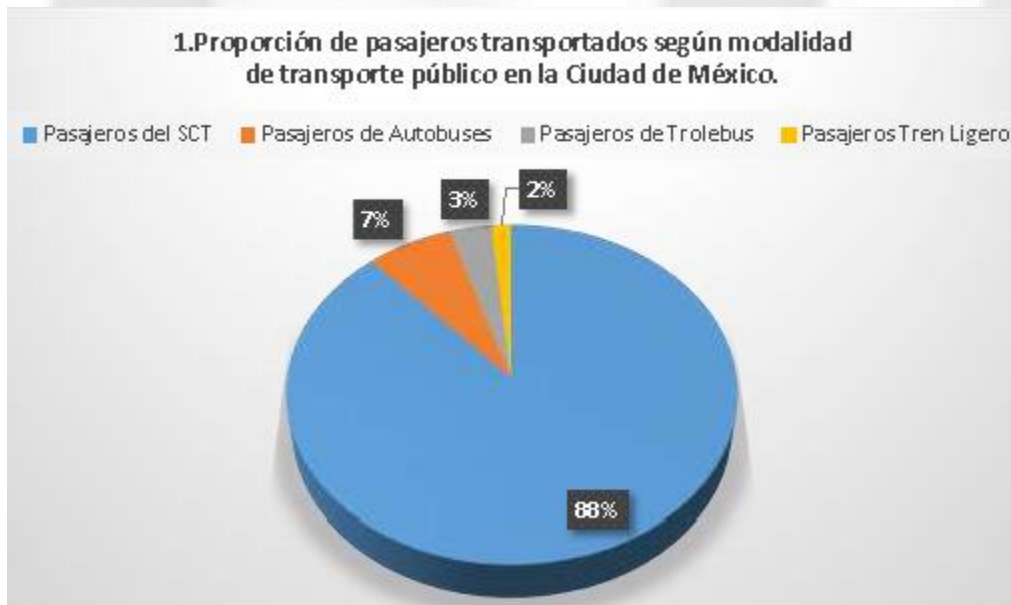


INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LAS LEYES DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS, Y DE COORDINACIÓN FISCAL, SUSCRITA POR EL DIPUTADO RAYMUNDO GARCÍA GUTIÉRREZ E INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Raymundo García Gutiérrez, diputado e integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y del artículo 6, numeral 1, fracción I, artículo 77, numeral 1, y artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable Cámara, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de las Leyes del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, y de Coordinación Fiscal, para la creación del Fondo de Innovación del Transporte Público, de conformidad con lo siguiente:

Planteamiento del problema

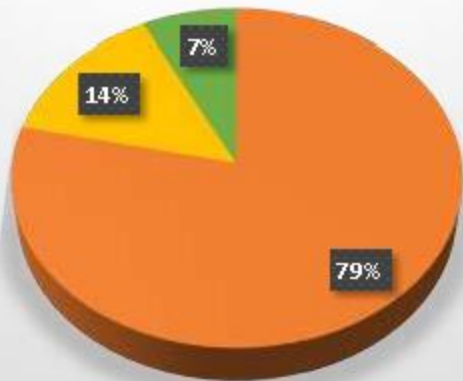
Al hacer un análisis comparativo entre las Ciudades de México y Monterrey sobre las modalidades de transporte público,¹ se observa una importante concentración de pasajeros transportados en el STC Metro y Metrorrey respectivamente, como se observa al comparar las gráficas 1 y 2.



