



Telecomunicaciones e Impuestos

Incentivos fiscales para su desarrollo





Presentación

Las telecomunicaciones han crecido a lo largo de una década a tasas tres veces superiores a las de la economía mexicana, y en conjunto aportan más de \$30 mil millones de dólares en valor agregado que representan el 3.1% del Producto Interno Bruto. Prácticamente todas las actividades de la sociedad mexicana se benefician del acelerado cambio tecnológico y de la evolución constante del mercado de las telecomunicaciones.

Es inusual transitar como lo hacemos hoy día por un intenso proceso de reformas que, en el ánimo del gobierno federal, fortalecerán la posición competitiva de México en el mercado global. Más aún lo es que dos de ellas, la reforma constitucional de telecomunicaciones y la reforma fiscal, tengan un impacto de primer orden en el desarrollo de una industria dinámica y estratégica como es la nuestra.

La Anatel invitó al Lic. Rubén Aguirre Pangburn, uno de los más connotados expertos en temas fiscales en México y quien entre otras responsabilidades de servicio público fungió como Subsecretario de Ingresos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público durante la administración del Presidente Vicente Fox, a elaborar este documento de trabajo. En este se analizan incentivos fiscales que el gobierno federal podría instrumentar en apoyo a los consumidores y al desarrollo de la industria: la eliminación del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), y del cobro del IVA a las empresas en el extranjero cuando sus clientes viajan y utilizan redes de telecomunicaciones de empresas en México.

En el marco de amplia competencia que busca impulsar la reforma constitucional, dichos incentivos fiscales serían una señal positiva del gobierno y una aportación que reeditarán en favor de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones. La industria representada por Anatel comparte con las autoridades que el objetivo principal de todos los actuales esfuerzos debe ser el consumidor mexicano.

Dr. Gabriel Székely
Director General



Rubén Aguirre Pangburn

La reciente reforma constitucional establece que “Las telecomunicaciones son servicios públicos de interés-general...”¹

Así mismo reconoce –en esta materia– derechos fundamentales para todas las personas y establece que el Estado garantizará el adecuado funcionamiento del servicio y la satisfacción de los citados derechos.

En este contexto resulta paradójico que dicho servicio –o, al menos, partes del mismo– se grave con un impuesto selectivo al consumo como es el Impuesto Especial sobre Productos y Servicios, IEPS.

Esperamos que se aproveche la reforma fiscal para no gravar al servicio público de telecomunicaciones en mayor medida que los demás servicios, inclusive aquellos que no tienen los calificativos de “Público” y de “Interés General” que les confiere nuestra Constitución.

Por el contrario el sistema fiscal en su conjunto debería fomentar la inversión y la competencia en el sector, así como eliminar o reducir las “barreras de entrada” de nuevos competidores. Eliminar el IEPS sería una medida importante en esta dirección.

Adicionalmente, conviene resolver el problema que provoca el criterio que busca gravar el “Servicio de Abonado- Visitante (SAV),” conocido como roaming internacional, en ambos sentidos, ya que encarece el servicio para todos los usuarios:

i) el IVA incorporado en el precio del servicio que proporciona la empresa mexicana, al facilitar su red a la empresa extranjera para uso del cliente que visita México; y, ii) el IVA ó impuesto similar que la empresa extranjera le cobra a su cliente por los servicios que recibe cuando visita otros países.

¹ Tal como lo reconoce la Jurisprudencia 10/2011, emitida por contradicción de tesis por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 2 de mayo de 2011, los servicios de telecomunicaciones deben considerarse de orden público e interés social, toda vez que es del interés de la colectividad que los concesionarios presten servicios de mejor calidad en beneficio de los usuarios.

Se definen atribuciones para que la autoridad intervenga en su regulación y que los servicios no puedan obstaculizarse por la voluntad de los concesionarios o por intereses particulares; y se obliga a los concesionarios a prestar tanto el servicio de interconexión a los demás concesionarios, como los servicios de telecomunicaciones a la colectividad en las mejores condiciones, en tanto se consideran servicios de orden público e interés social.

