

El suscrito Senador Eduardo Ramírez, integrante del Grupo Parlamentario del Movimiento Regeneración Nacional, en la LXIV Legislatura del Senado de la República, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por el 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del Congreso de la Unión la siguiente Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 1º; y, se adicionan los párrafos del primero al quinto del artículo 2º de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

En los inicios de este año 2020, nadie tenía idea de lo que implicaría la propagación de la pandemia del Covid_16; los retos que se han tenido que afrontar han puesto a prueba, en primera instancia, a los sistemas de salud. Para mitigar sus efectos y evitar la mayor pérdida de vidas ha sido necesario implementar medidas sanitarias entre las que se incluye el confinamiento de la población y la suspensión temporal de actividades en la mayoría de los sectores económicos.

Las repercusiones en la economía no tienen precedentes y a nivel global diversos organismos como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio prevén una contracción del -3% para este año, que afecta la demanda de energéticos, materias primas y productos manufactureros que se refleja en menores inversiones y desempleo en prácticamente todos los países.

En México, la respuesta al Gran Confinamiento por parte de la población ha sido ejemplar; el sistema de salud ha tenido capacidad suficiente para brindar atención y se han empezado a diseñar y a implementar protocolos que permitan el regreso de las personas a sus actividades empresariales, comerciales y laborales. Todos deseamos que esta crisis pueda sortearse de la mejor manera y que, gradualmente, se reanuden las actividades económicas. Las actividades consideradas esenciales ya han iniciado ese retorno pero la incertidumbre permanece para las medianas y pequeñas empresas y para aquellos que viven del comercio, que se deriva de una contracción en consumo de productos y servicios.

En cuanto a las acciones para enfrentar la pandemia que se han tomado por parte de la Administración que encabeza el Presidente Andrés Manuel López Obrador, los programas de austeridad, el combate a la corrupción, el respeto del compromiso a no crear nuevos impuestos ni aumentar los existentes; la prioridad a la atención de la emergencia sanitaria y a la mitigación de los impactos económicos sobre la población de las medidas de distanciamiento social y el manejo prudente de las finanzas públicas, se han reflejado en acciones que fortalecen los ingresos; así,

durante el primer trimestre de este año se han recaudado, más ingresos los recaudados en el mismo trimestre del año pasado.

Durante el primer trimestre de este año, los ingresos presupuestarios del Sector Público se ubicaron en 1 billón 462 mil 899 millones de pesos, monto superior en 25 mil 344 millones de pesos a lo previsto en el programa y mayor en 9.2%, en términos reales, respecto al primer trimestre de 2019.

En cuanto a los ingresos tributarios, éstos alcanzaron un monto de 1 billón 4 mil 729 millones de pesos, lo que representó 48 mil 214 millones de pesos arriba del programa y un crecimiento de 13.3% en términos reales respecto a lo observado en 2019 y que se explica por el crecimiento en la recaudación del ISR, IVA e IEPS, con tasas anuales de 13.0, 18.3 y 4.6%, respectivamente.

El SAT también ha elevado la recaudación gracias a las medidas de eficiencia administrativa que ha adoptado y que tienen como finalidad reducir las prácticas de evasión y elusión fiscal; en lo que va del año ha recuperado 28 mil 828 millones de pesos de empresas evasoras o que emitían facturas falsas.

Los ingresos no tributarios del Gobierno Federal sumaron 118 mil 960 millones de pesos, monto superior en 67 mil 269 millones de pesos respecto a lo aprobado, de los cuales 13 mil 482 millones de pesos corresponden a derechos, 52 mil 559 millones de pesos a aprovechamientos y 1 mil 228 millones de pesos a productos y otros. Respecto al año anterior, estos ingresos fueron mayores a lo observado en el mismo periodo en 75.6% real. Con relación a los aprovechamientos, destaca la recuperación de activos financieros del Fideicomiso del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México por 21 mil 634 millones de pesos y del Fideicomiso Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Portuaria por 6 mil 213.7 millones de pesos, así como ingresos derivados de financiamiento por operaciones de colocaciones de deuda por 9 mil 130.1 millones de pesos.

Según el Primer Informe Trimestral sobre la Situación Económica, las Finanzas y la Deuda Pública que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público presentó al Congreso de la Unión, esos ingresos compensaron los menores ingresos petroleros del Sector Público de 94 mil 821 millones de pesos, derivados principalmente de una menor plataforma de producción respecto a la estimada, a un menor volumen de ventas internas de Pemex y mayor compra de mercancía para reventa, respecto al programado.

