



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN ECONOMÍA
FACULTAD DE ECONOMÍA ♦ DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

**La imposición indirecta como instrumento de política económica en México:
hacia una historia económica del proceso de diferenciación del IVA en la
frontera sur, 2018-2020**

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
Maestra en Economía

PRESENTA:

Mónica Regina Tapia Mis

TUTOR:

Dra. María del Ángel Molina Armenta
Facultad de Economía, UNAM

MIEMBROS DEL JURADO:

Dr. José Mario Contreras Valdés
Facultad de Economía, UNAM

Dra. María Teresa Aguirre Covarrubias
Facultad de Economía, UNAM

Mtro. Horacio Quetzacóatl Yedra Hernández
Facultad de Economía, UNAM

Dra. Isabel Avella Alaminos
Facultad de Filosofía y Letras, UNAM

Ciudad Universitaria, Cd. Mx.

Diciembre de 2022



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

A la Dra. María del Ángel Molina por su compromiso en la dirección de esta investigación, por leer y comentar las versiones iniciales, en todo momento, sus observaciones fueron enriquecedoras. Gracias por su tiempo y dedicación.

A los miembros del jurado por sus valiosos comentarios y apoyo para finalizar esta tesis.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología CONACYT, por su apoyo a través del Programa de Becas Nacionales para el Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC).

A mis padres, José Gilberto y María Paula por estar siempre presentes, su apoyo incondicional a lo largo de mi formación académica y por enseñarme que con perseverancia todo sueño puede materializarse.

A mis hermanas, Paola y Guadalupe por motivarme en los momentos donde el camino parecía no tener fin.

Gracias a todos los que, de forma directa e indirecta, contribuyeron en este importante proceso.

Índice

Contenido	
Introducción	1
CAPÍTULO I	6
El IVA en la frontera mexicana como instrumento de política económica, 1980–2018	
1.1. La frontera en la política económica mexicana: el caso del IVA 1980	7
1.2 La trayectoria legislativa de la tasa impositiva del IVA en la frontera: sus modificaciones entre 1980–2018	10
1.3 El Programa Zona Libre de la Frontera Norte (PZLFN): diseño y aplicación, 2018	17
Conclusiones	22
CAPÍTULO II	23
Hacia la diferenciación del IVA en la frontera sur: el escenario económico de Quintana Roo y la negociación de la reducción impositiva, 2018–2020	23
2.1 La formación de la frontera sur México- Belice	25
2.2 La creación de la Zona Libre del Territorio de Quintana Roo, 1972	34
2.3 La demanda de una promesa: las solicitudes del gobierno de Quintana Roo en 2018	42
2.4 Las negociaciones de la promesa: la participación de los empresarios organizados en la Canaco Servytur de Chetumal–Quintana Roo en la diferenciación del IVA en 2019	45
Conclusiones	54
CAPÍTULO III	55
El regreso de la diferenciación impositiva del IVA en la frontera sur en 2020: política económica y añoranza histórica	55
3.1 El Programa de estímulos Fiscales para Frontera Sur y Zona de Libre de Chetumal, 2020: expectativas y realidades	56
3.2 Las expectativas de los quintanarroenses	60
3.3 Los desafíos institucionales	62
Conclusiones	65
CONCLUSIONES FINALES	66
BIBLIOGRAFÍA	68

INTRODUCCIÓN

El objetivo general de la presente investigación es analizar la imposición indirecta como instrumento de política económica en México desde una perspectiva histórica–económica que subraya las relaciones políticas y objetivos económicos del fenómeno fiscal. Para esto, nos concentraremos en el proceso de diferenciación impositiva del Impuesto al Valor Agregado (en adelante IVA) en la frontera sur de México que inició en 2018 a propósito del Programa Zona Libre de la Frontera Norte (en adelante PZLFN); que se intensificó tras las demandas empresariales de la CANACO Servytur y el gobierno estatal de Quintana Roo; y que concluyó, en términos legislativos, en 2020 con el Programa de Estímulos Fiscales para Frontera Sur y Zona Libre de Chetumal.¹

