



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

CEFP
Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Solicitud de Información

CEFP / IFO/ 413 / 2020

**Beneficios e implicaciones de las políticas
fiscales en la Frontera Norte y Frontera Sur**

Presentación

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, en su carácter de órgano de apoyo técnico de la H. Cámara de Diputados, ha elaborado el presente documento en respuesta a la solicitud del Diputado Raúl Eduardo Bonifaz Moedano, presidente de la Comisión de Asuntos Frontera Sur relativa a elaborar un análisis de los beneficios e implicaciones de las políticas fiscales en la Frontera Norte y Frontera Sur.

El documento se encuentra dividida en cinco secciones, la primera da cuenta, de una manera muy sucinta, del contenido del Decreto donde se establecen los estímulos fiscales para la región fronteriza del norte del país.

La segunda parte muestra los avances y resultado que a la fecha es posible observar de la aplicación de los estímulos fiscales en la frontera norte, donde se presentan cifras del número de beneficiarios que se inscribieron al programa y del monto de recursos que representaron dichos apoyos, así como del comportamiento de las Participaciones a los municipios de esta región.

En la tercera sección se expone información disponible a nivel estatal de algunos indicadores macroeconómicos y de finanzas públicas, a saber, variables sobre la recaudación bruta, participaciones, actividad económica y empleo. Para cada uno de estas variables se presenta información de las entidades federativas que integran las regiones de las fronteras norte y sur.

En un cuarto apartado se presenta una estimación de los recursos que dejaría de recaudar el erario federal ante la posibilidad de implementar estímulos fiscales en los municipios de la frontera sur, similares a los que se aplicaron en la frontera sur.

La última sección se analizan las consideraciones e implicaciones de una posible aplicación de los estímulos fiscales en la frontera sur, a la luz de los resultados y experiencias observadas en la frontera norte.

1. Contexto

El 31 de diciembre de 2018, el Ejecutivo Federal publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de estímulos fiscales región frontera norte, cuyo propósito es estimular la inversión, fomentar la productividad y contribuir a la creación de fuentes de empleo.

Una de las medidas comprende el otorgamiento de créditos fiscales equivalente a la tercera parte del Impuesto Sobre la Renta (ISR), lo que significó una reducción de la tasa de 30 a 20 por ciento a los contribuyentes personas físicas y morales residentes en México, así como a los residentes en el extranjero con establecimiento permanente en México.

La segunda medida se orienta a conceder créditos fiscales equivalente al 50 por ciento de la tasa del Impuesto al Valor Agregado (IVA) del 16 por ciento, lo que significó una reducción de la tasa de 16 a 8 por ciento a los contribuyentes, personas físicas y personas morales que realicen los actos o actividades de enajenación de bienes, de prestación de servicios independientes u otorgamiento del uso o goce temporal de bienes, en los locales o establecimientos ubicados dentro de la región fronteriza.

Para aplicar los estímulos fiscales se definió e integró la Región Frontera Norte con 43 municipios de los siguientes estados:

Estado	No. Municipios
Baja California	5
Chihuahua	8
Coahuila	8
Nuevo León	1
Sonora	11
Tamaulipas	10

En el caso del estímulo del **ISR** se estableció que **no podrán recibir este beneficio** los siguientes sujetos:

- Instituciones de crédito, de seguros y de fianzas, de los almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras y uniones de crédito.
- Contribuyentes que tributen en el Régimen opcional para grupos de sociedades.
- Que tributen en el Régimen de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y pesqueras.
- Que tributen en el Régimen de Incorporación Fiscal.
- Contribuyentes cuyos ingresos provengan de la prestación de un servicio profesional.
- Las sociedades cooperativas de producción.
- Los contribuyentes que realicen actividades empresariales a través de fideicomisos.
- Las personas físicas y morales, por los ingresos que deriven de bienes intangibles.
- Las personas físicas y morales, por los ingresos que deriven de sus actividades dentro del comercio digital.
- Los contribuyentes que suministren personal mediante subcontratación laboral o se consideren intermediarios en los términos de la Ley Federal del Trabajo.
- Los contribuyentes que apliquen otros tratamientos fiscales que otorguen beneficios o estímulos fiscales, incluyendo exenciones o subsidios, entre otros.

Para ser acreedor el estímulo por este concepto se determinó como requisito indispensable tener la inscripción en el "Padrón de beneficiarios del estímulo para la región fronteriza norte", y además dicha inscripción deberá de refrendarse al año, por lo que de un año a otro se podrán observar variaciones en el mismo, debido a las posibles altas en dicho padrón, así como las bajas de aquellos contribuyentes que dejen de inscribirse nuevamente.

Por otra parte, en materia del **IVA no se otorgará el estímulo fiscal** en los casos siguientes:

- La enajenación de bienes inmuebles y de bienes intangibles.
- El suministro de contenidos digitales, tales como audio o video o de una combinación de ambos, mediante la descarga o recepción temporal de los archivos electrónicos, entre otros.

Es importante señalar que se determinó que el tratamiento especial de los estímulos fiscales tendría una vigencia comprendida del 1 de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2020.

2. Avances y resultados de las medidas fiscales

Contribuyentes y Pérdida Recaudatoria

De conformidad con los documentos emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como son la Cuenta de la Hacienda Pública Federal para el ejercicio fiscal 2019, el Presupuesto de Gastos Fiscales 2020 y el Informe Tributario y de Gestión al primer semestre de 2020, se obtuvo la información de lo que se dejó de recaudar por la aplicación de los estímulos fiscales en la región fronteriza norte, así como del número de contribuyentes que cumplieron con los requisitos establecidos en el Decreto para beneficiarse de dichos estímulos.

