Con proyecto de decreto, que reforma el cuarto párrafo y adiciona uno quinto al artículo 2o. de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, presentada por René Juárez Cisneros, Raúl Aarón Pozos Lanz, Humberto Domingo Mayans Canabal, Fernando Enrique Mayans Canabal, Adán Augusto López Hernández, Roberto Armando Albores Gleason, Óscar Román Rosas González, Zoé Robledo Aburto, Mónica Tzasna Arriola Gordillo y Luis Armando Melgar Bravo

México, DF, a 27 de noviembre de 2012.

**Secretarios de la Cámara de Diputados**

**Presentes**

Me permito comunicar a ustedes que en sesión celebrada en esta fecha, los senadores René Juárez Cisneros, Raúl Aarón Pozos Lanz, Humberto Domingo Mayans Canabal, Fernando Enrique Mayans Canabal, Adán Augusto López Hernández, Roberto Armando Albores Gleason, Óscar Román Rosas González, Zoé Robledo Aburto, Mónica Tzasna Arriola Gordillo y Luis Armando Melgar Bravo presentaron iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 2o. de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

La Presidencia dispuso que dicha iniciativa, la cual se anexa, se turnase a la Cámara de Diputados.

Atentamente

Senador José Rosas Aispuro Torres (rúbrica)

Vicepresidente

Los que suscriben, senadores René Juárez Cisneros, Raúl Aarón Pozos Lanz, Humberto Domingo Mayans Canabal, Fernando Enrique Mayans Canabal, Adán Augusto López Hernández, Roberto Armando Albores Gleason, Óscar Román Rosas González, Zoé Robledo Aburto, Mónica Tzasna Arriola Gordillo y Luis Armando Melgar Bravo, integrantes de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que confieren los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 8, numeral 1, fracción I, 164 y 169 del Reglamento del Senado de la República, someten a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, que se fundamenta en la presente

**Exposición de Motivos**

Las fronteras norte y sur del país comparten un espacio geográfico distinto. Sin embargo, también coinciden en temas de interés común por su naturaleza limítrofe. Las fronteras compartidas entre México y los vecinos Estados Unidos de América, Belice y Guatemala, implican una gestión conjunta de una serie muy amplia de temas, que van desde lo social, lo ambiental y lo comercial hasta lo regional.

Los estados fronterizos en el norte son Baja California, Sonora, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León y Tamaulipas, mientras que en el sur se encuentran Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo.

Las fronteras de México, además de marcar los límites donde inicia y termina la república, son el lugar donde se experimentan relaciones dinámicas por ser polos de atracción para las personas que buscan una mejor calidad de vida.

La frontera sur es un destino obligado para ciudadanos centroamericanos y sudamericanos en su paso hacia Estados Unidos de América.

De igual forma, la frontera norte es un espacio donde parte de estos extranjeros y los propios connacionales transitan en su búsqueda de una mejor calidad de vida hacia el vecino país o, en muchos, se establecen en las zonas fronterizas al conseguir algún empleo y otras oportunidades de desarrollo que resultan atractivas para ellos y sus familias.

Lo anterior trae aparejados retos sumamente complejos de urbanización y población, sobre todo para las regiones que padecen los referidos flujos migratorios y que al final se reflejará en mayor demanda de servicios. Ello implica retos en la política pública para atender dichos aspectos que se vislumbran como asuntos apremiantes para las fronteras del país.

En la frontera sur del país hay regiones con amplio potencial de desarrollo que, de ser debidamente apoyadas, podrían fomentar actividades económicas que permitirían mayor avance social y mejores condiciones de vida para los pobladores. Sin embargo, es importante un federalismo más solidario que permita estímulos fiscales compensatorios para el desarrollo del sur-sureste.

Al Estado mexicano ha faltado visión para desarrollar la frontera sur, dotarla de incentivos fiscales y rescatarla de la inseguridad, la parálisis económica y la falta de oportunidades. De ahí que sea necesario establecer condiciones para fomentar mayor crecimiento regional, a través de condiciones fiscales diferenciadas del resto del país.