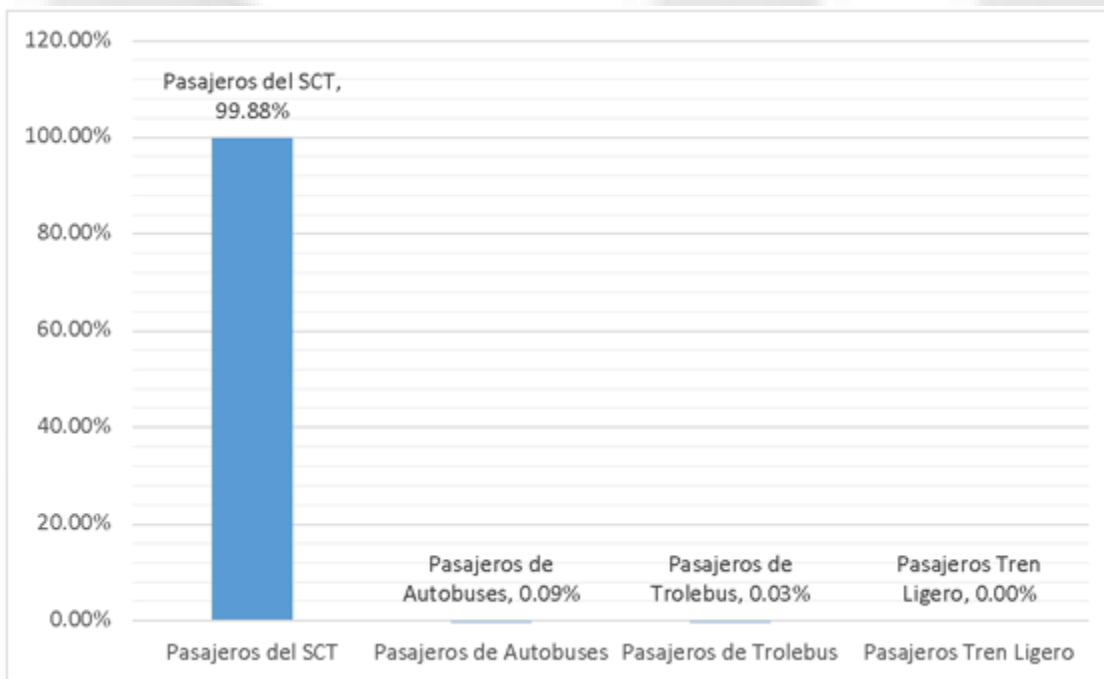
En el caso de la Ciudad de México, en enero del 2017 se registraron 130'574,458 de abordajes de un total de 147'832,683; durante el mismo mes en la Ciudad de Monterrey se registraron 14'537,668 de abordajes en comparación con los 18'518,208 abordajes totales. Esto convierte a los sistemas Metro y Metrorrey en los principales sistemas de transporte en dichas ciudades, lo que significa una dependencia crucial en una sola modalidad de transporte público.

2. Proporción de pasajeros transportados según modalidad de transporte público en la Ciudad de Monterrey.

■ Pasajeros Metrorrey ■ Pasajeros Transmetro ■ Pasajeros Metrobus



Su preminencia se explica por el diseño tanto de los 226 kilómetros de longitud que cubre el STC Metro en la Ciudad de México como los 40 kilómetros de longitud del Metrorrey. La demanda que existe sobre estas modalidades se expresa en la intensidad con que despliegan sus trenes y una proporción importante del kilometraje recorrido.



El caso de la Ciudad de México es por demás elocuente, pues muestra cómo, la diversidad de modalidades de transporte no supone una mayor cobertura sino una mayor intensidad en el uso de la modalidad del Metro. Por otra parte, también es elocuente observar que las modalidades de Metrobús y Metrorrey muestran diferencias importantes, pues la cantidad de pasajeros que son transportados y la longitud de sus recorridos muestran que, mientras el Metrorrey transporta 17 personas por kilómetro recorrido, el Metrobús sólo transporta 0.52 personas por kilómetro recorrido.

Como se deduce, el aprovechamiento de las modalidades de transporte público diferencial produce una intensificación en el uso del STC Metro y Metrorrey, lo que redundará en una pronunciada incapacidad del

sistema de crecer lo suficiente con respecto del crecimiento de la demanda. El resultado que se observa en estas ciudades cuando se comparan los incrementos en las unidades disponibles tanto de los automóviles de servicio particular como de las unidades en los sistemas de transporte público resulta en el incremento del uso de automóvil particular.

Entre 1995 y el 2016, el número de automóviles de uso particular crecieron en la Ciudad de Monterrey en un 133.39 por ciento mientras que en la Ciudad de México, estos se incrementaron en un 168.51 por ciento. Más aún, en el caso de la Ciudad de México, entre 1980 y el 2016, el número de automóviles particulares registrados paso de 1'869,808 a 5'725,574, un incremento del 202.61 por ciento lo que supone una incorporación de 107 mil 104 automóviles particulares cada año a partir de 1980.