En 2019, derivado de la aplicación del programa de estímulos en zona fronteriza norte, el erario federal dejó de recaudar 59 mil 827 millones de pesos (mdp), de los cuales 57,114 mdp (95.5%) corresponden al IVA y 2,713 mdp (4.5%) al ISR. Para 2020, el gobierno federal estima una pérdida recaudatoria de 74 mil 973 millones de pesos (71 mil 917 mdp de IVA más 3,056 mdp de ISR), monto 25.3 por ciento mayor en términos nominales que un año antes.

El monto total que dejó de ingresar a la federación (59,827 mdp) en 2019, equivale al 6.9 por ciento de la recaudación bruta total (871,737.9 mdp) registrada en los seis estados de la región frontera norte. Para el 2020 no existe información disponible sobre recaudación estatal.

El número de contribuyentes registrados en 2019 se ubicó en 137 mil 224, de los cuales 131 mil 276 (95.6%) corresponden al IVA y 5 mil 948 (4.4%) al ISR. Para 2020, no hay información disponible del número de contribuyentes dentro del documento de Presupuesto de Gastos Fiscales, sin embargo, en el Informe Tributario y de Gestión del primer semestre del 2020, se tenían registrados un total de 132 mil 368 contribuyentes, de estos, 129 mil 789 (98.1%) conciernen al IVA y 2 mil 579 a ISR (1.9%). Estas cifras indican un menor número de contribuyentes totales (-3.5%), así como por tipo de impuesto, respecto a 2019.

A continuación, se muestran el número de beneficiarios y los montos que deja de recaudar el erario federal por concepto de las tasas diferenciadas en los impuestos referidos aplicados en los 43 municipios de la frontera norte.

Estímulos fiscales en la región frontera norte

	2019 ^{1/}	2020 ^{2/}	2020 ^{3/}
ISR			
No. de Contribuyentes	5,948	n.d.	2,579
Monto del estímulo (millones de pesos)	2,713	3,056	1,200
IVA			
No. de Contribuyentes	131,276	n.d.	129,789
Monto del estímulo (millones de pesos)	57,114	71,917	26,900

1/ Cuenta de la Hacienda Publica Federal 2019.

2/ Presupuesto de Gastos Fiscales 2020.

3/ Informe Tributario y de Gestión, Primer semestre 2020.

n.d. No disponible.

Fuente: Elaborado por el CEFP con documentos de la SHCP.

Participaciones a municipios de la Frontera Norte

En este apartado se presenta el monto total de los recursos entregados a los municipios de la zona fronteriza norte por los gobiernos estatales vía participaciones de 2018 a 2020, desglosada por fondo. Adicional a esta información, en otra tabla se presenta información de Participaciones para cada municipio de esta región.

Cabe señalar que los recursos de Participaciones dependen de la Recaudación Federal Participable (RFP) efectivamente obtenida en el ejercicio fiscal y por tanto de la actividad económica y petrolera de los estados y municipios del país.

En 2018, las participaciones de los 43 municipios sumaron un total de 10 mil 200.9 mdp, para 2019 ascendió a 11 mil 116.8 mdp y en 2020 se estiman en 11 mil 285.1 mdp. Estas cifras muestran aumentos nominales de 8.9 y 1.5 por ciento en 2019 y 2020, respectivamente.

De los 10 fondos que conforman el rubro de Participaciones, 4 de ellos presentaron caídas en 2019, destacando el Impuesto sobre la tenencia o uso de vehículos con una disminución de 921.4 por ciento en términos reales, seguido por el Fondo ISR con -238.6 por ciento, el Impuesto sobre automóviles nuevos con -69.8 por ciento y el Incentivo a la Venta Final de Gasolina con -34.7 por ciento. En 2020, los dos primeros fondos volvieron a registrar caídas, de 262.4 y 366.0 por ciento en términos reales, respectivamente.

Participaciones de los municipios de la Frontera Norte, 2018-2020

(miles de pesos y porcentaje)

Fondo	2018 ^P	2019 ^P	2020 ^A	Variación			
				Nominal		Real%	
				2019-2018	2020-2019	2019-2018	2020-2019
General de Participaciones	7,129,707.1	7,920,016.8	8,203,156.3	790,309.7	283,139.5	74.9	0.7
Fomento Municipal	1,283,569.7	1,485,506.6	1,456,730.9	201,936.9	-28,775.8	119.9	-52.5
Fiscalización y recaudación	484,347.7	518,650.7	571,057.0	34,303.0	52,406.2	36.2	63.8
Incentivo a la Venta Final de Gasolina y Diesel	360,643.1	359,767.6	389,796.2	-875.5	30,028.6	-34.7	46.8
Impuesto Especial sobre la Producción y Servicio	205,775.4	214,645.5	189,069.9	8,870.0	-25,575.6	9.3	-148.9
Impuesto Sobre Automoviles Nuevos	141,156.4	135,697.2	151,745.4	-5,459.2	16,048.2	-69.8	80.4
Compensación del Impuesto Sobre Automoviles Nuevos	15,526.3	20,414.8	16,961.5	4,888.5	-3,453.3	272.3	-197.3
Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos	94.6	7.7	5.9	-86.9	-1.8	-921.4	-262.4
Extracción de Hidrocarburos	19,975.1	21,326.2	17,281.4	1,351.1	-4,044.9	33.1	-217.1
Fondo ISR	560,138.8	440,787.2	289,261.1	-119,351.6	-151,526.1	-238.6	-366.0

P= Pagado al finalizar el año. A= Aprobado

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la Secretaría de Finanzas de cada Estado y Periódicos Oficiales.

