

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA
FACULTAD DE ECONOMÍA Y RELACIONES INTERNACIONALES
PROGRAMA DE MAESTRIA Y DOCTORADO EN CIENCIAS ECONOMICAS



Tesis:

EFFECTOS Y COMPENSACIONES DEL INCREMENTO EN EL IVA EN BAJA CALIFORNIA

Para obtener el grado de
Maestro en Ciencias Económicas

Presenta:

Carlos Gabriel Estrella Castro

Director de tesis:

Dr. Alejandro Mungaray Lagarda

Tijuana, Baja California, junio de 2016

Efectos y compensaciones del incremento en el IVA en Baja California

Resumen

El incremento en la zona fronteriza del IVA del 11 a 16% generó gran controversia en la sociedad bajacaliforniana y rechazo a las políticas consideradas centralistas. Previo a su aprobación legislativa, grupos empresariales, académicos y gobiernos locales fronterizos coincidían en los efectos nocivos que su aprobación tendría. Los pronósticos fueron correctos pero de menor magnitud y duración de lo previsto. Efectos positivos considerados en el nivel de precios y no considerados como la certificación de importaciones temporales de manufactura, y amenazas no previstas, como la caída en el sector construcción, hicieron que el 2014 fuera un año de claro-oscuro para la economía de Baja California, al final generaron signos de recuperación.

Abstract

The increase of VAT from 11 to 16 % in the border area generated much controversy in the Baja California society for being considered a centralist policy. Prior to legislative approval, business groups, academics and local governments agreed on the harmful effects that its adoption would have. Forecasts were correct but of lesser magnitude and duration than expected. Positive effects not considered, such as spike in export manufacturing, and unforeseen threats, the construction sector drop, made 2014 an economically complex year. However, the loss in social welfare is unrecoverable

Keywords: IVA diferenciado, Bienestar, efectos fiscales compensatorios.

Keywords: Differentiated VAT rate, Social Welfare, Compensatory taxes

Efectos y compensaciones del incremento en el IVA en Baja California en 2014.

1. Antecedentes

En 2008 Baja California fue impactada por la crisis más severa de la economía mundial en los últimos tiempos. Por estar el epicentro de la crisis en el sector financiero e inmobiliario de EE. UU. y por su vocación exportadora la economía del estado fue doblemente impactada, tanto en la inversión inmobiliaria como en las inversiones de las empresas maquiladoras. Los impactos fueron profundos y severos. La caída de 8.2% en el Producto Interno Bruto Estatal durante el 2008 y la pérdida de 60,000 empleos formales durante el periodo 2007-2009 dan fe de la profunda repercusión que tuvo la crisis global en Baja California. Eventos fortuitos como la Influenza H1N1 y el terremoto de 2010 en Mexicali, adicionaron mayor presión a la economía del estado en su proceso de recuperación.

Finalmente en 2012, la economía del estado se encontraba en una senda de recuperación (Osuna y Mungaray, 2013). El empleo en el sector maquilar perdido durante la crisis se empezó a recuperar como consecuencia de una recuperación en la demanda exterior, lo que generó importantes expectativas de crecimiento. Sin embargo, estas expectativas vinieron a menos con el ascenso de la amenaza de homologación del IVA fronterizo al nacional

Después de un intenso proceso de coordinación y cabildeo en contra realizado conjuntamente por organismos empresariales, autoridades estatales y académicos, en Octubre de 2013 el poder legislativo federal aprobó un incremento en el Impuesto al Valor Agregado en las zonas fronterizas del 11% al 16%. De acuerdo con la ley se considera zona fronteriza a los estados de Baja California, Baja California Sur y Quintana Roo, los municipios de Caborca y Cananea, Sonora y una franja de 20 kilómetros en las fronteras

norte y sur. De los estados de la frontera norte, solo Baja California sería afectada en la totalidad de su población.

Esta medida generó un gran debate público entre los gobiernos locales, academia, representantes de la iniciativa privada (IP) y autoridades federales, además de un profundo descontento en Baja California. Los puntos de vista eran claramente antagónicos. Mientras aquellos a favor de la reforma la justificaban como una medida solidaria y redistributiva, argumentando que no se podía justificar que los estados más ricos del país tuvieran una tasa del IVA menor al resto de los estados, la mayoría de la comunidad Bajacaliforniana, a través de las autoridades estatales, organismos empresariales y académicos se oponían a dicha medida debido a los efectos recesivos del incremento de los impuestos, máxime que la economía del estado se encontraba en un proceso de recuperación después de la crisis global del 2008-2009.

El descontento social por el incremento del IVA impulsó movimientos ciudadanos diversos. Se promovió un amparo colectivo con más de 58, 000 firmas de ciudadanos impulsado por la cúpula empresarial del estado, el cual continúa su cauce legal. En las redes sociales se gestó un movimiento sui generis denominado “República de Baja California” que promueve la independencia del país debido a las decisiones centrales consideradas injustas en el trato hacia la frontera. Gobiernos locales, cámaras empresariales y la academia se sumaron a la crítica y gestión para evitar la reforma.

Los menos beligerantes en la crítica, argumentaban que no era conveniente oponerse al gobierno Federal, toda vez que ante este se gestionan diversos recursos. En el 2013 el 80.4 % del presupuesto de Baja California provenía de participaciones y aportaciones federales y en 2014 fue de 79.3%

Si bien la aplicación de esta reforma tenía puntos de vistas encontrados, los potenciales efectos negativos en el corto plazo eran conocidos por todas las partes: un aumento en la inflación, pérdida del poder adquisitivo, menor recaudación debido a la caída en la actividad económica, incremento en los precios relativos del bienes comerciables con respecto a similares al norte de la frontera y un incremento en la llamada “fuga de consumidores” que harían del comercio y el turismo, sectores especialmente vulnerables. Como consecuencia de lo anterior, se pronosticó la pérdida de hasta 30,000 empleos y una disminución en la actividad económica de 3.5% durante 2014

La decisión de la aprobación de la propuesta de reforma fiscal recaería en el poder legislativo federal. Después de una sesión de casi 18 horas, la cámara de diputados, aprobó la reforma fiscal sin cambios en el tema de la homologación del IVA en las zonas fronterizas. La votación se dio de la siguiente forma : 317 votos a favor, 164 votos en contra y cero abstenciones. La mayoría se obtuvo a partir de una alianza entre el PRI, la mayoría de los diputados del PRD (74), PVEM y Nueva Alianza. Mientras que en contra votaron, el PAN, el PT, Movimiento Ciudadano y 23 diputados del PRD.