El usuario pierde por doble partida, pues el esquema actual significa múltiple tributación y el incremento en los precios de las empresas; no existen los mecanismos para acreditar dichos impuestos y esto repercute en mayores precios a los usuarios.

En este tema conviene que la carga latente (el IVA que incluye la empresa mexicana en el cobro del servicio) se considere como exportación de servicios, de manera semejante a lo que acontece con la enajenación de bienes en exportaciones.

Esta medida de la autoridad fiscal mexicana impactaría el costo del servicio en 16 por ciento (el IVA mencionado), y las empresas mexicanas estarán en posición de renegociar mejores paquetes tarifarios con sus contrapartes por el uso de las redes respectivas, beneficiando al consumidor. El escenario ideal es aquél en el que cada empresa cobre los impuestos correspondientes solo a sus abonados directos, ya sea por servicios proporcionados en su país de residencia, o por los recibidos cuando aquéllos visitan otros países.

El IEPS y el fomento de la productividad

El IEPS es un impuesto indirecto que tiene como finalidad gravar el consumo final de determinados bienes y servicios, considerados suntuarios o nocivos por ocasionar externalidades negativas económicas o sociales. Adicionalmente los impuestos especiales, como el IEPS, persiguen un cometido extra fiscal; por ejemplo, evitar el abuso en el consumo de ciertos bienes o servicios como tabacos, bebidas alcohólicas, bebidas energéticas, bebidas carbonatadas, cervezas, sorteos y apuestas.

En el caso de México, impuestos como el IEPS desincentivan el uso de los servicios de telecomunicaciones al considerarlos suntuarios. En consonancia con la reciente reforma de telecomunicaciones, cuyos objetivos incluyen la promoción de la inversión, mayor cobertura del servicio en beneficio de más mexicanos, y menores precios a los usuarios, la decisión de reducir la carga fiscal retirando el IEPS constituiría una señal por parte del gobierno del apoyo decidido que está dispuesto a otorgar al desarrollo de esta industria, cuyo impacto en la productividad de la economía en su conjunto ha sido bien sustentado.

CUADRO 1. RECAUDACIÓN DE IEPS NO PETROLERO*			
<i>(millones de pesos corrientes)</i>			
Año	IEPS Total	IEPS Telecom	Porcentaje
2003	24,035.8	1,254.	5.2%
2004	30,178.8	1,789.3	5.9%
2010	60,617.1	5,875.6	9.7%
2011	69,245.6	8,331.9	12%
2012	72,972.4	6,107.7	8.4%

Fuente: Portal de transparencia presupuestaria SHCP.

* Hoy aplica una exención en el servicio de internet, aunque la separación contable es complicada; y hay exención en telefonía rural y pública.

Los recursos fiscales que “recaudan” las empresas por este concepto y que pagan al gobierno no tienen, de acuerdo con los datos presentados en el Cuadro 1, un impacto significativo en las finanzas públicas. El monto fue de 6,107 millones de pesos en 2012, equivalente al 8.4% del total del IEPS recaudado sin incluir al sector petróleo, y al 0.26% del ingreso total del Gobierno Federal.

Una parte significativa de los ingresos que dejaría de percibir el gobierno al eliminar el IEPS regresarían por la vía del IVA al fomentarse un mayor consumo del servicio de las telecomunicaciones, mismo que también será alentado por una mayor competencia en el mercado.

El IVA y los Servicios de Abonados - Visitantes, SAV (Roaming Internacional)

El servicio al que nos referimos es el que las empresas que prestan servicios de telecomunicaciones contratan con compañías propietarias de redes en el extranjero, para permitir que un usuario que se encuentre dentro de la zona de cobertura de una red móvil diferente, pueda recibir o hacer llamadas como si se encontrara en la red del país en que reside.

El contrato para prestar los SAV se acuerda entre ambas compañías y cada una de ellas, a su vez, acuerda con sus clientes las condiciones del servicio que derivan de dicho contrato.

Para nuestro caso, el acto gravado con el IVA consiste en el servicio que la empresa telefónica residente en México presta a la telefónica residente en el extranjero, y la base del impuesto es la contraprestación que le paga la empresa extranjera.

