

INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO, A CARGO DE LA DIPUTADA MARINA DEL PILAR ÁVILA OLMEDA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

La proponente, Marina del Pilar Ávila Olmeda, diputada por Baja California en la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la fracción I del numeral 1 del artículo 6 y los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El 8 de septiembre de 2013, el presidente de la República haciendo uso de sus facultades constitucionales presentó ante esta soberanía un paquete de reformas fiscales. Entre ellas se encontraba la iniciativa con proyecto de decreto para modificar diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA).

Dentro de los cambios planteados por el Ejecutivo federal y que hoy son ley vigente está el que derogó el artículo 2o. de la LIVA. Dicho artículo permitía que en los estados y las zonas que la propia ley en comento consideraba parte de la región fronteriza tuvieran un IVA diferenciado, siendo éste de 11 por ciento, a diferencia del resto del país, donde el IVA ya era de 16.

Desde que se planteó la medida recaudatoria, investigadores y académicos de El Colegio de la Frontera (Colef) señalaron de los graves efectos negativos que este aumento ocasionaría para los habitantes de la frontera. Por medio de modelos matemáticos, estos científicos advirtieron que la medida fiscal acarearía la salida de divisas; la fuga de consumidores; la pérdida de actividad económica y de sus efectos multiplicadores, entre otros males.

Abundando en lo anterior, el Colef advirtió que al contrario de los que esperaba el gobierno federal, la homologación del IVA causaría una pérdida potencial en la recaudación tributaria, además de que la medida sobre todo afectaría negativamente a las clases económicamente menos favorecida.

A decir del Colef, el aumento del IVA empeoraría 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, por tanto, todo lo que ganan y consumen paga IVA. En cambio, los que ganan mucho, ahorran y tienen acceso legal al mercado del sur de California (mercado externo), esa parte de sus ingresos y consumos no pagarán IVA, así, la subida del IVA sería altamente regresivo en la entidad.

Pero, pese a los resultados negativos que mostraban estudios científicos realizados, a las opiniones en contra de empresarios y sociedad en general, y a la resistencia de un número importante de legisladores federales de la LXII Legislatura, la reforma que propuso el Ejecutivo federal prosperó y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 2013, por lo cual hoy es parte de la ley en comento y por lo mismo se paga 5 por ciento más de IVA en las fronteras del país.

Desde que se recibió la propuesta de reforma en la Cámara de Diputados, los argumentos presentados por el Ejecutivo federal no convencieron a todos los legisladores y mucho menos a la inmensa mayoría de los habitantes de la región fronteriza, ya que entre estos argumentos se tenían inexactitudes y errores de importancia.

Por ejemplo, en la iniciativa del Ejecutivo se argumentaba: “Nuestro país es el único que aplica una tasa diferencial en su región fronteriza. La evidencia internacional muestra que países con frontera común y tasa de IVA distinta no hacen uso de una tasa reducida en la frontera”.

Pero en realidad existen países que han considerado su situación geográfica y competitiva, manteniendo tasas tributarias reducidas y han establecido zonas libres o francas a efectos de incentivar la economía local y el turismo, para lo cual, han creado en su sistema tributario una visión de negocio para la industria y el comercio, teniendo de manera directa e indirecta mayores fuentes de empleo y flujos monetarios en familias de bajos recursos, proveyendo a una mejor calidad de vida en dichas zonas.

Países con tasas diferenciadas (porcentajes)

País	General	Reducida
Paraguay	10	5
Venezuela	12	8 o 0
Azerbaián	18	10 o 0
India	12,50	4, 1, 0
Indonesia	10	5
China	17	6 o 3
Paquistán	16	1 o 0
Turquía	18	8 o 1
Vietnam	10	5 o 0

Además, no está por demás expresar que la frontera norte de México (país en vías de desarrollo), colindan con el país más desarrollado del mundo.

Por otra parte, a decir de la iniciativa que enviara en ese entonces el Ejecutivo, “la reforma social y hacendaria propone homologar la tasa fronteriza con la del resto del país. Con ello se garantiza que la población de la región de la frontera, que goza de niveles de bienestar mayores a los que en promedio imperan en el resto del país, contribuya de manera equitativa al pago de impuestos. Ello no implica una afectación para el consumidor final”.

Lamentamos contradecir este punto, y lo lamentamos porque en la frontera también tenemos pobreza, altas tasas de homicidio e inseguridad.