Posterior a la aprobación en la cámara de diputados era necesario la aprobación en el Senado. En esta instancia se generó un polémico suceso en las comisiones unidas de Hacienda y Crédito Público, instancia previa al pleno del senado, donde con 10 votos a favor, nueve en contra y una abstención del senador por Baja California Marco Antonio Blásquez, la minuta enviada por la cámara diputados fue a su vez enviada al pleno para su discusión. Con 62 votos a favor y 12 en contra, los legisladores aprobaron la reforma fiscal sin cambio, sesión en la cual la bancada del PAN no asistió como forma de protesta.

Como medida compensatoria el gobierno federal, a través del Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM), implementó el llamado “Fondo Frontera”, con una bolsa de 3000 MDP destinado al apoyo de los emprendedores y las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMEs), de los cuales el 33% se destinaria a Baja California.

La evolución de la economía de Baja California durante 2014 fue de claro-oscuro, pero lejos de los pronósticos hechos a finales de 2013 con pérdida de 30,000 empleos y decrecimiento de 2.5% . En el año de 2014 se generaron más de 51,000 empleos formales según el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y la tasa promedio de decrecimiento fue de -.7% según el Indicador Trimestral de Actividad Económica Estatal (ITAE). Además, Baja California empezaba a presentar una desaceleración económica, con un crecimiento del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) durante 2013 de sólo .7% durante 2013.

Evaluar hasta donde los pronósticos realizados ante el impacto negativos del incremento de impuestos, realmente ocurrieron y en sus caso, como se compensaron, es el objetivo de este trabajo. Para ello se analizaran las consecuencias en el corto plazo de la reforma fiscal, específicamente en materia inflacionaria, generación de empleo y actividad económica. A partir del análisis de las variables más recientes publicadas por diferentes fuentes oficiales, se identificarán los efectos negativos que tuvo la reforma en la economía bajacaliforniana y se propone una explicación del porqué no fueron tan nocivos como inicialmente se esperaba. Una limitante de este trabajo es que no aborda la recaudación como consecuencia del incremento en el IVA, ni la forma en que se podría distribuir esos recursos adicionales y los efectos multiplicadores que podrían desencadenar.

2. El papel de los impuestos en la actividad económica.

Los impuestos tienen como finalidad dotar de recursos al gobierno para realizar obras o prestar servicios de carácter público con rentabilidad social pero sin rentabilidad monetaria para que sean proyectores atractivos para el sector privado (Buchanan, 1968).

La forma óptima en la que el sector público debería recaudar estos recursos ha sido objeto de amplio debate, en el que se consideran tres aspectos principales. Primero, el contexto en que se desarrollan, que considera; las preferencias del individuo, la estructura de competencia y la fortaleza institucional. Segundo, el gobierno tiene un objetivo de recaudación determinado y herramientas limitadas para lograrlo. Finalmente, el gobierno tiene opciones limitadas disponibles sobre el nivel “óptimo” de fiscalidad y ante individuos homogéneos se debe elegir la opción con la que se obtenga el mayor nivel de bienestar social, (Slemrod, 1998). Es posible aumentar la tasa impositiva a un sector de la población para con ello incrementar el bienestar de otro, si mediante la transferencia de recursos, la pérdida de bienestar de los primeros es menor al incremento del bienestar del segundo grupo.

Considerando el criterio compensatorio de Scitovsky (1941), el individuo o región que se vio beneficiado, en este caso el gobierno federal, podría compensar al que en un primer momento se vio afectado, en este caso Baja California, e incrementar el nivel general de bienestar. Los mecanismos de compensación podrían ser mediante recursos para infraestructura, educación, programas sociales o destinando esos recursos adicionales a regiones del país con un menor nivel de desarrollo. Una crítica fuerte es que, los recursos

adicionales serán utilizados de manera ineficiente, ante la presencia de corrupción o burocracia excesiva, impidiendo que se den los efectos compensatorios.

El IVA es considerado un impuesto indirecto ya que no grava directamente el ingreso sino el consumo. Si bien el consumo es una función directa del ingreso, la propensión marginal a consumir no es estrictamente lineal (Mungaray, 1987). Aquellas personas con altos ingresos consumen solamente una proporción, mientras que las personas con menores ingresos consumen la totalidad de su ingreso. Con este argumento se han gravado de manera diferenciada algunos productos, incluyendo los de tasa 0 que son consumidos por los individuos de menores ingresos, sin que ello genere evidencia de que ha ayudado a disminuir la pobreza (Levy, 2000). En el caso de México, los alimentos y medicinas son ejemplos de este tipo de gravamen. Sin embargo, según algunos analistas (Crawford, et al, 2010), estas medidas pueden ser contraproducentes si el objetivo fiscal es proteger a aquellos que menos tienen. Primero, gravar con una tasa menor algunos productos no toma en cuenta que el ingreso de un consumidor puede variar en el transcurso de su vida. Un estudiante o un retirado pueden, en efecto, destinar gran proporción de su ingreso al consumo de alimentos o medicinas, pero durante su vida laboral, donde sus ingresos son superiores, destina una menor proporción a estos bienes, por los cuales no pagará impuestos. Una segunda razón es que las personas con altos ingresos destinan una proporción menor de sus ingresos al consumo de bienes no gravados en comparación con los consumidores de bajo ingreso. En términos netos el consumo puede ser mayor y por tanto, la cantidad de impuestos que dejan de pagar es superior al pago que hace el consumidor de bajos ingresos.

En aquellas economías donde el gobierno tiene capacidad para recaudar a través de impuestos directos (al ingreso), la diferencia de tasas en los impuestos indirectos es menor (Deaton y Stern, 1986, Atkinson y Stiglitz, 1976) y los objetivos redistributivos se alcanzan con mayor eficacia. Existe consenso de que una política fiscal óptima para gravar bienes y servicios, debe tender a tasas de IVA poco diferenciadas, aunque cuando la diferenciación de tasas se hace en función de regiones, el enfoque es diferente. Si bien hay estudios que sugieren que una convergencia hacia una misma tasa podría incrementar la eficiencia económica, reducir los costos asociados al pago de impuestos y facilitar el funcionamiento del mercado interno (Copenhagen Economics, 2007), también es cierto que en la Unión Europea existen tasas de IVA entre 17% y 27% entre los 28 países, además de las tasas reducidas que aplican a productos específicos.

De acuerdo con la autoridad hacendaria mexicana, previo a la homologación del IVA, las tasas diferenciadas implicaban costos fiscales que rondan el 1.5% del PIB: 0.30% correspondiente a las exenciones, 0.12% a la reducción de tasa por comercio en zona fronteriza y 1.10% relativo a la tasa cero (SHCP, 2010). Además, se estimaba que una tasa de IVA generalizada no afectaría el nivel de bienestar e inclusive podría beneficiar a las personas que menos ingresos perciben, debido a los mayores ingresos disponibles por parte del estado para acciones compensatorias.