En sentido contrario, el servicio que una empresa mexicana de telefonía móvil presta a su propio cliente cuando aquél se encuentra en el extranjero, utilizando la red de un operador en el extranjero con el que la empresa mexicana tiene celebrado un contrato (SAV), es un servicio prestado en el extranjero y susceptible de ser gravado en otro país. Cuando la empresa extranjera envía su cuenta por cobrar, incluye su costo + IVA ó impuesto local + la ganancia.

Si la autoridad fiscal en cada uno de los países considerara como exportación el servicio prestado por la empresa residente en su territorio (A) a la empresa en el extranjero (B), cuyo cliente se ubica temporalmente en el territorio de (A) utilizando su red, el usuario obtendría los máximos beneficios de esta lógica fiscal que desgrava el consumo en el extranjero.

Existen recomendaciones internacionales para evitar la doble ó múltiple tributación a las cuales debería atender la autoridad fiscal mexicana. Los países que integran la Unión Internacional de Telecomunicaciones adoptaron disposiciones en un reglamento (conocido como de Melbourne) que "...completan el Convenio Internacional de Comunicaciones..." (firmado por México) y que en el párrafo 1.3 de su artículo 6 establece lo siguiente:

“Cuando en la legislación nacional de un país se prevea la aplicación de una tasa fiscal sobre la tasa de percepción por los servicios internacionales de telecomunicación, esa tasa fiscal sólo se percibirá normalmente por los servicios internacionales de telecomunicación facturados a los clientes de ese país, a menos que se concierten otros arreglos para hacer frente a circunstancias especiales.”²

Como se puede apreciar se refiere a un impuesto distinto de ISR, la expresión “una tasa” busca referirse a algún tipo de impuesto o derecho que grave los servicios internacionales de comunicaciones y establece que dicho gravamen:

- **Regla General** “...sólo se percibirá ...por los servicios internacionales de telecomunicación facturados a los clientes de ese país”.
- **Regla de Excepción:** “...se concierten otros arreglos para hacer frente a circunstancias especiales.”

El Apéndice 1, en su artículo 6.1 a su vez precisa:

“Cuando una administración o empresa(s) privada(s) de explotación reconocida(s) esté sujeta a un impuesto o una tasa fiscal sobre las partes alícuotas de distribución u otras remuneraciones que le correspondan, no deberá a su vez deducir tal impuesto o tasa fiscal de las otras administraciones”.

Lo que significa que de la contraprestación (“...partes alícuotas de distribución u otras remuneraciones que le correspondan...”) por el contrato de SAV (o cualquier otro entre empresas de dos países) no se puede deducir el IVA (“...impuesto o tasa fiscal de las otras”). Dicho en términos más simples, la empresa mexicana no puede trasladar el IVA a la empresa residente en el extranjero.

La solución a la doble tributación en congruencia con el artículo 6 citado consiste en lo siguiente:

1. La telefónica residente en México trasladaría el IVA a sus clientes al facturarles los servicios telefónicos del mes de que se trate (o en la forma en que se pacte el servicio); y no cargaría IVA a las telefónicas extranjeras.
2. El servicio a la empresa extranjera que consiste en proporcionar la red de la telefónica residente en México a los clientes de esa empresa que visitan México, se entendería como exportación de servicios (IVA a tasa cero).

² Ver Anexo.

3. El servicio telefónico a sus clientes residentes en México que utilizar la red en el extranjero como visitantes (gracias a un contrato SAV) se entendería prestado en México, conforme al artículo 16 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado:

“ART. 16. Para los efectos de esta Ley, se entiende que se presta el servicio en territorio nacional cuando el mismo se lleva a cabo, total o parcialmente, por un residente en el país.”

4. México recaudaría por los servicios “consumidos” por los clientes de las empresas mexicanas en México o en el extranjero, y no recaudaría por los servicios que las empresas mexicanas prestan a las extranjeras.

5. Cada empresa le cobra las “tasas” del país donde reside a sus clientes en ese país, conforme al artículo 6 antes transcrito.

6. Al llevar a cabo estos cambios significativos, convendría asegurar varios aspectos en respuesta a temas que se han discutido a lo largo del tiempo:

6.1. Certeza jurídica y piso parejo, de preferencia modificación legal y solución hacia atrás en el tiempo para quienes, de buena fe, aplicaron un criterio tradicional. (El IVA tiene más de 30 años, no puede cada nueva generación de funcionarios cambiar criterios, y menos retroactivamente).