Lo anterior, para abatir graves conflictos en la región, generados fundamentalmente por los flujos migratorios y por las condiciones de inseguridad motivadas por delitos como el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, el uso de documentos falsos, o el trasiego de drogas y de armas, y por la falta de inversiones para fortalecer la infraestructura y vigilancia para la seguridad nacional en la línea fronteriza.

Debe reconocerse que la aparición recurrente de conflictos sociopolíticos en el sur de México tiene como característica común las condiciones arraigadas de pobreza, desigualdad y olvido que ha caracterizado a la región.

Las condiciones de marginación y pobreza en el sur-sureste se deben a un tejido histórico complejo de factores de muy diversa naturaleza. Esta región de México se caracteriza por su dispersión en pequeñas localidades; tiene 98.7 por ciento con menos de 2 mil 500 habitantes, pero en ella se genera sólo 22.5 por ciento del producto interno bruto nacional.

La región comprende 28.2 por ciento de la población nacional, y representa 73 por ciento de la población que habla lengua indígena, de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda de 2010.

De acuerdo con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en la región sur-sureste 69.3 por ciento de la población vive en pobreza y 19.2 se sitúa en pobreza extrema, mientras que a escala nacional en estas condiciones se encuentran 46.2 y 10.4 de la población, respectivamente.

Los 21 millones de personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar representan 65.8 por ciento de la población de la región, mientras que a escala nacional el promedio es de 52 por ciento.

Las cuatro entidades federativas que forman la frontera sur del país tienen como marco de referencia geográfica una superficie de 84 mil 511 kilómetros cuadrados y forman una franja fronteriza de colindancia de mil 149 kilómetros con Guatemala y Belice.

México, además de compartir límites internacionales con esas dos naciones, comparte historia, cultura y problemáticas diversas, pero sobre todo gran movilidad migratoria, donde el respeto de los derechos humanos debe ser fundamental.

Al hablar de la región fronteriza sur nos referimos a una de las zonas con mayor retraso social, donde contrastan las riquezas de los recursos naturales con rezagos sociales ancestrales.

En este sentido vemos que los estímulos fiscales de la federación para fomentar actividades económicas en las zonas más pobres en el país son nulos y no se conciben como parte de una política pública de desarrollo social y regional.

En los municipios que se busca beneficiar con esta propuesta legislativa habitan más de 1.5 millones de mexicanos, y más de 700 mil personas pertenecen a alguna etnia indígena de predominio maya, con altos índices de analfabetismo, pobreza, desnutrición, incertidumbre y falta de oportunidades para obtener los mínimos de bienestar, lo cual hace que gran número de los habitantes de la región vivan en condiciones de pobreza extrema o alto grado de marginación.

La grandeza histórica y cultural en el sur-sureste no corresponde en forma alguna a los últimos lugares de analfabetismo, nutrición, salud, vivienda y otros indicadores de los mínimos de bienestar que la convierten en una región empobrecida y de grandes contrastes socioeconómicos.

Esta región otorga al conjunto de la federación la generosidad de sus vastos recursos naturales, turísticos y energéticos, como el petróleo, el gas natural y la energía hidroeléctrica, para soportar el crecimiento y el desarrollo nacionales mediante el usufructo centralizado y desigual de éstos y otros importantes recursos como café, cacao, plátano, carne bovina y productos del mar, y en cambio es visible una lejanía institucional histórica que constituye un saldo desfavorable a su desarrollo político, económico, social y cultural.

La frontera sur demanda de la federación y del Congreso de la Unión un trato desigual a desiguales. A nadie conviene que se profundicen los desequilibrios entre las regiones del país. Por ello es necesario tomar decisiones, diseñar e instaurar políticas públicas que permitan la institucionalización para atacar el rezago y la desigualdad con una visión de mediano y largo plazos.

En el artículo 2o. de la Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA) se establece que la región fronteriza sólo comprende los territorios de Baja California, Baja California Sur y Quintana Roo, y los municipios de Caborca y Cananea, así como una determinada región parcial en Sonora, además de la franja fronteriza de 20 kilómetros paralela a las líneas divisorias internacionales del norte y sur del país.