No obstante estos buenos resultados en la recaudación, se anticipa que el crecimiento real del PIB de México para 2020 se ubique en un rango de entre (-) 3.9 y 0.1 y, por tanto, se corre el riesgo de que al cierre de este año los ingresos presupuestarios sean menores en 317.8 mil millones de pesos respecto a los previstos en la Ley de Ingresos de la Federación 2020. Asimismo, se estiman menores ingresos petroleros en 435.6 mil millones de pesos, principalmente por el

menor precio del crudo y una menor plataforma de producción de petróleo crudo, y menores ingresos tributarios no petroleros en 155.0 mil millones de pesos.

Al respecto, es importante recordar que en la crisis de 1994-1995, donde se tuvo una caída importante de la actividad económica de alrededor del 6%, también la recaudación impositiva sufrió una disminución considerable pues en el caso del ISR cayó alrededor del 27% y la baja en el IVA fue cercana al 3%.

En lo que respecta a 2008-2009, nuevamente se tuvo la presencia de una crisis económica con un resultado más intenso en la caída del PIB en alrededor del 6.5%, donde la recaudación sufrió de nueva cuenta un revés de cerca del 9% y 14% en el ISR e IVA respectivamente.

En la actual crisis derivada del Covid_19, con una economía en shock y bajo confinamiento, las personas han cambiado sus hábitos de consumo, minimizando su gasto y con ello profundizado el efecto de la crisis.

Con una menor demanda en los mercados internacionales y la aversión al riesgo, se hace necesario adoptar medidas para reactivar nuestro mercado interno, evitar el rompimiento de cadenas productivas y reactivar las cadenas de suministro. Las medidas para la reactivación que alienten la demanda, que fortalezcan las expectativas de los consumidores y ofrezcan liquidez a las empresas y comercios, son necesarias e inaplazables.

Lo anterior, se justifica sobre todo porque el pasado 05 de junio, el INEGI dio a conocer que el Indicador Mensual del Consumo Privado en el Mercado Interior (IMCPMI), que mide el comportamiento del gasto realizado por los hogares residentes del país en bienes y servicios de consumo, tanto de origen nacional como importado, registró una caída de (-) 2.4% durante marzo de 2020 frente al mes inmediato anterior, con cifras desestacionalizadas, es decir, una vez eliminadas las distorsiones por factores estacionales y de calendario.

En la información dada a conocer por el INEGI, también se da cuenta de que el consumo en bienes de origen importado disminuyó (-) 8.9% y en bienes y servicios de origen nacional descendió (-) 1.8% en el tercer marzo de este año respecto al mes anterior.

En cuanto a su comparación anual, el IMCPMI mostró una variación real de (-) 2.8% en el mes de referencia; los gastos en bienes de origen importado retrocedieron (-) 8.6% y en Bienes y Servicios nacionales (-) 2.3%; los gastos en Servicios se redujeron (-) 5.7% con relación a los de marzo de 2019.

De igual modo, la inversión en activos fijos, que es base para la producción futura de bienes y servicios, tuvo un descenso de (-) 3.1% real en marzo de 2020 respecto al mes inmediato anterior debido a la contracción de (-) 2.3% en el gasto de construcción, mientras que el gasto en maquinaria y equipo se contrajo (-) 6.5%.

En términos acumulados, la inversión en activos fijo reportó una contracción de (-) 9.3% real anual en el primer trimestre de 2020, (-) 7.3% la construcción, (-) 12.2% la maquinaria y equipo en el lapso referido.

Por lo que se refiere al Indicador de Confianza del Consumidor se ubicó en 32.2 puntos en abril de 2020, 9.9 puntos menor al de marzo de 42.1 puntos que fue resultado del descenso en la percepción del consumidor sobre la situación económica actual en (-) 14.0 puntos mensual y futura de los miembros del hogar en (-) 9.9 puntos mensual y a las posibilidades de los integrantes del hogar en este momento de realizar compras de bienes durables de (-) 10.1 puntos de caída mensual.

También se muestra una caída en el Indicador de Confianza Empresarial: la confianza empresarial manufacturero se contrajo 17.8 puntos en mayo respecto al mismo mes de 2019, la de la construcción descendió 13.6 puntos, la del comercio disminuyó 15.4 puntos y la de los servicios privados no financieros fue menor en 18.0% en el lapso referido.