Algunos estudios evidencian una modesta distorsión en la actividad económica hacia las zonas fronterizas (Davis, 2011), pues la forma atípica en la que se determina la zona diferenciada, terminó por crear una región artificial hacia donde consumidores se trasladan para aprovechar el diferencial en la tasa del IVA.

En comercio internacional la ley de un solo precio no siempre se cumple debido a tasas de impuestos diferentes. La evidencia muestra que los consumidores que identifican la diferencia de precios entre regiones, realizaran compras transfronterizas, pues su elasticidad es mayor conforme menor sea la distancia entre regiones (Asplund, 2007). Considerando la cercanía entre los centros de consumo de las regiones de Baja California y California, la evaluación de la elasticidad ingreso del consumidor requiere considerar variables como el tiempo de espera para cruzar entre regiones y el tipo de cambio.

En el caso de la frontera entre Estados Unidos y Canadá, las compras trasfronterizas se determinan por el tipo de cambio, el desempleo (como variable proxy de la actividad económica en la región), los impuestos a bienes como el alcohol y tabaco y el diferencial en las tasas del IVA (Ferris, 2000). Esta evidencia ilustra la importancia del monitoreo gubernamental para reducir los incentivos a la compra ilegal de bienes de consumo y con ello la evasión de impuestos.

En conclusión, la literatura especializada sugiere estrategias de homologación entre tasas del IVA en regiones fronterizas, con la finalidad de facilitar el intercambio de bienes, reducir la evasión fiscal y el contrabando, si bien desde una perspectiva redistributiva, una tasa preferencial en zonas con mayor desarrollo puede incrementar la desigualdad entre regiones. Habría que señalar que el riesgo de homologar una región que aprovechando el diferencial de IVA ha logrado un buen desempeño, mayor bienestar y menor pobreza, no necesariamente mejora la situación del resto del país y si empeora la región homologada.

3. El pronóstico

De acuerdo con el análisis construido en conjunto por organismos empresariales, autoridades estatales e instituciones académicas, los principales impactos en la economía de Baja California se resumirían a través de los siguientes efectos (CCE-GobBC-COLEF ,2013 y Fuentes y Brugués, 2013)

Efecto Inflacionario. El supuesto más simple –y quizá el más acertado— es que los precios en las franjas fronterizas se elevarán en la misma proporción que el incremento de la tasa general del IVA. En consecuencia, un 5 % de incremento en el IVA aumentará los precios en un 5 % si las empresas pueden trasladar el impuesto completamente hacia adelante a los consumidores. A su vez, la incidencia del cambio impositivo hacia el consumidor generará una fuga de consumo, porque casi el 90% de la población de Baja California vive en la franja fronteriza y existe una gran sensibilidad de la demanda para bienes comerciables debido a la proximidad de los centros de consumo de California.

Efecto Recesivo. La subida del IVA afectará el consumo de la entidad, ya que reducirá la capacidad de compra de los ciudadanos en la franja fronteriza y/o causara un desplazamiento en el consumo de bienes y servicios de procedencia interna hacia bienes de producción externa. Si se reduce el consumo por cualquiera de las anteriores vías, también disminuirá la producción de las empresas locales que generan esos bienes y servicios, lo cual significará mayor desempleo estatal.

Efecto Distributivo. El aumento será regresivo y empeorará la distribución del ingreso de las familias en Baja California. Los más pobres dedican al consumo todo su salario y en general no tienen una visa de no inmigrante que les permita discriminar entre el mercado

interno y externo. En consecuencia, todos los que ganan y consumen en Baja California pagarán el incremento en el IVA. En cambio los que ganan mucho, ahorran y tienen acceso legal al mercado del sur de California, tendrán una parte de sus ingresos y consumo que no pagarán IVA.

Efecto Competitividad. La subida del IVA en Baja California aumentaría las fugas de consumidores y las transferencias de ingresos hacia el sur de California. Mientras los bienes y servicios pagan un impuesto que varía de entre 6.75 a 8.25 % en el sur de California, con la subida del IVA van a pagar un 16 % en Baja California. Por tanto, en la franja fronteriza de la entidad se encarecerán un 25 % relativamente por la diferencia de impuestos.

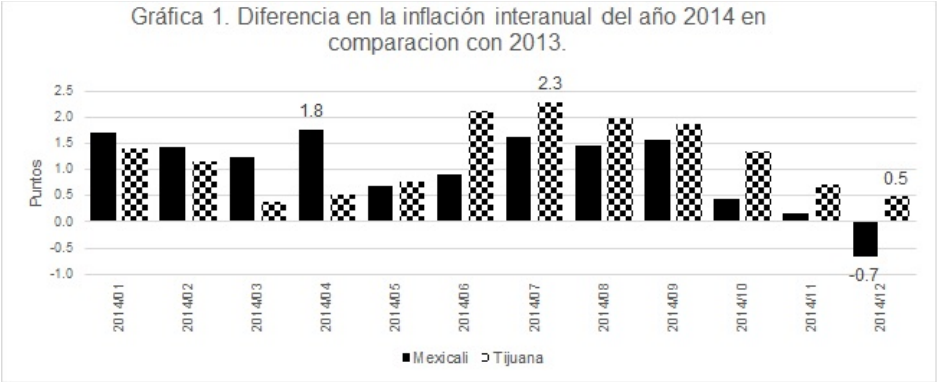
4. Efectos reales del aumento de IVA

4.1 Efecto Inflacionario

Ante un incremento en los impuestos normalmente se espera un incremento general en el nivel de precios. En 1995 el IVA se incrementó de 10 a 15% en todo México excepto en la zona fronteriza. Utilizando la metodología “diferencia por diferencia”, Apórtela (2002) concluye que el incremento en dicho impuesto aumentó la inflación en 2.25 puntos durante los primeros 2 meses después del incremento de impuestos. Posteriormente la relación no fue estadísticamente significativa. En esta ocasión, a inicio de 2014 la inflación en las ciudades de Tijuana y Mexicali se encontraba significativamente por encima de los registros del año anterior. A partir de la homologación, mientras en Tijuana la inflación anualizada tiene tendencia creciente los primeros 6 meses de 2014, en Mexicali la tiene durante los primeros 4 meses. En ambos casos después se ajusta a la baja. Esto significaría

que el diferencial inflacionario relacionado con la homologación, en el peor de los casos tuvo un impacto temporal de 6 meses. El componente del INPC que más aumentó fue el de alimentos, con un incremento anual de 6.44% en Mexicali y 4.97% en Tijuana, superior al 2.76% y 3.16% respectivamente para el año 2013. Como los alimentos no están gravados con el IVA, sin duda los costos asociados a su producción, distribución y comercialización generaron el impacto de manera indirecta (Fuentes, Ruiz y Brugués, 2014)

Adicionalmente, como consecuencia de la disminución del precio de las gasolinas en California y debido al convenio de homologación vigente con Baja California, para fines de 2014 el diferencial inflacionario se reduce, a tal grado que en Mexicali la inflación interanual es menor que en 2013 y en Tijuana solamente esta medio punto por encima. En ambos casos la inflación registrada en diciembre fue menor a la media nacional.