	Ciudad de Monterrey				Ciudad de México			
	Autos	Metro	Metrobús	Transmetro	Autos	Metro	Trolebus	Tren Ligero
1995	262,408	19			2'132,325	245	264	
1996	270,921	19			2'067,206	246	279	
1997	282,393	19			2'100,283	257	302	
1998	301,101	19			2'541'957	244	305	10
1999	320,213	19			2'631,169	251	274	12
2000	360,244	19			2'511'543	259	260	12
2001	414,688	19			2'407,362	273	273	12
2002	449,056	19			2'321,702	260	255	12
2003	481,390	41			2'260,123	246	291	11
2004	523,473	40			2'556,032	260	293	12
2005	453,597	40			2'696,220	261	317	14
2006	503,240	40			3'079,690	280	301	12
2007	547,748	40			3'423,719	277	295	13
2008	568,013	40			3'922,587	299	279	13
2009	593,393	40	418		4'120,535	292	168	14
2010	621,383	40	418	78	4'166,756	280	217	16
2011	656,997	40	412	83	4'396,912	258	245	16
2012	690,585	40	535	86	4'615,276	258	230	18
2013	729,358	40	535	86	4'787,187	256	170	18
2014	567,309	40	535	86	4'737,749	278	200	18
2015	581,349	40	535	86	5'247,604	273	165	18
2016	612,422	40	535	86	5'725,574	275	182	20
Creció	133.39	110.53	27.99	10.26	168.51	12.24	-31.06	100

El estudio que se presenta en el Informe muestra la importancia que tiene el cambio de enfoque con respecto al diseño de políticas públicas orientadas a la movilidad dentro de las Ciudades. La idea general que se expresa y las recomendaciones del Programa ONUHábitat es la de impulsar el desarrollo institucional y fortalecer las capacidades de las dependencias locales encargadas de la planeación y gestión urbana, para ordenar y controlar el crecimiento de las ciudades así como impulsar la estrategia de movilidad sustentable.

Este cambio de enfoque conlleva a pensar las necesidades de transporte público bajo la óptica de la movilidad urbana dentro de los gobiernos locales, en este sentido Medina⁴ (2017) citando a Handy (2002), señala que la movilidad urbana es fundamental para el desarrollo y la calidad de vida de los habitantes de una ciudad. Durante mucho tiempo asociar la movilidad con el uso del automóvil fue un distintivo de progreso. Pero hoy esta asociación es imposible. El uso creciente e indiscriminado del automóvil incentivado por políticas públicas de movilidad sostenible mal enfocadas, genera grandes impactos negativos a nivel económico, ambiental y social en todo el país.

Consecuentemente, la mejoría de la movilidad urbana sería posible en la medida que existe un cambio en la manera de pensar las consecuencias del actual patrón de movilidad. Medina plantea que el paradigma enfocado en la mayor oferta de infraestructura vial para mejorar los flujos de vehículos ha caducado, hoy es necesario transformar los hábitos de desplazamiento e incentivar el uso eficiente de los medios de transporte.

El problema, tal como se viene desarrollando, se centra en el análisis de las consecuencias que ha tenido un modelo de movilidad urbana que ha favorecido el uso de transporte público masivo combinado con el uso del automóvil particular, produciendo consecuencias ambientales graves para la salud y que a la postre, cada vez dificultan más la movilidad de las personas.

Pero el problema no se reduce a un diagnóstico sobre un problema creciente de consecuencias negativas para la población urbana, sino que está centrado en la imposibilidad de encontrar soluciones prácticas dentro del enfoque tradicional. El problema que planteamos se expresa en dos dimensiones, por un lado, en la necesidad de innovación en cuanto a la formulación de alternativas de movilidad dentro de las ciudades y por el otro, que las ciudades actualmente se encuentran diseñadas bajo un enfoque que no se corresponde con la nación de movilidad urbana actual, lo que implica no sólo encontrar mejores formas de movilidad sino de nuevos diseños en infraestructura, lo que supone un esfuerzo en la creación de fuentes de recursos económicos y medios disponibles para su transformación.

Por lo tanto, no se trata sólo de atender el problema del transporte público, sino de invertir, bajo un cambio de paradigma, en modelos innovadores de movilidad urbana.

Argumentos que la sustentan

El Foro de Transporte Sostenible para América Latina señalaba que es posible modificar el curso de acción presente con un enfoque diferente. Se requiere un cambio de paradigma, que privilegie la accesibilidad antes que la movilidad, se enfoque en los modos de transporte más eficientes, y promueva vehículos, combustibles y operaciones de transportes limpios y de bajo carbono. El cambio de paradigma puede resumirse en tres tipos de acciones: evitar viajes motorizados largos e innecesarios, cambiar la tendencia de crecimiento de los viajes en vehículos individuales motorizados, y mejorar la tecnología y la gestión operativa de las actividades de transporte. Así mismo se requiere mejorar la información sectorial y la capacidad de los organismos de gobierno, en especial los niveles de coordinación entre los organismos de transporte, salud, medio ambiente, finanzas y planeación y de los distintos niveles de gobierno.