Abundando en lo anterior, como lo devela un estudio de El Colegio de la Frontera Norte y la Secretaría de Desarrollo Social, ciudades como Monterrey, Nuevo León, presentan una mejor calidad de vida para sus habitantes en comparación a Tijuana, BC.¹

Pero la intención del presente escrito no es la de volver a evidenciar los errores con los que se pretendió sostener los cambios a la LIVA, sino que, el motivo para la iniciativa que hoy presentamos es el de llamar a la reflexión a los legisladores federales y al presidente de los Estados Unidos Mexicanos, ya que como se preveía la homologación del IVA en la frontera ha deteriorado en gran medida la calidad de vida de los que residen en esta zona.

Históricamente está comprobado que un aumento del IVA en la frontera tiene efectos más severos para la economía de los hogares, que el que se registra en los hogares fuera de dicha zona, por ejemplo; en 2010 se dio un incremento generalizado de 1 por ciento del IVA en todo el país que no repercutió económicamente de la misma forma en todas las regiones mexicanas. Es decir, el incremento real de la tasa impositiva de 15 a 16 por ciento del IVA significó un aumento de 6.6 en la tasa aplicable al resto del país, mientras que el incremento real de la tasa aplicable en la región fronteriza de 10 a 11 por ciento representó 10 por ciento del total de la tasa impositiva.

Por principio, la entrada en vigor de la homologación del IVA, no cumple en términos de justicia social, pues las regiones fronterizas tienen condiciones de mercado diferentes a las del resto del país. De entrada, el comercio y la industria que se encuentra en nuestra zona fronteriza del norte no compite con la industria y comercio del resto de México, compite con sus similares estadounidenses, los cuales son gravados con tasas inferiores a 11 por ciento.

Por ejemplo, estados fronterizos de Estados Unidos de América tienen un impuesto parecido al IVA mexicanos llamado "sales tax", para Nuevo México este impuesto es de 7.56 por ciento, para Texas es de 8.25, mientras que para California los bienes y servicios se gravan con un impuesto que varía entre 6.75 y 8.25 por ciento. Esto provoca una fuga de consumidores, es decir, está aumentando la preferencia por el mercado del otro lado de la frontera.

Esta marcada diferencia entre el "sales tax" y el IVA lleva a una fuerte fuga de divisas para nuestro país, tan sólo antes de la homologación del IVA los bajacalifornianos gastaban poco más de 6 mil millones de dólares en Estados Unidos de América, lo cual equivale a 35 por ciento del PIB del Estado, con lo que se entrega al comercio estadounidense ingresos y empleos que necesitamos. Con la nueva tasa impositiva lo que estamos viendo es un incremento en las ventas del comercio estadounidense.

Por lo que se refiere a la justicia social, en proporción del ingreso, los que más están pagando por la homologación son los más pobres ya que las clases económicamente más bajas no tienen una visa para cruzar a Estados Unidos, pues los criterios para adquirir ese servicio son los de tener propiedades y un trabajo estable. Esto quiere decir que quien tiene visa es la población de clase media a alta y son los que pueden pasar al "otro lado" a realizar sus compras y de esta manera son los que pagan menor proporción de impuestos en total.

En contraparte, los más pobres están dedicando al consumo todo su salario y en general no tienen una visa de no inmigrante que les permita discriminar entre el mercado interno y el externo, ya que con la homologación del IVA en la frontera, el incremento real es de alrededor del 45 por ciento de la tasa impositiva, lo que resulta en una carga fiscal más alta que en el resto del país.

Como lo preveían los estudios del Colef, los efectos en la pobreza no se hicieron esperar, por ejemplo, para Ciudad Juárez, Chihuahua, un análisis del Colef titulado Observatorio de coyuntura económica fronteriza develan que la homologación del IVA redujo el nivel de vida de los juarenses, especialmente de los estratos de menores ingresos y de 400 mil personas consideradas pobres. Además, la inflación en Ciudad Juárez fue siete puntos porcentuales superior a la media nacional, principalmente en los productos de la canasta básica, cuando en el resto del país el aumento promedio fue de 3.8 por ciento.

Si bien durante 2014 aumentó en Ciudad Juárez el empleo en la industria manufacturera (sobre todo en las maquiladoras), que genera 50 por ciento de las plazas, en el resto de los sectores se resintió la caída de las ventas provocada por la homologación del IVA.

Abundando en lo anterior, para el caso de San Felipe, Ensenada y Tijuana, Baja California, el aumento en el precio de los alimentos y un menor consumo son parte de las secuelas que aún se registran por la homologación del IVA. De acuerdo con datos del Colegio Nacional de Economistas y el Colef, el precio de la canasta básica en Tijuana se disparó 35 por ciento en los primeros cuatro meses del presente año, al pasar de 5 mil 200 en el 2014 a 6 mil 800 pesos.