Con excepción de Baja California, Coahuila y Nuevo León, el resto de los estados de la frontera norte presentó en 2019 al menos un municipio con menores Participaciones que en 2018, destacando Chihuahua donde todos sus municipios fronterizos exhibieron caídas por este concepto. En 2020, excepto Nuevo León, las entidades restantes registraron caídas en sus participaciones en al menos un municipio. Sobresalen Coahuila y Tamaulipas donde todos sus municipios mostraron disminuciones en el monto de sus Participaciones con relación a un año antes.

Participaciones de los municipios de la Frontera Norte, 2018-2020

(miles de pesos y porcentaje)

Entidad Federativa y Municipios	2018 ^P	2019 ^P	2020 ^A	Variación			
				Nominal		Real%	
				2019-2018	2020-2019	2019-2018	2020-2019
Baja California							
Mexicali	1,296,615.0	1,417,341.4	1,466,775.8	120,726	49,434	57.7	-0.1
Tijuana	2,375,421.0	2,630,547.2	2,670,829.6	255,126	40,282	71.6	-19.0
Ensenada	500,854.0	553,250.5	590,882.6	52,397	37,632	68.9	31.9
Tecate	179,066.0	203,050.1	194,532.0	23,984	-8,518	97.2	-74.3
Playa del Rosarito	166,763.0	181,456.3	192,694.8	14,693	11,238	52.9	26.0
Sonora							
Agua Prieta	103,653.7	113,052.3	114,406.9	9,399	1,355	55.4	-22.2
Altar	19,763.5	20,401.2	21,843.3	638	1,442	-1.2	34.5
Caborca	150,358.7	189,980.9	199,808.4	39,622	9,828	222.6	16.2
Cananea	90,047.6	90,395.3	93,214.4	348	2,819	-28.6	-3.7
General Plutarco Elías Calles	29,531.2	30,581.9	32,598.8	1,051	2,017	2.1	29.9
Naco	16,582.1	17,139.6	18,356.3	557	1,217	0.2	34.8
Nogales	290,216.7	299,134.0	300,727.7	8,917	1,594	-2.6	-28.7
Puerto Peñasco	59,258.8	64,464.6	65,223.1	5,206	759	52.6	-22.4
San Luis Río Colorado	291,919.2	303,633.8	325,116.4	11,715	21,483	6.5	34.5
Santa Cruz	9,732.0	10,084.7	10,779.5	353	695	2.7	32.7
Saric	11,108.8	11,505.9	12,305.6	397	800	2.2	33.3
Chihuahua							
Ascensión	28,995.9	27,368.8	29,425.0	-1,627	2,056	-86.7	38.8
Coyame del Sotol	21,348.9	20,016.0	20,927.4	-1,333	911	-92.8	10.2
Guadalupe	32,568.0	30,630.4	34,164.0	-1,938	3,534	-89.9	77.6
Janos	23,104.8	22,627.5	23,192.2	-477	565	-52.4	-9.7
Juárez	1,240,467.8	1,279,491.9	1,531,788.3	39,024	252,296	-1.9	156.7
Manuel Benavides	23,739.5	22,248.4	24,200.4	-1,491	1,952	-93.1	51.0
Ojinaga	60,380.0	58,759.0	63,866.9	-1,621	5,108	-58.3	50.2
Praxedis G. Guerrero	20,662.3	18,639.5	19,531.2	-2,022.8	891.64	-127.1	12.40
Coahuila							
Acuña	207,935.2	235,446.8	191,217.5	27,512	-44,229	95.7	-215.3
Guerrero	18,488.1	28,894.2	25,647.0	10,406	-3,247	512.3	-142.4
Hidalgo	19,761.7	23,446.4	18,518.9	3,685	-4,928	148.0	-236.9
Jiménez	25,463.7	29,165.5	29,480.0	3,702	314	108.3	-23.4
Nava	49,779.2	55,909.0	53,549.5	6,130	-2,360	86.8	-74.6
Ocampo	24,314.3	27,576.1	28,244.2	3,262	668	97.4	-10.4
Piedras Negras	225,792.1	258,365.1	236,994.8	32,573	-21,370	107.2	-113.7
Zaragoza	29,720.7	33,964.0	31,390.7	4,243	-2,573	105.8	-107.0
Nuevo León							
Anáhuac	69,466.2	73,612.9	77,514.5	4,147	3,902	25.4	17.4
Tamaulipas							
Camargo	39,702.8	51,430.5	42,216.5	11,728	-9,214	253.4	-206.9
Guerrero	26,281.0	29,035.9	28,853.4	2,755	-182	69.1	-39.9
Gustavo Díaz Ordaz	38,886.0	44,887.8	42,506.0	6,002	-2,382	117.0	-85.1
Matamoros	676,802.0	682,105.0	638,021.2	5,303	-44,084	-24.8	-96.3
Mier	27,283.4	28,815.6	28,744.3	1,532	-71	22.0	-36.2
Miguel Alemán	54,836.0	58,884.5	58,894.9	4,049	10	39.1	-33.6
Nuevo Laredo	528,721.5	593,735.2	538,984.0	65,014	-54,751	86.6	-122.9
Reynosa	828,862.4	954,714.2	874,177.4	125,852	-80,537	114.5	-115.3
Río Bravo	170,285.5	185,027.0	180,826.9	14,741	-4,200	51.4	-55.7
Valle Hermoso	96,394.1	106,003.3	102,092.9	9,609	-3,910	64.1	-69.5

P= Pagado al finalizar el año

A= Aprobado

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la Secretaría de Finanzas de cada Estado y Periódicos Oficiales.