4.2 Efecto Recesivo

A nivel sectorial, la mayor afectación por el incremento de los precios locales fue en el comercio. En un principio el precio relativo de los productos locales se incrementó como consecuencia directa de la homologación, mientras que debido a la alta integración de la región transfronteriza, las ventas disminuyeron al sustituir una parte del consumo local con productos importados, a través de la llamada fuga de consumidores., un caso de gran impacto fue la apertura en diciembre de 2013 del centro comercial “Gran Plaza Outlet” en Calexico, ciudad fronteriza de Mexicali, que para posicionar sus tiendas como una mejor alternativa , resaltó en sus publicidad la menor tasa de IVA , de 8.5%. Sin duda fue la apreciación del dólar en cerca de 13% en el año, producto de la incertidumbre derivada del incremento de la tasas de intereses en EE.UU., lo que ayudó a revertir la tendencia negativa del sector comercial en el último trimestre de 2014,

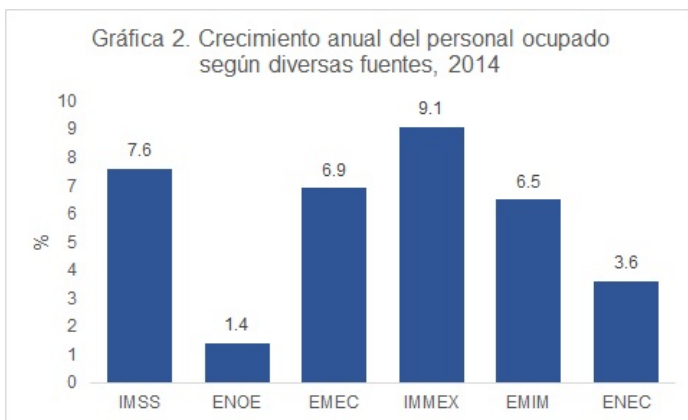
Según el índice de la Encuesta Mensual de Establecimientos Comerciales (EMEC) de INEGI, mientras el personal ocupado en Baja California muestra un crecimiento interanual en todos los meses del año, los ingresos sólo muestran un comportamiento positivo hasta el últimos trimestre del 2014. En ambos casos la serie se refiere al comportamiento del sector a nivel estatal.

Cuadro 1. Índice de personal ocupado e Ingresos del comercio al por menor 2013 y 2014

| Mes | Personal ocupada en el comercio al por menor | | | Ingresos en el comercio al por menor | | |
|------------|--|-------------|-------------|--------------------------------------|------------|-------------|
| | 2013 | 2014 | Crecimiento | 2013 | 2014 | Crecimiento |
| Enero | 127.3113245 | 140.1672298 | 10.10% | 105.374182 | 104.709052 | -0.60% |
| Febrero | 125.3516897 | 138.3869159 | 10.40% | 96.8246461 | 96.1438299 | -0.70% |
| Marzo | 126.6864261 | 138.3568328 | 9.20% | 106.17623 | 104.036446 | -2.00% |
| Abril | 128.2969855 | 139.642734 | 8.80% | 107.804581 | 104.364778 | -3.20% |
| Mayo | 128.7656808 | 138.5709532 | 7.60% | 110.051513 | 111.658021 | 1.50% |
| Junio | 129.0674755 | 140.5487916 | 8.90% | 109.279189 | 107.880484 | -1.30% |
| Julio | 130.223077 | 143.4054986 | 10.10% | 114.361786 | 111.933416 | -2.10% |
| Agosto | 130.9986641 | 144.3140445 | 10.20% | 119.935224 | 117.181441 | -2.30% |
| Septiembre | 130.072807 | 143.769799 | 10.50% | 126.010319 | 108.405743 | -14.00% |
| Octubre | 133.5477098 | 144.720674 | 8.40% | 112.71853 | 112.784404 | 0.10% |
| Noviembre | 134.795466 | 148.208347 | 10.00% | 116.848305 | 119.109125 | 1.90% |
| Diciembre | 136.7206002 | 146.2096312 | 6.90% | 132.094217 | 142.021903 | 7.50% |

Fuente: Encuesta Mensual de Establecimientos Comerciales (EMEC)

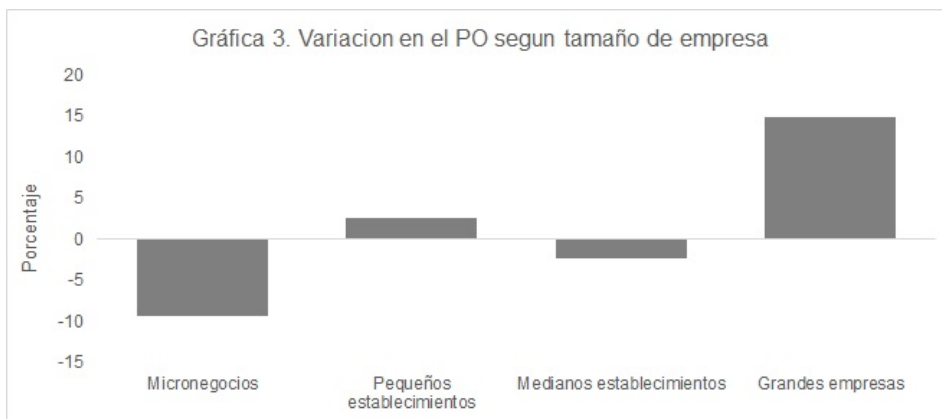
Mientras el personal ocupado tuvo un crecimiento promedio de 9.3%, los ingresos tuvieron un decrecimiento de -1.3%. Si se descuenta el dato atípico de -14% del mes de septiembre, el promedio sería de -.12%. Una posible explicación a este fenómeno es que el proceso de expansión de las grandes empresas comerciales desplaza a las MIPYMEs



Para diciembre de 2014, todas fuentes de información oficiales muestran un comportamiento positivo en la Población Ocupada (PO). En el caso de la información del IMSS y el ENOE, ambas muestran una tasa de crecimiento positivo pero diferente en la PO, si bien la primera considera exclusivamente a aquellos trabajadores formales y la segunda incluye a lo que se denomina como mercado informal.