Es decir que las expectativas de los hogares, del consumidor y empresariales empeoraron respecto al consumo, la producción, capacidad de planta utilizada, demanda nacional de sus productos, exportaciones, personal ocupado total, inversión en planta y equipo e inventarios de productos terminados, en comparación no solo con el año pasado sino con respecto al mes anterior.

La conclusión es que la implementación de las medidas para frenar la propagación del Covid19 ha generado un doble efecto en la economía mexicana:

Una contracción de la demanda agregada, resultado de las medidas de aislamiento social, lo que genera una caída en el consumo directo.

Un choque en la oferta, que es resultado tanto del paro de las actividades no esenciales, así como de la disminución de los bienes y servicios que se importan del extranjero.

Sin duda, la pandemia ha hecho que la adopción de medidas de política fiscal sea más necesaria que nunca y de no tomarse medidas para evitar una mayor caída de la actividad económica, no podrá evitarse una mayor disminución de los ingresos que recauda el sector público por concepto de Impuesto Sobre la Renta, Impuesto al Valor Agregado y, en general, de los ingresos tributarios.

Bajo esta consideración, la situación amerita un respuesta rápida y proporcional a la gravedad de la crisis; medidas que dinamicen la economía y una de ellas es alentando el consumo.

Debemos considerar que los estímulos fiscales además de jugar a favor del incremento de la demanda, generan otros beneficios como son el estímulo a la inversión, al empleo y la generación de nuevas empresas. Actuar sobre la reducción

de impuestos permitiría que las personas dispongan de una mejor capacidad de gasto de forma rápida, precisa y oportuna.

Por tal razón y para alentar la reactivación del mercado interno, la iniciativa que se presenta propone disminuir la tasa del IVA del 16% al 10%, por una temporalidad desde su publicación y hasta que se presente y apruebe el paquete fiscal para 2021, manteniendo las menores tasas en la zona fronteriza.

Recordemos que la tasa del IVA ha variado de acuerdo a las diversas circunstancias económicas por las que ha atravesado el país: En 1980, en sustitución al impuesto sobre ingresos mercantiles, se pone en marcha el IVA, a una tasa general del 10%; posteriormente, en 1983, la tasa sería incrementada a 15%, regresando a su nivel del 10% durante un periodo breve que abarcó de 1991 al primer trimestre de 1995, año en el que, derivado de la crisis, el IVA nuevamente retomó un valor de 15%.

Aunque se intentaron varias modificaciones a esta tasa, no es sino hasta el 2010 cuando se establece un incremento de un punto porcentual quedando en 16%; vale la pena mencionar que la modificación se propuso en el marco de una nueva crisis económica.

Asimismo, y como es conocido, el IVA es una tasa general que, por cuestiones de competitividad, es diferente en la franja fronteriza.

Ante las diferentes modificaciones a la tasa del IVA la pregunta pertinente es si ¿La recaudación del IVA se incrementa al aumentar su tasa? No es una respuesta absoluta. Efectivamente existe un incremento en la recaudación, pero no en la misma proporción o relación con ese incremento, porque lo que el incremento de la tasa impositiva genera son ciertas distorsiones en la economía que van desde la modificación de las prácticas de consumo hasta la generación de mercado negro donde las operaciones de compra y venta se realizan al margen de la legalidad tributaria.

Es decir, ante el incremento de la tasa se orilla a los agentes económicos para que opten en mayor medida por la elusión y evasión fiscal, hecho que se pone de manifiesto en contextos de crisis económica, ante la vulnerabilidad del ingreso de las familias y las empresas.

Por el otro lado, ¿Con la disminución de la tasa general podría incrementarse la recaudación? Pues esa condición podría lograrse en dos sentidos:

Se puede lograr a partir de que contribuiría a incentivar un crecimiento sostenido, por supuesto que no se base en la posibilidad de los ingresos presentes, sino de los ingresos futuros derivados de ese comportamiento económico, y

La ineficiencia del impuesto se pone de manifiesto cuando se realiza un comparativo entre países latinoamericanos donde se puede destacar la baja recaudación de México por concepto de IVA, que llega al 3.9% con relación a su PIB, pero apenas

tiene una eficacia recaudatoria del 31.5% mientras que países como Paraguay con una tasa del 10% tiene una eficacia de recaudación 91.1% o Ecuador con una tasa del 12% y una eficacia del 79.1%, lo cual demuestra que el problema no necesariamente se encuentra en el nivel de la tasa impositiva y tiene más que ver con el gasto tributario, lo que cuesta administrativamente cobrar cada peso recaudado, deficiencias en la gestión y en la evasión que se dé motivada por lo elevado de la tasa tal impuesto.