Participaciones y estímulo fiscal (pérdida recaudatoria)

En 2019, el monto de la pérdida recaudatoria de los 43 municipios fronterizos de la zona fronteriza (59,827 mdp) representó 5.4 veces el valor de las Participaciones, y en 2020 esta relación ascendió a 6.6 veces.

Por su parte, en 2020, mientras el estímulo fiscal estimado (pérdida recaudatoria) creció 25.3 por ciento en términos nominales (15 mil 164 mdp) con respecto a 2019, las participaciones aumentaron 1.5 por ciento (168.2 mdp).

Participaciones Municipios de la Frontera Norte			
(millones de pesos)			
Año	Participaciones¹	Variación Participaciones²	Estimulo Fiscal
2018	10,200.9	--	--
2019	11,116.8	915.9	59,827.0
2020	11,285.1	168.2	74,973.0

1/ Corresponde a los 43 municipios de la frontera norte.

2/ Respecto al año anterior.

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP y de los gobiernos estatales.

3. Otros Indicadores a Nivel Estatal

En esta sección se presentan algunos indicadores económicos y de finanzas públicas de los **estados** de la frontera norte, toda vez que a nivel municipal no existe información actualizada disponible. Con esta información se busca conocer el comportamiento de dichos indicadores una vez aplicado el estímulo fiscal en sus municipios. Asimismo, con el objetivo de tener un marco de referencia de la otra región de interés, se agrega información sobre las entidades federativas de la frontera sur, aunque en esta no se hayan aplicado los estímulos fiscales.

Recaudación Bruta Estatal

La información disponible en la SHCP sobre la recaudación de impuestos a nivel estatal se muestra a continuación. Dicha información únicamente comprende los impuestos que fueron considerados para otorgar el estímulo fiscal en la región frontera norte, es decir, ISR e IVA. Esta información no incluye las devoluciones.

En 2019, sólo los estados de Coahuila y Nuevo León presentaron caídas reales en materia de recaudación de ISR por -5.6 y -5.1%, respectivamente. En lo que se refiere al IVA, con excepción de Chihuahua, todas las entidades federativas de la frontera norte observaron disminuciones en términos reales.

Solo como referencia, en 2019, con excepción de Tabasco, los tres estados de la frontera sur registraron caídas en ISR, mientras que Campeche y Quintana Roo lo hicieron en materia de IVA.

Recaudación Bruta de Impuestos (millones de pesos y porcentajes)

Estado	ISR		IVA		Variación Nominal		Variación Real	
	2018	2019	2018	2019	ISR	IVA	ISR	IVA
Frontera Norte								
Baja California	37,477.6	40,668.2	44,214.1	41,817.9	3,190.7	-2,396.2	5.0	-8.5
Coahuila	50,077.5	48,841.1	35,969.5	35,279.3	-1,236.4	-690.2	-5.6	-5.1
Chihuahua	35,815.6	38,476.2	44,631.9	47,375.9	2,660.6	2,744.0	4.0	2.7
Nuevo León	197,109.2	198,415.9	139,382.0	138,558.6	1,306.7	-823.4	-2.6	-3.8
Sonora	25,159.4	26,501.7	26,219.8	25,001.8	1,342.3	-1,218.0	1.9	-7.7
Tamaulipas	27,117.2	28,670.2	223,988.0	202,131.1	1,553.1	-21,856.9	2.3	-12.7
Frontera Sur								
Campeche	3,726.1	3,792.6	2,950.9	2,625.5	66.5	-325.4	-1.5	-13.9
Chiapas	7,577.4	7,293.4	3,423.6	3,619.9	-284.1	196.2	-6.9	2.3
Quintana Roo	19,338.2	18,223.4	13,714.6	13,923.4	-1,114.9	208.9	-8.8	-1.8
Tabasco	8,386.6	9,363.2	3,060.9	5,685.5	976.6	2,624.5	8.0	79.7

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

Participaciones por Estado

Su carácter principal es resarcitorio, debido a que al asignar los recursos considera la participación de las entidades federativas en la actividad económica y la recaudación y, por lo tanto, pretende generar incentivos para incrementar el crecimiento económico y el esfuerzo recaudatorio de las entidades.

En este apartado se presenta información de las Participaciones pagadas mediante el Ramo 28 por entidad federativa.

Así, en 2019, con excepción de Baja California (-3.0%), todos los estados de la frontera norte presentaron incrementos reales en sus Participaciones con relación a 2018.

En ese mismo año, de los estados fronterizos de la zona sur, solo Chiapas y Quintana Roo registraron caídas reales en sus participaciones con respecto a un año antes (2018). Cabe subrayar que en esta región son cifras que no responden a la aplicación de estímulos fiscales como en la frontera norte, por lo que es información solo de referencia.