El crecimiento de la PO formal por encima del total del mercado laboral obedece a los efectos asimétricos que tuvo la reforma fiscal en las empresas según su tamaño y actividad. Las microempresas dedicadas en mayor medida al comercio o servicios, ambos fuertemente afectados por el incremento del IVA, despidieron personal que no afectó las cifras de trabajadores del IMSS. Por otra parte, las grandes empresas maquiladoras, caracterizadas por un mayor control en sus contrataciones, aumentaron el número de trabajadores inscritos en el IMSS durante 2014

A diferencia de la crisis de 2008 que afectó las actividades de las empresas maquiladoras y cuyo desempleo tuvo que compensarse con políticas de apoyo al empleo en la micro y pequeña empresa (Mungaray, et al, 2015), el impacto del incremento del IVA generó una disminución de 9% en la PO en microempresas, el cual fue compensado por el incremento del 15% en el PO de las grandes empresas maquiladoras que tuvieron una mejor gestión y respuesta de las autoridades hacendarias con medidas que evitaron gravar sus importaciones temporales y afectar su flujo de capital de trabajo. Por otra parte, los datos del IMSS reportan que del total del empleo generado en el 2014, el 60.6% fue en la industria de la transformación, lo que sin duda explica un proceso de transición de personas de las microempresas a la maquiladoras

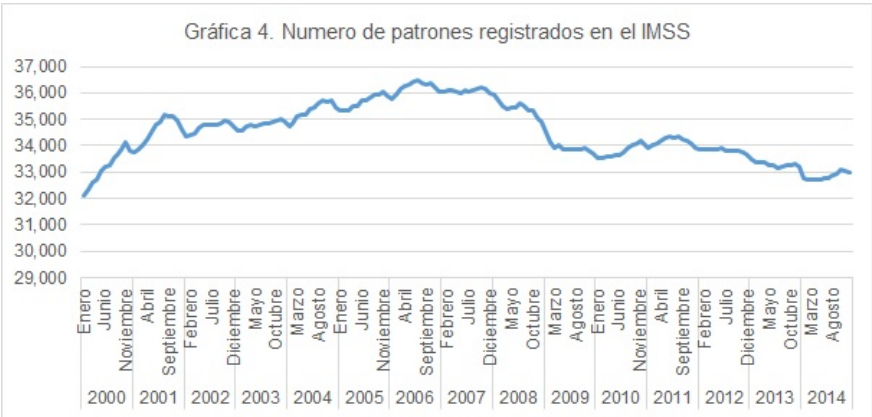


La información sobre PO de las encuestas sobre la actividad manufacturera, muestran un crecimiento de 9.1% en empresas IMMEX y de 6.6% en el sector en general. Esto permitió que a diferencia de los despidos masivos de 2008 y 2009, las industrias maquiladoras generaran empleos a niveles históricos, y que por lo tanto no se cumpliera el pronóstico de pérdida de empleos en el estado como consecuencia de la homologación del IVA.

El comportamiento de los patrones registrados en el IMSS, como variable proxy del número total de empresas en la entidad, tuvo una pronunciada caída de 472 en los primeros 3 meses del 2014, en comparación con diciembre del año anterior. Sin embargo, como se observa en el gráfica 4, la tendencia negativa se observa desde 2006, por lo que no es posible atribuir esta disminución directamente al efecto fiscal. En todo caso, solo se acentuó en 2014. Para finales de 2014 el saldo era de -178 patrones, para significar una variación de -.05%. A nivel municipal, solamente Mexicali y Ensenada terminaron el año

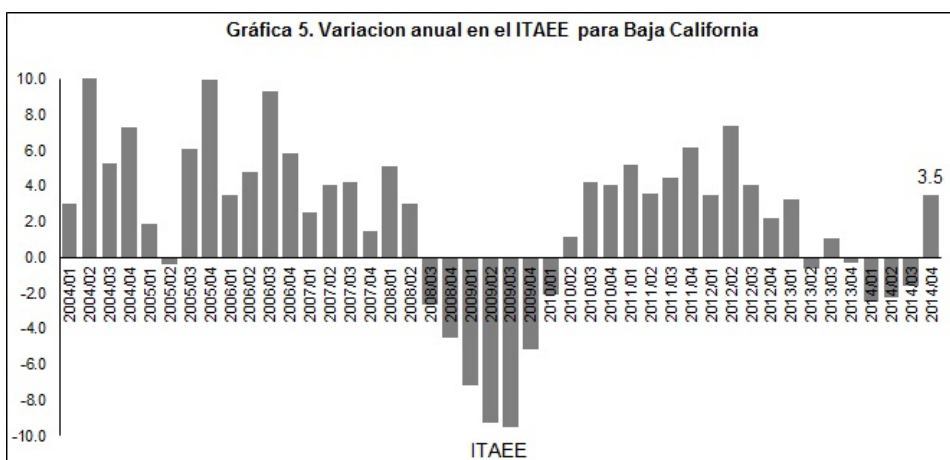
con un saldo negativo de -441 patrones y -2 patrones respectivamente, mientras Tijuana tuvo un saldo positivo con 253, Playas de Rosarito 7 y Tecate 5.

La reforma fiscal sustituyó el Régimen de Pequeño Contribuyente (REPECO) por el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF), que requiere mayores responsabilidades por parte del contribuyente. La transición hacia el nuevo régimen fue automática y durante el primer año los contribuyentes estarían exentos de pagar impuestos. La eliminación del REPECO como una alternativa para la micro y pequeña empresa de integrarse a la económica formal sin altos costos financieros y de información, tuvo efectos negativos en el acceso a financiamiento y capacitación para este tipo de empresas. Al ser comúnmente de tipo familiar, si registro patronal ante el IMSS es casual, su cierre no afectó las cifras agregadas



Si bien es cierto que durante 2014 se ligaron 3 trimestre consecutivos con decrecimiento en la actividad económica estatal según el ITAEE (Fuentes, Ruiz y Brugués, 2014) , la generación de empleo significó que la economía tuvo capacidad de adaptar las

remuneraciones a la baja para evitar el desempleo natural que produce el decrecimiento económico y que por tanto, no asumiera la forma típica de recesión.



4.3 Efecto Distribución.

Como consecuencia del aumento en un impuesto indirecto se espera un deterioro en la distribución del ingreso, pues aquellos individuos con capacidad de ahorro pagan impuestos solamente por la proporción de su ingreso que consumen, mientras que aquellos sin capacidad ahorro, tributan un porcentaje de la totalidad de su ingreso.