Por ello consideramos que un territorio más amplio de la frontera sur del país requiere contar con tasas más competitivas frente a las naciones vecinas y del resto del país, para promover inversiones y lograr mayor intercambio comercial que ayude a la creación de empleo e intercambio de mercancías en mejores condiciones fiscales que ayuden a superar las circunstancias desfavorables que padece la población en esta región del país. Por ello se propone una reforma del artículo 2o. de la Ley del IVA, para reducir la tasa de éste en los municipios de Campeche, Chiapas y Tabasco colindantes con la frontera sur más allá de la franja fronteriza.

En Estados Unidos de América, los impuestos al consumo rondan tasas de 6 a 8 por ciento, mientras que en Guatemala el IVA causa una tasa única de 12 por ciento y en Belice de 10. En cambio, hay centros urbanos municipales cercanos a la frontera sur del país con infraestructura económica básica que escapan de la franja fronteriza de los 20 kilómetros, y donde el impuesto al consumo es de 16 por ciento, lo que desincentiva las actividades comerciales y productivas de la región.

Por ello, este proyecto de decreto promueve la anuencia del Congreso de la Unión para decretar que se incluya todo el territorio de los municipios de Campeche, Chiapas, y Tabasco colindantes con la frontera de Belice y Guatemala para que sean considerados en la región fronteriza, a fin de obtener los beneficios fiscales y la tasa de 11 por ciento o menos, de acuerdo con lo que estime la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), con la idea de coadyuvar a su desarrollo social, productivo, comercial e industrial desde la lógica de un desarrollo regional más integral.

Los sectores económicos, políticos y sociales de la región exigen incentivos fiscales. Por ello, esta iniciativa contiene una propuesta incluyente que define con mayor precisión los municipios de Campeche, Chiapas y Tabasco que podrían considerarse en la región fronteriza del sur, con objeto de fomentar un área geográfica con enormes potenciales comerciales y de desarrollo.

La actividad económica y social de la región es fundamental para aprovechar los recursos naturales, la biodiversidad, la posición geopolítica e infraestructura carretera existente, para insertar proyectos integrales que permitan el avance y la sustentabilidad de las economías de dichas entidades federativas, fomentando una estrecha negociación e intercambio comercial con Belice y Guatemala.

El establecimiento de zonas diferenciadas en la aplicación del IVA se remonta originalmente al decreto publicado el 29 de diciembre de 1978, que incluía sólo una franja fronteriza de 20 kilómetros paralela a la línea divisoria internacional del norte del país, y en las zonas libres de Baja California, norte de Sonora y de Baja California Sur, omitiendo a los estados del sur país que siempre han quedado marginados de los beneficios fiscales, siendo que las situaciones precarias prevalecientes en la zona son de marginación y desigualdad.

En una segunda instancia, el 31 de diciembre de 1979, mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación, se extendió el beneficio de la aplicación de la tasa menor a la franja fronteriza sur de 20 kilómetros colindante con Belice.

El 21 de noviembre de 1991, mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación, en un retroceso en el ámbito de política fiscal, se estableció la desaparición del tratamiento diferencial que existe para las franjas fronterizas y zonas libres del país, derogándose el artículo 2o. de la Ley del IVA, homologándose la tasa de dicho impuesto en todo el país.

El 27 de marzo de 1995, como medida para reactivar el consumo en la producción nacional en las zonas fronterizas, se retornó al tratamiento diferenciado de tasas en el IVA, demarcando esta zona “además de la franja fronteriza de 20 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, el municipio de Cananea, Sonora, así como la región parcial del estado de Sonora”, estableciéndose ya una simetría en el tratamiento al incluirse ambas fronteras en el artículo 2o. de la Ley del IVA. En la última modificación del mencionado artículo se incluyó en la zona de tasa diferenciada Caborca, disposición publicada en 30 de diciembre de 2002.

