:</p> <p>A) Bebidas con contenido alcohólico y cerveza:</p> <p>1. Con una graduación alcohólica de hasta 14° G.L. 26.5%</p> <p>2. Con una graduación alcohólica de más de 14° y hasta 20°G.L. 30%</p> <p>3. Con una graduación alcohólica de más de 20°G.L. 53%</p> <p>[...]</p>	<p>Artículo 2o.- Al valor de los actos o actividades que a continuación se señalan, se aplicarán las tasas y cuotas siguientes:</p> <p>I. En la enajenación o, en su caso, en la importación de los siguientes bienes:</p> <p>A) Bebidas con contenido alcohólico y cerveza la cuota aplicable será de \$1.40 por cada grado G.L. por litro.</p> <p>(Se deroga)</p> <p>(Se deroga)</p> <p>(Se deroga)</p> <p>[...]</p>
<p>Artículo 10.- En la enajenación de los bienes a que se refiere esta Ley, el impuesto se causa en el momento en el que se cobren las contraprestaciones y</p>	<p>Artículo 10.- En la enajenación de los bienes a que se refiere esta Ley, el impuesto se causa en el momento en el que se cobren las contraprestaciones y</p>

<p>sobre el monto de lo cobrado. Cuando las contraprestaciones se cobren parcialmente, el impuesto se calculará aplicando a la parte de la contraprestación efectivamente percibida, la tasa que corresponda en términos del artículo 2o. de esta Ley. Tratándose de la cuota por enajenación de cigarros u otros tabacos labrados a que se refieren los párrafos segundo y tercero del inciso C) de la fracción I del artículo 2o. de esta Ley, se considerará la cantidad de cigarros efectivamente cobrados y, en el caso de otros tabacos labrados, la cantidad de gramos efectivamente cobrados. Por las enajenaciones de los bienes a que se refieren los incisos D), G) y H) de la fracción I del artículo 2o. y el artículo 2o.-A de esta Ley, el impuesto se causa en el momento en que se cobren las contraprestaciones.</p> <p>[...]</p>	<p>sobre el monto de lo cobrado. Cuando las contraprestaciones se cobren parcialmente, el impuesto se calculará aplicando a la parte de la contraprestación efectivamente percibida, la tasa que corresponda en términos del artículo 2o. de esta Ley. Tratándose de la cuota por enajenación de cigarros u otros tabacos labrados a que se refieren los párrafos segundo y tercero del inciso C) de la fracción I del artículo 2o. de esta Ley, se considerará la cantidad de cigarros efectivamente cobrados y, en el caso de otros tabacos labrados, la cantidad de gramos efectivamente cobrados. Por las enajenaciones de los bienes a que se refieren los incisos A), D), G) y H) de la fracción I del artículo 2o. y el artículo 2o.-A de esta Ley, el impuesto se causa en el momento en que se cobren las contraprestaciones.</p> <p>[...]</p>
---	--

De conformidad con lo anteriormente expuesto, me permito someter a la consideración de esta Soberanía la siguiente:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 2º, FRACCIÓN I, INCISO A), ASÍ COMO EL ARTÍCULO 10 DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS, CON LA FINALIDAD DE MODERNIZAR LA CONFIGURACIÓN TRIBUTARIA SOBRE BEBIDAS ALCOHÓLICAS, BAJO UN ENFOQUE DE SALUD PÚBLICA Y BIENESTAR ECONÓMICO, PRESENTADA POR EL SENADOR POR BAJA CALIFORNIA, GERARDO NOVELO OSUNA.

ARTÍCULO ÚNICO. Se reforma el artículo 2º, fracción I, inciso A), así como el artículo 10 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios para quedar como sigue:

LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS

TÍTULO I

CAPÍTULO I

Disposición Generales

Artículo 2o.- Al valor de los actos o actividades que a continuación se señalan, se aplicarán las tasas y cuotas siguientes:

- I. En la enajenación o, en su caso, en la importación de los siguientes bienes:
 - A) Bebidas con contenido alcohólico y cerveza **la cuota aplicable será de \$1.40 por cada grado de alcohol por litro.**

(Se deroga)

(Se deroga)

(Se deroga)

[...]

Artículo 10.- En la enajenación de los bienes a que se refiere esta Ley, el impuesto se causa en el momento en el que se cobren las contraprestaciones y sobre el monto de lo cobrado. Cuando las contraprestaciones se cobren parcialmente, el impuesto se calculará aplicando a la parte de la contraprestación efectivamente percibida, la tasa que corresponda en términos del artículo 2o. de esta Ley. Tratándose de la cuota por enajenación de cigarros u otros tabacos labrados a que se refieren los párrafos segundo y tercero del inciso C) de la fracción I del artículo 2o. de esta Ley, se considerará la cantidad de cigarros efectivamente cobrados y, en el caso de otros tabacos labrados, la cantidad de gramos efectivamente cobrados. Por las enajenaciones de los bienes a que se refieren los incisos **A)**, D), G) y H) de la fracción I del artículo 2o. y el artículo 2o.-A de esta Ley, el impuesto se causa en el momento en que se cobren las contraprestaciones.

[...]

TRANSITORIOS

ÚNICO. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Salón de Sesiones del Senado de la República, a los doce días del mes de agosto del año dos mil veinte.

Gerardo Novelo Osuna

Senador de la República LXIV Legislatura