Participaciones por Entidad Federativa (millones de pesos y porcentajes)

Estado	Ejercido		Variación	
	2018	2019	Nominal	Real
Frontera Norte				
Baja California	24,633.2	24,687.2	54.0	-3.0
Coahuila	19,596.5	20,896.9	1,300.4	3.2
Chihuahua	24,586.5	25,617.8	1,031.4	0.8
Nuevo León	39,326.1	42,097.4	2,771.3	3.6
Sonora	23,232.3	24,267.8	1,035.5	1.1
Tamaulipas	25,950.0	27,690.0	1,740.0	3.3
Frontera Sur				
Campeche	8,897.3	9,761.2	863.9	6.2
Chiapas	32,018.9	31,813.4	-205.6	-3.9
Quintana Roo	11,546.6	11,747.0	200.5	-1.6
Tabasco	24,078.1	26,072.3	1,994.3	4.8

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

Impuesto Predial y los Derechos de Agua dentro de las Participaciones a estados

En este apartado se presentan los datos que la SHCP incluye para la distribución de la Recaudación Federal Participable, como son el Impuesto Predial y los Derechos de Agua, los cuales se consideran como parte del esfuerzo fiscal que realizan las entidades federativas.

Así, en materia de predial, sólo Baja California y Sonora registran caídas reales en la recaudación de este impuesto en 2019.

Por su parte, todos los estados de la frontera sur mostraron incrementos reales en la recaudación del impuesto predial en el año de referencia.

Recaudación del Impuesto Predial^{1/} (millones de pesos y porcentajes)

Estado	2018	2019	Variación	
			Nominal	Real
Frontera Norte				
Baja California	1,556.2	1,596.3	40.1	-0.7
Coahuila	894.0	988.3	94.4	7.0
Chihuahua	1,925.9	2,130.8	204.9	7.1
Nuevo León	3,314.4	3,470.5	156.1	1.3
Sonora	1,052.6	1,046.0	-6.6	-3.8
Tamaulipas	697.1	744.5	47.4	3.3
Frontera Sur				
Campeche	188.4	207.7	19.4	6.7
Chiapas	393.1	454.5	61.4	11.9
Quintana Roo	1,355.6	1,684.5	328.9	20.2
Tabasco	233.3	294.5	61.2	22.1

1/ Excluye los beneficios, descuentos, subsidios, subvenciones, bonificaciones y programas, aun cuando tengan una denominación distinta en la legislación local correspondiente, y que estén dirigidos a determinado sector de la población o de la economía. Tampoco se consideran las contribuciones adicionales o cualquier otro concepto distinto que recaiga sobre el mismo.

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de Transparencia Presupuestaria.

Con respecto a la recaudación por derecho de agua, en 2019, todas las entidades federativas de la frontera norte presentaron incrementos que oscilaron de 3.2 a 13.3 por ciento en términos reales.

De igual manera y en ese mismo año, todos los estados de la región fronteriza sur registraron aumentos reales en la recaudación del derecho de agua, con cifras que van de 10.4 a 16.0 por ciento.

Recaudación del Derecho de Agua^{1/}
(millones de pesos y porcentajes)

Estado	2018	2019	Variación	
			Nominal	Real
Frontera Norte				
Baja California	5,059.8	5,635.9	576.1	7.8
Coahuila	2,020.5	2,198.2	177.7	5.3
Chihuahua	3,339.7	3,908.9	569.2	13.3
Nuevo León	5,641.7	6,303.3	661.6	8.1
Sonora	2,040.9	2,242.2	201.3	6.3
Tamaulipas	2,813.6	3,001.2	187.6	3.2
Frontera Sur				
Campeche	202.8	243.1	40.3	16.0
Chiapas	678.3	794.6	116.2	13.3
Quintana Roo	2,383.3	2,719.0	335.7	10.4
Tabasco	129.7	154.5	24.8	15.3

1/ Excluye los beneficios, descuentos, subsidios, subvenciones, bonificaciones y programas, aun cuando tengan una denominación distinta en la legislación local correspondiente, y que estén dirigidos a determinado sector de la población o de la economía. Tampoco se consideran las contribuciones adicionales o cualquier otro concepto distinto que recaiga sobre el mismo.

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de Transparencia Presupuestaria.

Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal

El Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal (ITAAE), es un indicador de coyuntura que ofrece un panorama sobre la evolución económica de las entidades federativas del país, y es una variable “proxi” del PIB estatal (PIBE), que para los años 2019 y 2020, no hay información oficial disponible a la fecha.

En 2019, todos los estados de la Frontera Norte presentan un menor ritmo de crecimiento que en 2018; lo mismo ocurre en 2020 (primer trimestre) con relación a 2019, con excepción de Sonora.

De igual manera, en 2019, todos los estados de la frontera sur exhibieron caídas en su actividad económica, incluso más pronunciada que en 2018, excepto en Tabasco. En el primer semestre de 2020, sólo Quintana Roo presenta una tasa de crecimiento negativa (-5.9%), incluso más pronunciada que en 2019 (-0.1%). Cabe reiterar que no se está realizando una comparación de información de esta región con la frontera norte, sólo son datos de referencia.

Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal (ITAAE)

Estado	2018	2019	2020-I^{3/}
	Variación % real anual		
Frontera Norte			
Baja California	2.3	2.0	-0.7
Coahuila	1.2	0.2	-5.8
Chihuahua	2.0	2.0	-0.3
Nuevo León	3.6	1.5	-1.2
Sonora	0.9	-0.6	2.1
Tamaulipas	1.9	1.7	-0.9
Frontera Sur			
Campeche	-1.5	-2.2	0.2
Chiapas	-2.1	-2.4	0.5
Quintana Roo	5.1	-0.1	-5.9
Tabasco	-8.0	-5.5	9.2

1/ Promedio anual.