La Ley del IVA, en el párrafo cuarto del artículo 2o., establece con marcadas excepciones una tasa reducida de 11 por ciento para los estados de las regiones fronterizas, considerando región fronteriza, además de la franja fronteriza de 20 kilómetros paralela a las líneas divisorias internacionales del norte y sur del país, todo el territorio de Baja California, Baja California Sur y Quintana Roo, los municipios de Caborca y de Cananea, Sonora, así como la región parcial 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 10 kilómetros al oeste del municipio Plutarco Elías Calles; de ese punto, una línea recta hasta llegar a la costa, a un punto situado a 10 kilómetros, al este de Puerto Peñasco; de ahí, siguiendo el cauce de ese río, hacia el norte hasta encontrar la línea divisoria internacional.

Esta tasa reducida se explica por la necesidad de contar con tasas competitivas frente a naciones vecinas como Estados Unidos de América, donde los impuestos al consumo rondan tasas de 6 a 8 por ciento. De ahí la necesidad de que nuestros connacionales habitantes de las regiones fronterizas colindantes con dicho país, o las entidades federativas cuyos principales negocios se realizan con él, como es el caso de Quintana Roo, gocen de esta tasa preferencial reducida en el IVA, siendo que, para los demás estados del sur-sureste, se incluye exclusivamente la franja de 20 kilómetros en torno de la frontera con los países de Centroamérica.

La región fronteriza del sur-sureste del país necesita incentivos fiscales más allá de los 20 kilómetros permitidos, para estimular la creación de empleos y la activación económica de la región, como el caso de Calakmul y Candelaria, en Campeche; Amatenango de la Frontera, Benemérito de las Américas, Bejucal de Ocampo, Cacahoatán, Comitán de Domínguez, Frontera Comalapa, Frontera Hidalgo, La Independencia, La Trinitaria, Las Margaritas, Maravilla, Marqués de Comillas, Mazapa de Madero, Motozintla, Ocosingo, Palenque, Suchiate, Tapachula, Tenejapa, Tuxtla Chico y Unión Juárez, en Chiapas; y Balancán y Tenosique, en Tabasco.

Estos 25 municipios de la frontera sur-sureste cuentan con una economía poco desarrollada, basada en actividades económicas correspondientes fundamentalmente al sector primario, por lo que estimamos impostergable promover su desarrollo económico, tratándolos cuando menos en los mismos términos fiscales que la región fronteriza del norte o Quintana Roo, con un tipo de estímulo fiscal de 11 por ciento según la Ley del IVA.

Se propone la adición de un quinto párrafo al referido artículo 2o. de Ley del IVA, para establecer que podrá aplicarse temporalmente una tasa inferior a la de las regiones fronterizas, con una temporalidad y magnitud que podrá ser revisada por la SHCP, siempre que los bienes y servicios sean enajenados, prestados o realizados por personas físicas y morales residentes en la región fronteriza sur, logrando con ello áreas territoriales en el sur-sureste más competitivas de sus destinos, productos y servicios turísticos, fomentando con ello la diversificación, la atracción de inversiones, la integración de cadenas productivas y, por supuesto, la creación de empleos.

Lo anterior permitirá la implantación de acciones efectivas para potenciar el impulso del comercio y del turismo en Campeche, Chiapas y Tabasco, tres de las entidades colindantes con la frontera sur que requieren reactivar los flujos turísticos y crear mercados que permitan intensificar y mejorar la economía de los municipios beneficiados, promoviendo las ventajas competitivas con que actualmente no cuentan, respetando siempre los usos, las costumbres y las especificidades culturales de las comunidades y los pueblos indígenas.

Los municipios que se beneficiarían con esta iniciativa atraviesan por momentos difíciles en cuanto a sus índices económicos. Por otra parte, el comercio informal proveniente de Centroamérica hace difícil mantener una competitividad en precios en los municipios señalados, donde los habitantes de las cabeceras municipales que viven fuera del ámbito de influencia de la “franja fronteriza” se inclinan por adquirir sus productos en dicha zona, dejando en desventaja importantes sectores económicos y comerciales por el diferencial de las mencionadas tasas del IVA.