En los datos 2014 de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto (ENIGH) 2015, se observa una redistribución del ingreso entre entidades federativas, ya que 5 de los 6 estados que colindan con EE.UU., que tienen un ingreso promedio superior a la media nacional, mostraron una disminución. En Baja California se redujo en .5% con respecto al 2012, mientras que a nivel nacional se incrementó en .1% durante el mismo periodo. A pesar de ello, el de Baja California se mantuvo superior en 20% al promedio nacional

Cuadro 2. Ingreso corriente trimestral por deciles en Baja California, 2012 y 2014

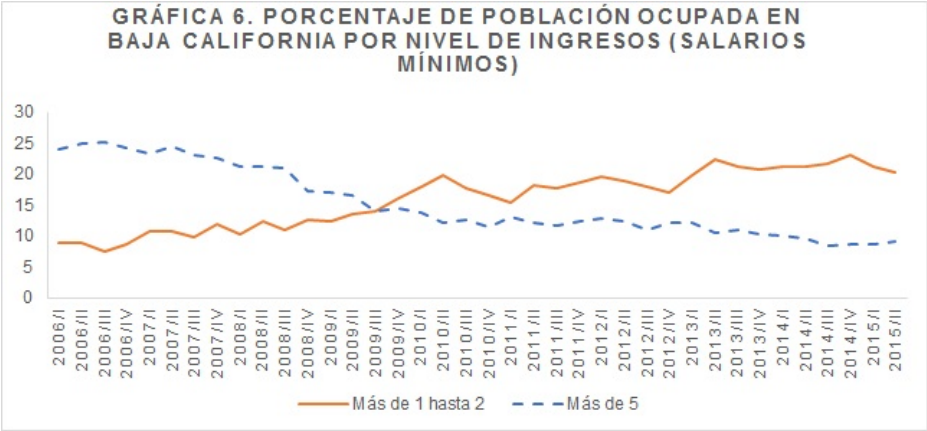
| Deciles | Ingreso Promedio | | |
|-----------------------------|------------------|---------------|---------------|
| | 2012 | 2014 | Variación |
| INGRESO CORRIENTE | 47 953 | 47 719 | -0.50% |
| I | 8 636 | 10 406 | 20.50% |
| II | 14 908 | 17 446 | 17.00% |
| III | 19 337 | 21 897 | 13.20% |
| IV | 24 629 | 26 871 | 9.10% |
| V | 30 600 | 32 231 | 5.30% |
| VI | 37 224 | 38 380 | 3.10% |
| VII | 45 668 | 46 398 | 1.60% |
| VIII | 56 741 | 58 454 | 3.00% |
| IX | 80 668 | 76 422 | -5.30% |
| X | 161 113 | 148 685 | -7.70% |
| | | | Diferencia |
| Coefficiente de Gini | 0.436 | 0.399 | -0.037 |

Fuente: INEGI (ENIGH 2015)

La misma fuente indica que la distribución mejoró al interior del estado. El Índice de Gini disminuyó de .436 a .399 entre 2012 y 2014, en un sentido claramente contrario a lo que se esperaba después de la homologación. Cuando se analiza la información por deciles de ingreso total, independientemente de su posición en el trabajo, se observa un comportamiento asimétrico, pues los 8 deciles más bajos muestran un incremento, mientras que los 2 más altos muestran un decrecimiento en su ingreso promedio.

Desde el punto de vista de los sectores asalariados, el salario real disminuyó en 1.4% a tasa anual durante 2014, mientras que a nivel nacional mostro un crecimiento de .4%, según información del IMSS. Esta información es consistente con lo que se observa en la ENOE, donde en los últimos años el porcentaje de trabajadores que ganan más de 5 salarios mínimos han ido en franco descenso, mientras que aquellos trabajadores con ingresos mayores a 1 pero menores a 2 salarios mínimos han ido creciendo. Esto significaría que los nuevos empleos generados ofrecen condiciones salariales inferiores a los previos a la crisis.

Ambos indicadores, la mejora de la distribución del ingreso y la disminución de quienes ganan más de 5 salarios mínimos, parecieran ser señal de una convergencia hacia salarios intermedios.



4.4 Efecto Competitividad

Por su vecindad con la frontera sur de California, Baja California tiene una vocación natural para exportar que ha permitido un desarrollo importante en la industria maquiladora. El último dato disponible posiciona al estado en el tercer lugar a nivel nacional por su participación en las exportaciones manufactureras con 32,000 MDD anuales que representan el 11.4%.

Como parte de la reforma fiscal de 2014, la ley estableció que los insumos importados de la Industria Manufacturera Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX) tendrían que pagar el IVA y una vez que se registrara la exportación de la mercancía, se reintegraría dicho pago. Por su parte, los insumos nacionales sufrirían el incremento del 11% al 16%.

La intención de dicha medida era evitar la evasión fiscal a través de empresas que importaban sin pagar IVA cobijadas por el decreto IMMEX y posteriormente enviaran dichos insumos al interior del país. Al inicio de 2014 existían en Baja California 912 empresas con registro IMMEX y al finalizar el año 896. El cierre de las 12 empresas puede obedecer a factores de reubicación hacia otras regiones del país que empiezan a desarrollar su industria, a fusiones entre empresas de este tipo o a una vigilancia más estricta de las autoridades hacendarias para evitar que el registro IMMEX se utilice para la importación de mercancías sin pago de IVA

Si bien es cierto que el pago de IVA se devolvería una vez que se exportara la mercancía, los gastos administrativos y los costos de información asociados a la devolución, reducía la ventaja fiscal de importar insumos. A través de un intenso cabildeo, los organismos que agrupan a este tipo de empresas gestionaron un proceso de certificación ante el Sistema de Administración Tributaria (SAT) y un mecanismo de fianza que les permitió continuar importando temporalmente sin el pago del IVA (SHCP, 2014)

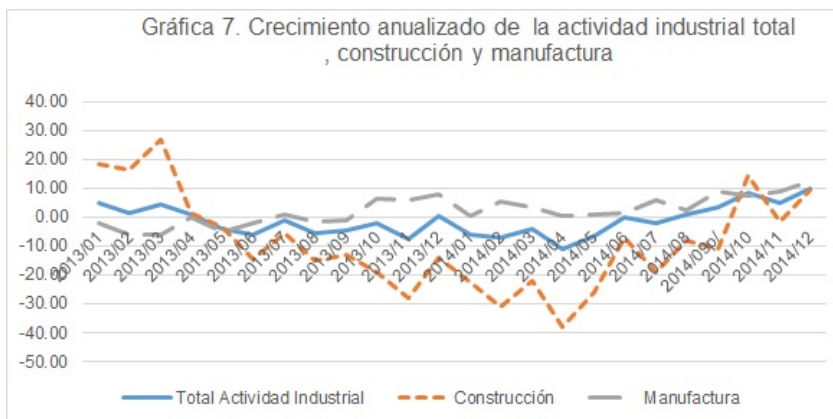
Por otra lado, la baja integración de insumos nacionales de la industria maquiladora bajacaliforniana “protegió” a las empresas del aumento del IVA, dado que solamente el 2.4% de sus insumos son nacionales, mientras que la media nacional es de 27.8%, alcanzando hasta el 42.6% en el caso de Nuevo León. En consecuencia de esta distribución, su estructura de costos no se vio significativamente afectada.