2/ Al primer trimestre del año.

3/ Anual respecto al mismo trimestre del año anterior.

Fuente: Elaborado por el CEFP con información del INEGI.

Tasa de Desocupación Trimestral

Este indicador muestra el porcentaje de la población económicamente activa que se encuentra desempleada pero que busca trabajo activamente en zonas urbanas de los estados.

En 2019, Baja California, Coahuila y Sonora exhiben tasas de desocupación mayores que en 2018, mientras que en 2020 presentan esta misma condición Coahuila, Chihuahua y Nuevo León respecto a un año antes.

Por su parte, de las entidades federativas de la frontera sur, Chiapas y Quintana Roo muestran mayor desocupación en 2019 que en 2018, mientras que para el 2020 todas ellas registraron menores tasas que el año previo.

Tasa de Desocupación Trimestral			
Estado	2018^{1/}	2019^{1/}	2020-I^{2/}
Frontera Norte			
Baja California	2.5	2.6	2.2
Coahuila	4.1	4.5	4.7
Chihuahua	3.1	3.0	3.5
Nuevo León	3.6	3.5	3.8
Sonora	3.7	4.3	4.3
Tamaulipas	3.8	3.4	3.1
Frontera Sur			
Campeche	3.3	3.3	2.8
Chiapas	2.8	3.3	2.6
Quintana Roo	2.7	3.0	2.9
Tabasco	7.2	7.1	5.3

1/ Promedio anual.

2/ Al primer trimestre del año.

Fuente: Elaborado por el CEFP con información del INEGI.

4. Estimación de la pérdida recaudatoria para la Región frontera sur

En este apartado se presenta la estimación realizada por el CEFP sobre la pérdida recaudatoria ante una posible aplicación, en los 23 municipios de la frontera sur, del mismo tipo de estímulos fiscales (disminución de ISR e IVA) llevados a cabo en los municipios de la frontera norte desde 2019.

En materia de ISR, la aplicación de una reducción de esta tasa de 30 a 20% a los contribuyentes personas físicas y morales residentes en los municipios de la frontera sur, podría llevar a una caída recaudatoria en el erario federal de 1,478 millones de pesos, monto que representa el 3.8 por ciento de la recaudación de ISR estimada en conjunto (37,155.6 mdp) para los cuatro estados de esta región.

Estimación de la pérdida recaudatoria del ISR por estímulo fiscal para la Región Fronteriza Sur

Estado	ISR 2020 estimado (A) (mdp)	Número de municipios del estímulo (B)	Número de municipios del Estado (C)	Proporción de municipios del estímulo vs del Estado (D)=(B)/(C)	ISR 2020 estimado por los municipios del estímulo (E)=(A)*(D) (mdp)	Pérdida recaudatoria del ISR (F)=(E)/3 (mdp)
Chiapas	6,620.8	18	123	15%	968.9	323
Tabasco	8,518.6	2	17	12%	1,002.2	334
Campeche	5,087.4	2	11	18%	925.0	308
Quintana Roo	16,928.8	1	11	9%	1,539.0	513

Pérdida recaudatoria estimada en 2020 del ISR

1,478

Fuente: Elaborado por el CEFP.

La segunda medida fiscal, esto es, la reducción de la tasa del IVA de 16 a 8% a los contribuyentes, personas físicas y personas morales de esa región, podría conducir a una pérdida recaudatoria para el erario federal de 1,300 millones de pesos, cifra equivalente al 5.9 por ciento del IVA estimado para los cuatro estados de la región frontera sur.

Estimación de la pérdida recaudatoria del IVA por estímulo fiscal para la Región Fronteriza

Estado	IVA 2020 estimado (A) (mdp)	Número de municipios del estímulo (B)	Número de municipios del Estado (C)	Proporción de municipios del estímulo vs del Estado (D)=(B)/(C)	IVA 2020 estimado por los municipios del estímulo (E)=(A)*(D) (mdp)	Pérdida recaudatoria del IVA (F)=(E)/2 (mdp)
Chiapas	2,361.1	18	123	15%	345.5	173
Tabasco	3,215.3	2	17	12%	378.3	189
Campeche	4,035.9	2	11	18%	733.8	367
Quintana Roo	12,560.1	1	11	9%	1,141.8	571

Pérdida recaudatoria estimada en 2020 del IVA

1,300

Fuente: Elaborado por el CEFP.

En suma, la aplicación de ambos estímulos fiscales en los municipios de la región fronteriza conllevaría a una pérdida recaudatoria total de 2 mil 778 millones de pesos, monto que significa el 4.7 por ciento de total de IVA e ISR que se estima recaudarían en su conjunto las cuatro entidades federativas en 2020.