Por su parte, la Cámara Nacional de Comercio de Tijuana da a conocer sus datos que muestran los efectos de la homologación, ya que durante el 2014 cerraron por lo menos 5 mil negocios en la ciudad, tanto por la baja en el consumo como por las regulaciones fiscales.

Para la frontera sur, el panorama es también desalentador, la homologación del IVA en las zonas fronterizas ha resultado ser pernicioso para las comunidades limítrofes del sur del país, pues el aumento de precios ha sido alto, golpeando a los habitantes de zonas con pobreza extrema, por ejemplo, en la zona fronteriza de Chiapas son muchísimas las comunidades pobres y con la subida de precios que se está experimentando, se dificultara aún más el que puedan salir de la pobreza.

Además, al igual que sucede en la frontera norte, en la sur, los mexicanos están reactivando el consumo y la economía de ciudades de Belice y Guatemala, simplemente en Belice no se cobra un impuesto similar al IVA.

En resumen, el problema que se generó con el incremento en la tasa del IVA es de una magnitud que se podrá medir con la salida de divisas, la fuga de consumidores, la pérdida de actividades económicas y en sus efectos multiplicadores; también desvirtúa la distribución del ingreso y la infraestructura del abasto de bienes nacionales que en conjunto afectan de manera significativa la competitividad. Todo ello, junto con la pérdida potencial de recaudación tributaria, atribuible a la disminución de la dinámica económica.

La visión simplista que llevó a la homologación del IVA en la frontera no toma en cuenta los aspectos económicos y sociales en consideración, y acepta implícitamente la pérdida de competitividad y la concentración del bienestar que resulta del incremento de este impuesto a nivel regional. Este estado de cosas agrava la fuga de consumidores y la mala distribución del ingreso en esta zona del país.

En virtud de lo expuesto, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y conforme a lo dispuesto en los artículos 6, numeral 1, fracción I, y 77, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, se presenta la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Se adicionan el primero, segundo, tercero y cuarto párrafos al artículo 2o. y se reforma el último párrafo de la fracción I del artículo 2o.-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, para quedar como sigue

Primero. Artículo 2o. El impuesto se calculará aplicando la tasa del 8 por ciento a los valores que señala esta ley, cuando los actos o actividades por los que se deba pagar el impuesto, se realicen por residentes en la región fronteriza, y siempre que la entrega material de los bienes o la prestación de servicios se lleve a cabo en la citada región fronteriza.

Tratándose de importación, se aplicará la tasa del 08 por ciento siempre que los bienes y servicios sean enajenados o prestados en la mencionada región fronteriza.

Tratándose de la enajenación de inmuebles en la región fronteriza, el impuesto al valor agregado se calculará aplicando al valor que señala esta ley la tasa del 16 por ciento.

Para efectos de esta ley, se considera como región fronteriza, además de la franja fronteriza de 30 kilómetros paralela a las líneas divisorias internacionales del norte y sur del país, todo el territorio de los estados de Baja California, Baja California Sur y Quintana Roo, los municipios de Caborca y de Cananea, Sonora, así como la región parcial del estado de Sonora comprendida en los siguientes límites: al norte, la línea divisoria internacional desde el cauce del río Colorado hasta el punto situado en esa línea a 15 kilómetros al oeste del municipio Plutarco Elías Calles; de ese punto, una línea recta hasta llegar a la costa, a un punto situado a 15 kilómetros, al este de Puerto Peñasco; de ahí, siguiendo el cauce de ese río, hacia el norte hasta encontrar la línea divisoria internacional.

Segundo. Se reforma el último párrafo de la fracción I del artículo 2o.-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, para quedar como sigue:

Artículo 2o.-A. El impuesto se calculará aplicando la tasa de 8 por ciento a los valores a que se refiere esta ley cuando se realicen los actos o actividades siguientes:

I. ...

a) a i)...

Se aplicará la tasa del 16 por ciento o del 8 por ciento, según corresponda, a la enajenación de los alimentos a que se refiere el presente artículo preparados para su consumo en el lugar o establecimiento en que se enajenen, inclusive cuando no cuenten con instalaciones para ser consumidos en los mismos, cuando sean para llevar o para entrega a domicilio.

II. a IV. ...

...

Transitorio

Único. Este decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en de Diario Oficial de la Federación.

Nota

1 Al respecto, consúltese González Ramírez, Raúl Sergio. “La calidad de vida en Tijuana y Monterrey. Un estudio exploratorio-comparativo”, en la revista *Frontera Norte*, volumen 25, número 49, enero-junio de 2013.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de septiembre de 2018.

Diputada Marina del Pilar Ávila Olmeda (rúbrica)