Cuadro 3. Valor y participación de los insumos locales e importados de la industria IMMEX para el 2014, entidades seleccionadas

| Entidad | Insumos importados (miles de pesos) | Insumos nacionales (miles de pesos) | Total de insumos (miles de pesos) | % de insumos importados | % de insumos nacionales |
|------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------|-------------------------|-------------------------|
| Nacional | 2,324,928,364 | 894,802,546 | 3,219,730,910 | 72.2 | 27.8 |
| Baja California | 362,553,019 | 9,043,800 | 371,596,819 | 97.6 | 2.4 |
| Coahuila | 290,705,459 | 110,687,678 | 401,393,137 | 72.4 | 27.6 |
| Chihuahua | 447,057,635 | 28,071,421 | 475,129,056 | 94.1 | 5.9 |
| Guanajuato | 153,215,987 | 51,861,597 | 205,077,584 | 74.7 | 25.3 |
| México | 116,559,701 | 86,371,986 | 202,931,687 | 57.4 | 42.6 |
| Nuevo León | 214,437,871 | 165,976,489 | 380,414,360 | 56.4 | 43.6 |
| Tamaulipas | 224,889,599 | 41,728,603 | 266,618,202 | 84.3 | 15.7 |

Fuente: INEGI.

La recuperación económica de California, que durante 2014 creció a una tasa de 2.4% la más alta de los últimos 8 años, incrementó la demanda de bienes importados desde Baja California y compenso en cierta medida los efectos negativos que la homologación tuvo en otros sectores de la economía. Según datos de INEGI, la actividad industrial promedio un decrecimiento de -.84%, a pesar de que al final de año tuvo una recuperación. Cuando se desagrega la información, el crecimiento de 4.7% en la manufactura no pudo revertir la caída de la construcción en 13.4%. Este sector que en 2013 representaba más del 11% del PIB, no fue considerado como un factor de riesgo para la economía estatal durante 2014, pues mientras en 2006 el sector público era responsable del 33.9% del valor total de la construcción, en 2013 aumentó al 61.4%.



En 2013 la obra pública llega a su máximo histórica con 9,519 MDP, mientras que en los 7 años anteriores promedió 6,232 MDP, parte de los cuales fueron financiados a través del incremento en deuda pública (Saucedo,2014). La crisis de 2009, impactó sensiblemente la inversión privada y el Estado utilizó deuda pública para ejecutar programas contracíclicos de inversión en infraestructura, buscando mantener el empleos, reactivar la economía y atenuar los efectos de la crisis, además fue necesario atender a la población y reconstruir infraestructura afectada por el terremoto de abril de 2010, con 7.2 grados Richter (Lopez, 2013). Ante la caída de la obra pública y una inversión privada débil, durante 2014 el sector construcción se vio afectado y no necesariamente como consecuencia directa de la homologación.

Finalmente, durante 2014 se observa un crecimiento de 7% en el número de pasajeros que cruzan en vehículos particulares, mientras los cruces peatonales se mantienen estables, solo crecen .2%. Es difícil asociar directamente el aumento de cruces fronterizos al incremento

del IVA, factores relacionados con el ciclo económico o las condiciones de seguridad de EE.UU. juegan un papel preponderante, como ocurrió en 2001 o en 2008. En primer lugar, durante 2014 se registró una reducción en los tiempos de espera para cruzar hacia EE.UU. y en segundo lugar se observó un mejoramiento en el mercado laboral de California. Ambos factores pueden explicar la ligeramente mayor cantidad de personas y autos cruzando hacia EE.UU.. Sin embargo, la apreciación del dólar en 12.8% durante el 2014, sin duda inhibió el cruce de consumidores bajacalifornianos al incrementar el precio relativo de los bienes extranjeros.

Cuadro 4. Cruces fronterizos en Baja California

| Año | Cruces de pasajeros en vehículo particular (personas) | Crecimiento anual | Cruces peatonales (personas) | Crecimiento anual |
|------|---|-------------------|------------------------------|-------------------|
| 2001 | 67410517 | -9.60% | 21699797 | 16.69% |
| 2002 | 68180103 | 1.14% | 18628200 | -14.15% |
| 2003 | 70757903 | 3.78% | 18193283 | -2.33% |
| 2004 | 66393907 | -6.17% | 18197094 | 0.02% |
| 2005 | 66531176 | 0.21% | 16462335 | -9.53% |
| 2006 | 65345181 | -1.78% | 15517700 | -5.74% |
| 2007 | 57991451 | -11.25% | 16553220 | 6.67% |
| 2008 | 53228320 | -8.21% | 15064432 | -8.99% |
| 2009 | 48911130 | -8.11% | 14124387 | -6.24% |
| 2010 | 45611407 | -6.75% | 14740276 | 4.36% |
| 2011 | 43567956 | -4.48% | 16859463 | 14.38% |
| 2012 | 44095817 | 1.21% | 18140671 | 7.60% |
| 2013 | 46084882 | 4.51% | 17729194 | -2.27% |
| 2014 | 49326532 | 7.03% | 17762847 | 0.19% |

Fuente: Bureau of Transportation Statistics.

Conclusiones

Los efectos negativos del incremento del IVA del 11% al 16% en Baja California, nunca fueron un punto de discusión. El debate público y entre expertos se centraba en qué tan profundo sería dicho impacto y cuánto tiempo se tardaría el estado en recuperarse. Sucesos como la caída en la construcción, sin ser causada por la homologación del IVA, sin duda impactaron de manera negativa el desempeño de la economía. Asimismo, la recuperación de las actividades manufactureras favorecidas por una apreciación del dólar y la recuperación de EE.UU. y una positiva respuesta de las SHCP para no gravar las importaciones temporales a cambio de un proceso de certificación, compensó el comportamiento negativo de otros sectores, resultando en un saldo final menos nocivo de lo esperado. Sin embargo, la disminución del poder adquisitivo de la población y el cierre de empresas, generó una pérdida de bienestar irrecuperable.