6.2. Compatibilidad con las reglas jurídicas de los países que más nos afectan. Por ejemplo la Directiva de IVA para la Unión Europea (la Sexta) establece una regla general con algunas excepciones. La regla general es congruente con lo planteado y parte de una pregunta simple: **¿Quién puede trasladar el IVA?** Dicha regla establece lo siguiente:

“Los servicios se consideran prestados en el lugar donde esté situada la sede de la actividad económica de quien los preste o en el lugar donde este último posea un establecimiento permanente desde el que se haga la prestación de servicios o, en ausencia de la sede o el establecimiento mencionados, el lugar de su domicilio o residencia habitual. Sin embargo...”.

7. Es importante aceptar que en términos de Ley, los actos gravados (con tasa cero ó con 16%) son dos, y no un único servicio consolidado.

7.1.1. El servicio que presta la empresa telefónica (A) residente en México a la empresa telefónica (B) residente en el extranjero, por el cual un residente en el extranjero que visita México paga una contraprestación y no puede trasladar un impuesto indirecto “en forma expresa y por separado.” De ahí que convenga tratarlo con tasa cero.

7.1.2. El servicio que tanto la empresa A como la B prestan a sus clientes, por el cual cobran a los mismos, y que se les puede trasladar el impuesto en forma expresa y por separado.

8. Toda solución que implique que el IVA causado se incorpore a los costos de un contribuyente no puede ser una solución acorde con la mecánica y los objetivos de un impuesto al consumo como el IVA. Visto a la inversa, se debe gravar con IVA los actos en los que se puede trasladar el IVA en forma "pacífica" (expresa y por separado) y conceder la tasa cero por exportación de servicios donde ese traslado no es posible.

REGLAMENTO DE LAS TELECOMUNICACIONES INTERNACIONALES

PREÁMBULO

Reconociendo en toda su plenitud a cada país el derecho soberano a reglamentar sus telecomunicaciones, las disposiciones contenidas en el presente Reglamento completan el Convenio Internacional de Telecomunicaciones y tiene por objeto alcanzar los fines de la Unión Internacional de Telecomunicaciones favoreciendo el desarrollo de los servicios de telecomunicaciones y el mejoramiento de su explotación, armonizando al mismo tiempo el desarrollo de los medios para las telecomunicaciones a escala mundial.

Artículo 6

Tasación y contabilidad

6.1 Tasas de percepción

6.1.1. Cada administración o empresa(s) privada(s) de explotación reconocida(s) establecerá, de conformidad con la legislación nacional aplicable, las tasas que ha de percibir de sus clientes. La fijación del nivel de estas tasas es un asunto de índole nacional; sin embargo, al establecerlas, las administraciones o empresa(s) privada(s) de explotación reconocida(s) procurarán que no haya una disimetría demasiado grande entre las tasas de percepción aplicables en los sentidos de una misma relación.

6.1.2. En principio, la tasa que una administración o empresa(s) privada(s) de explotación reconocida(s) ha de percibir de los clientes por una misma prestación deberá ser idéntica en una relación determinada, cualquiera que sea la ruta elegida por esta administración o empresa(s) privada(s) de explotación reconocida(s).

6.1.3. Cuando en la legislación nacional de un país se prevea la aplicación de una tasa fiscal sobre la tasa de percepción por los servicios internacionales de telecomunicación, esa tasa fiscal sólo se percibirá normalmente por los servicios internacionales de telecomunicación facturados a los clientes de ese país, a menos que se concierten otros arreglos para hacer frente a las circunstancias especiales.



ASOCIACIÓN NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES, A.C.

Torre del Ángel
Av. Paseo de la Reforma 350, piso 10
Col. Juárez
06600 México, D.F.
www.anatel.org.mx



ASOCIACIÓN NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES, A.C.

Torre del Ángel

Av. Paseo de la Reforma 350, piso 10

Col. Juárez

06600 México, D.F.

www.anatel.org.mx