Promover el desarrollo regional equilibrado tiene como propósito lograr un efecto de competitividad para cada una de las regiones del país. Ésta es una de las premisas del Plan Nacional de Desarrollo. Por ello, el establecimiento diferenciado de la tasa del IVA por áreas de influencias específicas que amalgame zonas geográficas delimitadas por municipios, como sucedió con el otorgamiento de ese beneficio a Caborca, Sonora, ayudaría sin duda a potenciar la economía de entidades federativas como Campeche, Chiapas y Tabasco.

El artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la fracción IV propone la participación proporcional y equitativa para contribuir a los gastos públicos. El principio de proporcionalidad en materia tributaria estriba en que las contribuciones deberán respetar la capacidad contributiva de los sujetos pasivos de las contribuciones, teniendo en todo momento congruencia la base del tributo con la capacidad de pago de quien lo enfrenta.

El principio de equidad establece que las contribuciones traten de manera igualitaria a todos quienes la enfrentan, no sólo en cuanto a la imposición de éste sino, incluso, en prerrogativas de pago, exenciones, deducciones y franquicias fiscales.

Esta propuesta legislativa busca principios de proporcionalidad y justicia a partir de un esquema de principios tributarios diferenciado para los municipios fronterizos de Campeche, Chiapas y Tabasco, cercanos a la frontera sur y más allá de los 20 kilómetros de franja fronteriza, con la idea de que puedan enfrentar problemas de competitividad impositiva con Belice y Guatemala.

Por todo lo expuesto y fundado se propone ante esta honorable soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto que reforma y adiciona el artículo 2o. de la Ley del Impuesto al Valor Agregado**

**Artículo Único.** Se reforma el cuarto párrafo y se adiciona uno quinto al artículo 2o. de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, para quedar como sigue:

**Artículo 2o.** ...

...

...

Para los efectos de esta ley se considera como región fronteriza, además de la franja fronteriza de 20 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. 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 10 kilómetros al oeste del municipio Plutarco Elías Calles; de ese punto, una línea recta hasta llegar a la costa, a un punto situado a 10 kilómetros, al este de Puerto Peñasco; de ahí, siguiendo el cauce de ese río, hacia el norte hasta encontrar la línea divisoria internacional. **Como también los municipios de Caborca y de Cananea, Sonora; Calakmul y Candelaria, Campeche; Amatenango de la Frontera, Benemérito de las Américas, Bejucal de Ocampo, Cacahoatán, Comitán de Domínguez, Frontera Comalapa, Frontera Hidalgo, La Independencia, La Trinitaria, Las Margaritas, Maravilla, Marqués de Comillas, Mazapa de Madero, Motozintla, Ocosingo, Palenque, Suchiate, Tapachula, Tenejapa, Tuxtla Chico y Unión Juárez, Chiapas; Balancán y Tenosique, Tabasco** .

Tratándose de las regiones fronterizas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá aplicar temporalmente una tasa inferior en las mismas, siempre que los bienes y servicios sean enajenados, prestados o realizados por personas físicas y morales en ese ámbito territorial.

**Transitorio**

**Único.** El presente decreto entrará en vigor en la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el salón de sesiones del Senado de la República, a 22 de noviembre de 2012.

**Senadores:** René Juárez Cisneros (rúbrica), Raúl Aarón Pozos Lanz (rúbrica), Ricardo Barroso Agramont (rúbrica), Humberto Domingo Mayans Canabal (rúbrica), Fernando Enrique Mayans Canabal, Adán Augusto López Hernández (rúbrica), Roberto Armando Albores Gleason (rúbrica), Óscar Román Rosas González (rúbrica), Zoé Robledo Aburto (rúbrica), Mónica Tzasna Arriola Gordillo, Luis Armando Melgar Bravo (rúbrica), Martha Palafox Gutiérrez (rúbrica), María Lucero Saldaña Pérez (rúbrica), Miguel Ángel Chico Herrera (rúbrica), José Ascención Orihuela Bárcenas (rúbrica).