En esta línea de pensamiento, equiparando la accesibilidad y la movilidad en importancia, se encuentran experiencias basadas en buenas prácticas que ejemplifican la importancia que tiene este cambio de enfoque y particularmente la innovación. La Agencia Ambiental Alemana (UBA) y GIZ7 dieron a conocer recientemente diversas experiencias de casos providentes de China, Indonesia, Brasil, Egipto, India, Taiwán, Kenia y Singapur. Entre el total de innovaciones destacan soluciones originales a desafíos tales como electrificación del transporte público, integración de los servicios de transporte y garantía de la seguridad en espacios públicos. Sus enfoques comprensivos, tecnológicamente avanzados y culturalmente sensibles proporcionan un entendimiento más profundo de las realidades del transporte urbano y las posibilidades para mayor implementación.

Así, la innovación se vuelve un instrumento sustancial en los diseños de movilidad urbana, por lo que es necesario proveer los elementos para una adecuada financiación de proyectos públicos que aseguren la posibilidad de una mejor gestión urbana y de una transformación de sus sistemas de transporte público. Si bien en el Fondo Nacional de Infraestructura, el fideicomiso tiene previsto el financiamiento de proyectos encaminados al transporte público, nuestro planteamiento va más allá, nuestro argumento se centra en dos condiciones, primero, en la necesidad de crear un Fondo de Innovación que incluya un enfoque de movilidad urbana acorde con las necesidades presentes sin descontar que habrá localidades donde, independientemente del enfoque se requiera crear primero un sistema de transporte público; segundo, en asegurar un adecuado financiamiento el cual debe provenir de la actual política impositiva a los combustibles fósiles.

Las desigualdades regionales y locales en México suponen la importancia de consolidar la infraestructura de transporte, sobre todo aquella relacionada con la conectividad terrestre, aérea o marítima. Nuestro planteamiento en ese sentido considera que esta perspectiva debe incluir una visión sobre la movilidad urbana como un ámbito que permita el desarrollo sostenible de las ciudades, es por ello que, nuestro argumento central, es la generación de capacidades del Estado mexicano para promover proyectos de innovación, lo que significa una visión más completa y de mayor alcance con respecto a la movilidad de las personas dentro de las Ciudades, por lo que es necesario la consolidación de un Fondo de Innovación de los Sistemas de Transporte Público.

Dicho Fondo debe ser producto precisamente de la recaudación proveniente de la tasa impositiva especial sobre combustibles fósiles. Según la información contenida en la Cuenta Pública para el 2016 el ingreso aprobado en al LIF por concepto de IEPS fue de 348,945.2 millones de pesos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público informo una recaudación por este concepto de 411,389.6 millones de pesos, un incremento del 17.9% mayor a lo previsto. Tan sólo entre enero y noviembre del 2017, la SHCP reporta un ingreso por IEPS sobre diésel y gasolinas por 199,079.9 millones de pesos. De estas cantidades poco se distribuye y nada se sabe en su destino.

La recaudación resultante al impuesto en gasolinas en el 2017 con respecto al 2016 tuvo una reducción del 26.4 por ciento. El estímulo fiscal que impuso la secretaría de Hacienda y Crédito Público desde febrero en los precios de la gasolina y el diésel afectó la recaudación tributaria del 2017, pues se registró una caída en el Impuesto Especial del 0.9 por ciento, en términos reales con respecto del 2016. Lo que demuestran las cifras es que toda proyección hacendaria se ve afectada por medidas de política que no responden a una base legal sino al cálculo político que, irónicamente, no hizo más barata la gasolina para los consumidores finales.

Estos impuestos deben servir para la transformación de sistemas de transporte público, además de que, su actual estructura debe cambiar para hacerlo más transparente y dirigido por objetivos claros como el que se propone. De esta manera, la reforma que se alude se describe en la siguiente tabla, cuyo esquema de distribución se apegaría a un modelo de coordinación fiscal en el marco del federalismo mexicano asegurando su transparencia.