El incremento inicial y posterior reducción en la inflación puede ser explicada por la estructura altamente competitiva en la que operan los mercados de bienes y servicios en Baja California. Esto habría impedido que el incremento del IVA se transfiriera en su totalidad al consumidor. Sin embargo, el hecho de que el salario real en Baja California disminuyera en 1.4% mientras que a nivel nacional repuntara en .43% según el IMSS, es indicativo de la pérdida en el poder adquisitivo de la población y ha funcionado paradójicamente, como mecanismo para que el ingreso esté mejor distribuido. Sin duda en esto influye la concentración del empleo en los sectores exportadores de Baja California.

Los efectos negativos del incremento del IVA se vieron compensados positivamente por tres aspectos: la estructura competitiva del estado permitió asimilar las nuevas condiciones de mercado de manera rápida y eficiente; la reducción en los márgenes de ganancia en los 5

puntos de diferencia del IVA, no impidió a las empresas continuar operando; las actividades vinculadas al mercado externo crecieron constantemente permitiendo tener un saldo positivo en la generación de empleo, si bien con ingresos disminuidos.

Las fortalezas construidas a lo largo de los años en Baja California y las acciones de compensación para matizar los efectos nocivos de la homologación del IVA, le permitieron a la economía estatal responder eficientemente y retomar la senda de crecimiento. El reto de los siguientes años será recuperar el nivel de salario real y bienestar.

Referencias.

Animal Político, 31 de Octubre de 2013, “Los efectos al aumento del IVA en la frontera: inequidad y más pobreza, según instituciones educativas” <http://www.animalpolitico.com/2013/10/los-efectos-al-aumento-del-iva-en-la-frontera-inequidad-y-mas-pobreza-segun-instituciones-educativas/>

Aportela, F. y Werner A., (2002). La Reforma al Impuesto al Valor Agregado de 1995: Efecto Inflacionario, Incidencia y Elasticidades Relativas., Documento de investigación. *Banco de México*.

Asplund, M., Richard F. y Fredrik W. (2007). Demand and distance: Evidence on cross-border shopping. *Journal of Public Economics*, 91(1-2), 141-157

Atkinson, A. y Stiglitz, J., (1976). The Design of Tax Structure: Direct versus Indirect Taxation. *Journal of Public Economics*, 6(1-2), 55-75.

Buchanan, J., (1968) .*The Demand and Supply of Public Goods*. Editor Rand McNally

CNNExpansion, 18 de octubre de 2013. “Diputados aprueban reforma fiscal 2014”. <http://www.cnnexpansion.com/economia/2013/10/17/diputados-reforma-fiscal-iva-isr>

Consejo Coordinador Empresarial, Gobierno del Estado de Baja California y Colegio de la Frontera Norte, Impactos de la Homologación del IVA en Baja California, 2013.

Copenhagen Economics, (2007). Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union.

Crawford, I.; Keen, M. and Smith, S. (2010) ‘Value-Added Tax and Excises’, en T. Besley, R. Blundell, M. Gammie, y J. Poterba (Cord), *Dimensions of tax design: the Mirrlees review Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review*, pp. 276-362

Davis, L.(2011). The Effects of Preferential Vat Rates near International Borders: Evidence from Mexico. *National Tax Journal*, 64 (1), 85–104

Deaton, A. y Stern, N., (1986). Optimally uniform commodity taxes, taste differences and lump-sum grants, *Economics Letters, Elsevier*, 20(3), 263-266.

El economista, 31 de Octubre de 2013.” Claves: reforma hacendaria aprobada en el Senado”.<http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2013/10/31/claves-reforma-hacendaria-aprobada-senado>

El Financiero, 7 de abril de 2014. “SAT aumenta requisitos para certificación de IVA e IEPS de empresas IMMEX” <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/sat-aumenta-requisitos-para-certificacion-de-iva-e-ieps-de-empresas-immex.html>

Ferris, J., (2000). The Determinants of Cross Border Shopping: Implications for Tax Revenues and Institutional Change. *National Tax Journal* 53 (4) ,801–824

Frontera, 17 de Octubre de 2013. “Peligran en BC 100 mil empleos si aumenta el IVA”.<http://www.frontera.info/EdicionEnLinea/Notas/Noticias/18082013/742481-Peligran-en-BC-100-mil-empleos-si-aumenta-el-IVA.html>

Fuentes, N y Brugués A. (2013). Impactos de la homologación del IVA en Baja California, J.G. Osuna y A. Mungaray (Coord). Sosteniendo el empleo y la competitividad en la recuperación económica, GobBC-UABC, pp 119-135

Fuentes, N., Diaz W. y Bruges (2014). Explorando los Efectos Económicos Previstos de la Homologación del IVA en la Región y Franja Fronteriza: el caso de Baja California. *Economía Actual*,7(4), Octubre-Diciembre 2014

La Crónica, 22 de Octubre de 2013. “Estiman perdida de 30 mil empleos por homologacion”.<http://www.lacronica.com/EdicionEnLinea/Notas/Noticias/22102013/767101-Estiman-perdida-de-30-mil-empleos-por-homologacion.html>

Levy, S., (2000), *Impacto Redistributivo y Posibles Estrategias para la Compensación de un Cambio en el IVA*. Mexico, SHCP

Lopez, V.A. (2013) *¿Por qué se endeudaron los gobiernos estatales y municipales en el periodo 2008-2012?*. Mexicali, GobBC-UABC, pp 124-125

Mungaray, A.(1987). El consumo de la población de Tijuana, Baja California. Aplicación de un estudio de corte transversal. *Estudios Fronterizos*. 0(12-13), 53-79,

Osuna, J. y Mungaray A. (2013). *Sosteniendo el empleo y la competitividad en la recuperación económica*. Mexicali, GobBC-UABC, pp 7-17

Ramírez E., (2013). La Generalización del Impuesto al Valor Agregado: ¿Una opción para México? *.Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Nueva Época*, 68(219), 75-102

Saucedo, J. (2014). *Diagnóstico General de las Finanzas Públicas del Estado de Baja California 1989 -2012*.

Scitovszky, T.. (1941). A Note on Welfare Propositions in Economics. *The Review of Economic Studies*, 9(1), 77–88.

SHCP, 2010. *Informe de la distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas, resultados para el año 2008*. Recuperado de http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Ingresos_dist_pagos/ingreso_gasto_art25_lif2010.pdf

SHCP, 2014. *Garantías de IVA e IEPS en materia de comercio exterior*. Recuperado de http://www.sat.gob.mx/comext/garan_empr_expor/Paginas/preguntas_garantias_empresas_exportadoras.aspx

Slemrod, J.,(1990). Optimal Taxation and Optimal Tax Systems. *Journal of Economic Perspectives*, 4(1), 157-178.