La razón es porque la disminución de la tasa tendría más eficiencia en los factores de la producción y, por tanto, en la consecución de los fines que todos buscamos: generar crecimiento y dar empleo.

De este modo, la mejor política para incrementar la recaudación en el país, no tiene que ver con el incremento de las tasas impositivas, sino en la búsqueda correcta del crecimiento económico que desgraciadamente parece incierto en el corto y largo plazo.

En México se tiene la obligación de incrementar su recaudación, pero debe hacerse con medidas creativas en materia de fiscalización donde mucho se puede hacer aún con sensibilidad política y una visión de desarrollo económico que proponga soluciones acordes con el momento que se vive, como se demostró con la eliminación de la condonación de impuestos. Desde esta perspectiva, entiendo que el nivel de recaudación debe ser el resultado de los objetivos que en materia de crecimiento se tengan y no al revés. La disminución de la tasa impositiva del IVA en eso contribuiría al inyectar una mayor liquidez a la economía.

Por eso, es urgente que la política fiscal sea un propulsor para el crecimiento económico, es tiempo de que tomemos la alternativa de crear un círculo virtuoso que sostenga el crecimiento, que impulse la reanudación de las actividades económicas en medio de esta nueva normalidad.

Al disponer los hogares y las personas de más ingresos para el consumo, resultaría también en una economía más solidaria, podría decirse que, como beneficio extrafiscal promovería un desarrollo más incluyente.

En términos concretos, la propuesta consiste en:

Establecer una tasa del 10% del IVA, en lugar del 16% que se tiene, pero con una temporalidad que abarca desde su publicación hasta el 31 de diciembre de este año, una vez que entre en vigor la propuesta del paquete económico para 2021.

Incluir en la Ley, y no solo en decreto del ejecutivo federal como está actualmente, la tasa del 8% en las zonas fronterizas, tanto en la Norte como en la Sur, a fin de mantener la competitividad con el exterior y brindar seguridad a los contribuyentes.

En virtud de lo anteriormente expuesto, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por el artículo 8, numeral 1, fracción 1, del Reglamento del Senado de la República, se propone la siguiente iniciativa con proyecto de

DECRETO

PRIMERO. Se reforma el segundo párrafo del artículo 1º; y, se adicionan los párrafos primero a quinto del artículo 2 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, para quedar como sigue:

Artículo 1º. Están obligadas al pago del impuesto al valor agregado establecido en esta Ley, las personas físicas y las morales que, en territorio nacional, realicen los actos o actividades siguientes:

- I.- Enajenen bienes.
- II.- Presten servicios independientes.
- III.- Otorguen el uso o goce temporal de bienes.
- IV.- Importen bienes o servicios.

El impuesto se calculará aplicando a los valores que señala esta Ley, **la tasa del 16%, a excepción de la Región Fronteriza Norte y la Región Fronteriza Sur, cuya tasa será del 8%, según lo establezca el artículo 2º de esta Ley.** El impuesto al valor agregado en ningún caso se considerará que forma parte de dichos valores.

Artículo 2º. *El impuesto se calculará aplicando la tasa del 8% 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 Norte y en la Región Fronteriza Sur, 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 8% siempre que los bienes y servicios sean enajenados o prestados en la mencionada región fronteriza sur. 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 8%.

Para efectos de esta Ley, se considera:

Región Fronteriza Norte: *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, 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 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.

Región Fronteriza Sur, además de la franja fronteriza de 20 kilómetros paralelo a la división internacional del sur del país, los municipios de 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.

TRANSITORIOS

Primero.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. A partir de la publicación del presente decreto y hasta el 31 de diciembre de 2020, en lugar de la tasa del 16% al Impuesto al Valor Agregado a que hace referencia el segundo párrafo del artículo 1º de esta Ley, se aplicará una tasa del 10%.

Atentamente



Sen. Eduardo Ramírez

Dado en el salón de Sesiones de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión a los 10 días del mes de junio de 2020.