Fundamento legal

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 71, fracción II; el Reglamento de la Cámara de Diputados, en sus artículos 6, numeral 1, fracción j, 77, numeral 1, y 78.

Texto normativo propuesto

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a consideración del pleno de esta oberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y de la Ley de Coordinación Fiscal, para la creación del Fondo para la Innovación de los Sistemas de Transporte Público

Artículo Primero. Se reforma el artículo 27 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios para quedar como sigue:

Artículo 27. Los Estados adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal no mantendrán impuestos locales o municipales sobre:

I a III...

(...)

La prohibición a que se refiere el presente artículo no será aplicable respecto de los impuestos locales o municipales que establezcan las entidades federativas a las actividades a que se refiere el artículo 2o., fracción II, inciso B) de esta Ley.

Serán participables para las entidades Federativas que se Adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, hasta el 20 por ciento de la recaudación por concepto de impuesto especial sobre producción y servicios.

Constituirán como aportaciones federales hasta el 30 por ciento del impuesto especial sobre producción y servicios aplicados a combustibles fósiles.

Artículo Segundo. Se reforman los artículos 2o., 3-A y 25 de la Ley de Coordinación Fiscal para quedar como siguen:

Artículo 2o. El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20 por ciento de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio.

(...)

I a VI...

VII. La recaudación obtenida en términos de lo previsto en el artículo 2o. de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios;

(...)

Artículo 3-A. Las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal participarán de la recaudación **hasta por el 20 por ciento** que se obtenga del impuesto especial sobre producción y servicios:

Esta participación se distribuirá en función del porcentaje que **represente la población radicada** en cada entidad federativa, de la enajenación nacional, y se liquidará conforme a lo establecido en el artículo 7o. de esta Ley.

Los municipios recibirán como mínimo el 20 por ciento de la participación que le corresponda al estado.

Artículo 25. Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los Fondos siguientes:

I. a VIII...

IX Fondo para la Innovación de los Sistemas de Transporte Público

(...)

Artículo Tercero. Se adicionan los artículos 53, 54 y 55 a la Ley de Coordinación Fiscal para quedar como sigue:

Artículo 53. El Fondo para la innovación de los Sistemas de Transporte Público se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 30 por ciento de la recaudación federal a que se refiere el artículo 2o. fracción I inciso D numeral 1 e inciso H de Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio.

Artículo 54. Los montos del Fondo a que se refiere el artículo anterior se enterarán mensualmente por la secretaría de Hacienda y Crédito Público a los Estados y a la Ciudad de México de manera ágil y directa, de acuerdo con la fórmula siguiente:

$$A_i = 80 \left(\frac{\mu_{Urbana_j}}{\mu_{Total}} \right) 5 \left(\frac{jPM_{2.5}}{PM_{2.5}} \right)$$

Donde A_i es el porcentaje de aportación del Fondo

m_{Urbana_j} es el total de población urbana de la entidad j

m_{Total} es la población total del país

$jPM_{2.5}$ es el nivel de calidad del aire urbano estimado en la entidad con referencia a la NADF-009-AIRE- 2006

$PM_{2.5}$ es el límite superior de calidad del aire de la NADF-009-AIRE-2006

Artículo 55. Los recursos del Fondo se destinarán a:

I. Investigación en materia de transporte público, vialidad y seguridad vial;

II. Innovación y transferencia tecnológica que resulte en un mejoramiento sustantivo del sistema de transporte público;

III. Transición tecnológica en el equipamiento, diseño y utilización del sistema de transporte público alimentado con energías renovables; y

IV. Adquisición de tecnología para el mejoramiento del sistema de transporte público que reduzca la emisión de contaminantes, se alimente de energías limpias y renovables.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación.

Segundo. Los montos que se corresponden al Fondo para la Innovación de los Sistemas de Transporte Público y que debieran calcularse con motivo del Presupuesto de Egresos de la Federación serán integrados con los ajustes presupuestales necesarios por el dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público.

Tercero. El Ejecutivo Federal enviará a la Cámara de Diputados el proyecto presupuestal para su análisis a fin de integrar los recursos que serán integrados al Fondo para la Innovación de los Sistemas de Transporte Público.

Cuarto. Los ajustes presupuestales a que se refiere el transitorio segundo serán calculados proporcionalmente respecto del avance físico financiero del Presupuesto vigente.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 9 de septiembre de 2019.

Diputado Raymundo García Gutiérrez (rúbrica)

SILL