5. Consideraciones e Implicaciones de la aplicación de los estímulos fiscales

Derivado de la información presentada anteriormente, así como de los lineamientos que contiene el Decreto de estímulos fiscales, continuación se presentan las consideraciones sobre la aplicación de las medidas compensatorias en la frontera norte y sus implicaciones ante una posible aplicación de dichos estímulos en los municipios de la frontera sur:

- Este tipo de estímulos, y en especial la disminución de la tasa del ISR, es una política pública acertada, positiva e innovadora, que incluso podría tomarse como un plan piloto, para que, en el mediano y largo plazo, si las condiciones económicas y financieras del país lo permiten, pudiera paulatinamente aplicarse en otras regiones, y de manera particular en la frontera sur.
- Se espera que un programa de esta naturaleza incentive el consumo, la inversión, el empleo y la economía doméstica regional, sin embargo, la caída del PIB en el país en 2019, los resultados diferenciados que se observan entre los estados fronterizos sobre diversas variables macroeconómicas y de finanzas públicas, así como la poca disponibilidad de información oficial a nivel local a la fecha, hace que no se obtengan resultados concluyentes en diversos apartados.
- Es posible observar una menor recaudación tributaria para el erario federal derivado de la aplicación de los estímulos fiscales, que a su vez ha implicado una reducción en el ritmo de crecimiento del monto de Participaciones de estados y municipios, y en diversos casos caídas reales de este concepto en los dos órdenes de gobierno.
- En el 2019 se dio una pérdida recaudatoria de IVA e ISR de casi 60 mil millones de pesos, cifra 16.1 por ciento superior a lo recaudado por Sonora a través de estos impuestos, entidad con el mayor número de municipios fronterizos.

- Con la información disponible no es posible identificar si la caída en algunos indicadores económicos y de finanzas públicas de los estados y municipios se deba a la caída de la economía a nivel nacional o a las restricciones que algunos agentes productivos observan en el Decreto de estímulos fiscales, a ambas cosas, o a otros factores no identificados.
- Es probable que bajo condiciones económicas “normales”, el impacto positivo que los estímulos fiscales tienen sobre el crecimiento del consumo, inversión, empleo y actividad económica, contrarreste la caída en la recaudación tributaria.
- Pese a las altas expectativas que propició la aplicación de los estímulos fiscales, éste ha generado incertidumbre e inconformidad en algunos agentes productivos, debido a las limitaciones y alcances del Decreto, entre ellas las restricciones para el ingreso de contribuyentes al programa, por los requisitos que se exigen.
- De acuerdo con declaraciones del Ejecutivo Federal, los técnicos de la SHCP dificultaron el plan de apoyo fiscal para la región norte al establecer demasiados requisitos.
- El horizonte de aplicación de las medidas fiscales se considera limitado, toda vez que su duración es de dos años, por lo que no genera seguridad y certidumbre a los inversionistas. Al respecto, el Ejecutivo Federal ha señalado que, si bien en el Decreto se establecen dos años de duración, su aplicación será para todo el sexenio.
- Para generar certidumbre, algunos especialistas y contribuyentes solicitan, además de ampliar el decreto por seis años, incluirlo en las leyes del Impuesto al Valor Agregado y del Impuesto Sobre la Renta, así como en el Código Fiscal de la Federación, que establece el procedimiento para la aplicación impositiva.

- Se considera limitado el número de contribuyentes que se han dado de alta al programa de estímulos fiscales. Casi 130 mil al primer semestre de 2020.
- Lo anterior se confirma toda vez que, ante la falta de respuesta de las empresas para darse de alta, el Servicio de Administración Tributaria (SAT), con el fin de aumentar el número de contribuyentes tuvo que ampliar al 30 de junio de 2019 el plazo, que inicialmente vencía el 31 de marzo de ese año, para presentar el aviso y obtener el estímulo en materia del IVA, además de que también se otorgaron facilidades con los requisitos.
- La ausencia de beneficios en la liquidez inmediata de las empresas, así como la adquisición de insumos de otras regiones del país con tasa del IVA mayor, y la diversidad de programas que otorgan otros beneficios, son algunos de los factores que han impedido que un mayor número de unidades productivas se integren al programa de beneficios fiscales en la franja norte del país.
- Las firmas fronterizas adquieren insumos en otras partes del país con un impuesto de 16 por ciento, y en las entidades venden los productos terminados al 8 por ciento. Es decir, gran parte de los bienes que se venden en la frontera al 8 por ciento son importados o comprados al 16 por ciento y las empresas que unieron a este estímulo fiscal tienen que llevar solicitudes de devolución de ese 8 por ciento que genera la importación con la venta en México, por lo que el empresario tiene que financiar 8 por ciento del IVA mientras que la autoridad se lo devuelve.
- Este déficit (el financiamiento del 8 por ciento) teóricamente se subsana con las devoluciones del impuesto, pero en la práctica, los empresarios aducen que el SAT suele demorar entre 60 y 90 días en hacerlas. Esto ha causado problemas en el flujo de efectivo de los contribuyentes.
- Es fundamental que la reducción del IVA en la frontera norte venga acompañada de mecanismos que permitan que las empresas puedan

obtener, de forma acelerada, las devoluciones de los saldos a favor de ese impuesto, que recurrentemente estarán presentando, dada la adquisición de insumos y servicios fuera de la región fronteriza.

- El programa de estímulos deja muy claro que no todas las empresas pueden inscribirse, debido a que sus lineamientos provocan algunas exclusiones.
- Los contribuyentes que ya cuentan con algún beneficio fiscal no pueden acceder a este programa. Ejemplo de ello son las empresas se encuentran inscritas al Programa para la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX), que difiere las cuotas compensatorias, así como el IVA, además del pago de impuestos generales.
- Otro ejemplo son los contribuyentes que tributen en el Régimen de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y pesqueras que no pueden adherirse al estímulo del ISR. Este punto se tiene que poner especial atención en caso de la aplicación de este tipo de beneficio fiscal en la frontera sur, toda vez que en esta región el peso relativo del sector primario dentro de la actividad económica es muy importante.
- Asimismo, las personas físicas y morales tampoco tienen la posibilidad de acceder al beneficio fiscal del ISR cuando sus ingresos deriven de actividades dentro del comercio digital.
- En materia del IVA no se otorga el estímulo fiscal en el suministro de contenidos digitales, tales como audio o video o de una combinación de ambos, mediante la descarga o recepción temporal de los archivos electrónicos, entre otros, al igual que en la enajenación de bienes inmuebles y de bienes intangibles.
- Para diversos especialistas y contribuyentes, aunque ya hubo modificaciones, es necesario flexibilizar aún más el Decreto de estímulos, y no impedir el acceso de una empresa que ha sido beneficiada con una condonación anterior. Para los contribuyentes, no debería verse esto como

algo inapropiado, sobre todo si se busca incentivar la inversión, ni tampoco se debe considerar como una acción dolosa.

- Aunque las empresas desarrollen o armen sus productos en la frontera norte, si dichos productos se van de la región, no aplica el decreto ni el estímulo.
- El Decreto señala que el 90 por ciento de los ingresos de las empresas deben de provenir de la zona fronteriza, situación que ha limitado la inscripción de contribuyentes al programa de estímulos.
- Cabe señalar que, con la publicación de las nuevas reglas emitidas por el SAT el 28 de marzo de 2019, con el fin de incorporar a más beneficiarios al Decreto de Estímulos Fiscales de la frontera norte, se eliminaron ciertos candados. Sin embargo, a pesar de que se amplió el plazo para solicitar aplicar el IVA al 8 por ciento, no se modificó el plazo para solicitar adherirse al estímulo del ISR al 20 por ciento.
- Con la eliminación de algunos candados se permite ahora que aquellos contribuyentes a los que se les condonaron multas puedan acceder a la reducción del IVA, siempre y cuando avisen a la autoridad o informen en su aviso que fueron objeto de esa condonación.
- Asimismo, las personas físicas o empresas que hayan hecho operaciones con contribuyentes ubicados en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación (Empresa que Factura Operaciones Simuladas), podrán ser beneficiarias siempre que corrijan su situación fiscal antes de enviar la solicitud de incorporación al Padrón de beneficiarios del estímulo para la región fronteriza norte, o al presentar dicho aviso.
- Las nuevas reglas dejan fuera la posibilidad de que un contribuyente no pague nuevamente el impuesto que había entregado al contribuyente incumplido que no lo enteró al SAT cuando se trate de una operación real. Esto hace que persista la inconformidad de hacer pagar al contribuyente

cumplido, que pretende acceder a los estímulos fiscales, por aquellos que incumplieron o emitieron facturas falsas.

- De igual manera, con la medicación al Decreto, entre los estímulos fiscales que pueden seguirse aplicando simultáneamente con los aplicados en la franja fronteriza (la reducción del IVA al 8% y la del ISR al 20%), se encuentra el que se da por disminución de utilidades de la empresa pagada, aquellas deducciones adicionales del costo a lo vendido y la reducción del 25 por ciento por contratación de personas con discapacidad y por la contratación de adultos mayores.
- Otro estímulo fiscal que pueden seguirse aplicando simultáneamente, es el que se otorga en materia de ISR para trabajadores sindicalizados, y el que se da a la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación.
- Lo anterior no implica que la mayor parte de empresas IMMEX pueda aplicar el IVA al 8 por ciento y el ISR al 20 por ciento, toda vez que más del 90 por ciento de las maquiladoras se sujetan a los artículos 181 y 182 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, que las excluye en el artículo Sexto de Decreto de Estímulos Fiscales para la región fronteriza norte.
- Sin duda, las nuevas reglas constituyen un avance debido a que se logró resolver gran parte de la problemática que imposibilitaba a muchos contribuyentes acceder al decreto, sin embargo, se considera necesario hacer algunos ajustes finales.
- En suma, ante la posibilidad de que se apliquen estímulos fiscales de esta naturaleza en los municipios de la región frontera sur, es necesario tener en cuenta las consideraciones e implicaciones anteriormente señaladas, derivadas de las experiencias observadas en la frontera norte, y con ello alcanzar los objetivos trazados al menor costo social y económico posible y en un menor plazo, respetando siempre las realidades sociales, económicas,

financieras, geográficas, culturales, fenómeno migratorio, entre otros aspectos, muy particulares de esta región.

- En este contexto, si hay una región del país que requiere de una política económica en materia de estímulos fiscales, es la sur-sureste, y en especial la frontera sur, toda vez que esta ha acusado rezagos socioeconómicos históricos que se han traducido en un desarrollo económico diferenciado con el resto del país.
- La aplicación de los estímulos fiscales en los municipios de la frontera sur contribuiría a impulsar el consumo, atraer inversiones, generar mayores oportunidades de empleos, activar la economía regional, disminuir la inseguridad y mitigar los efectos negativos del fenómeno migratorio.
- Estas medidas apoyarían el espíritu fundamental y la visión solidaria del federalismo fiscal, esto es, la búsqueda del desarrollo equilibrado entre las regiones del país.



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

CEFP
Centro de Estudios de las Finanzas Públicas



www.cefp.gob.mx



@CEFP_diputados



Centro de Estudios de las Finanzas Públicas