Para avanzar en la problematización es necesario recuperar la producción académica que estudia la frontera, la fiscalidad indirecta y la historia económica fiscal para dibujar el panorama académico que reviste la presente investigación. Lo primero que hay que señalar es que el estudio de las fronteras mexicanas ha sido centro de atención de investigadores en amplias disciplinas, desde la demografía con el estudio de la población fronteriza; la economía con análisis cuantitativos que, por mencionar algunas variables, analizan la capacidad recaudatoria, impacto en el consumo y el impacto en los precios ante ajustes en la imposición indirecta en las fronteras; la historia también ha contribuido con investigación que examina la interacción de sucesos y actores que han originado la conformación de fronteras.

Recuperando la multidisciplinariedad de las fronteras, Toussaint y Vázquez (2006, p.10) señalan que la conformación de la frontera atiende dos vertientes, entre los países involucrados, situaciones de continuidad y discontinuidad; mismos que demandan al investigador la adopción de una visión transfronteriza de las demandas y del proceso histórico en el que se inscriben. En el mismo sentido, Hernández (2004) señala que la

¹ México cuenta con dos fronteras, una situada al norte del país colindante a Estados Unidos y la segunda al sur contigua a Belice y Guatemala. Ésta última es la denominada frontera sur México-Belice la cual, de acuerdo a datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) tiene una extensión de 1, 149 kilómetros misma que delimita los municipios de Othón P. Blanco del estado de Quintana Roo; Palenque, Ocosingo, Benemérito de las Américas, Marqués de Comillas, Maravilla Tenejapa, Las Margaritas, La Trinitaria, Frontera Comalapa, Amatenango de la Frontera, Mazapa de Madero, Motozintla, Tapachula, Cacahoatán, Unión Juárez, Tuxtla Chico, Metapa, Frontera Hidalgo y Suchiate, del estado de Chiapas; Calakmul y Candelaria, del estado de Campeche, y Balancán y Tenosique, del estado de Tabasco.

frontera es el espacio geográfico que se configura a partir de la interacción de la población con su ambiente natural a través de procesos de transformación o producción económica. Añade una clasificación de fronteras: comercial, indígena y geopolítica; sosteniendo la tesis de que la percepción de la frontera debe ser entendida como área de confluencia de procesos y no línea divisoria entre distintas regiones geográficas. Continuando con la idea de la frontera como un espacio de procesos, y enfocándose en la migración que tiene lugar en la frontera sur, Ortega (2008) también adoptó una perspectiva histórica al señalar que la frontera y población del sur de Quintana Roo se forjaron, principalmente, por un constante y elevado flujo migratorio. En este sentido, afirma, la relación con Belice fue fundamental para su supervivencia poblacional influyendo en el proceso transterritorial entre Quintana Roo en México y Corozal en Belice.

En términos fiscales, la producción económica relacionada con la imposición indirecta en las fronteras es de carácter, principalmente, cuantitativo y numeroso en los periodos inmediatos en periodos inmediatos a los ajustes en el impuesto, sugiriendo que detrás de ellos reside la intención de evaluar las decisiones política económica. Como es sabido, el IVA, en México surge como parte del paquete de reformas fiscales 1979-1980 con el propósito de mejorar la estructura tributaria y dar mayor impulso a la recaudación. Además de sustituir al Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), se presentó como un impuesto innovador que eliminarían la distorsión en precios y mejoraría el mecanismo del gravamen que recaía sobre el consumo. (Garza, 1979, p.19). Estos propósitos iniciales, pensamos, han influido en el enfoque de los investigadores de diversas disciplinas cuya búsqueda arroja cuantiosos resultados orientados, como hemos dicho, a la cuantificación de los efectos recaudatorios y económicos derivados de las modificaciones al impuesto. En este sentido, la tendencia de estas investigaciones se caracteriza por la formulación de preguntas que encuentren respuesta en los efectos causados por los ajustes de los que ha sido objeto el impuesto.

Ejemplificando lo anterior, en materia de economía, los estudios referentes al IVA están caracterizados por ser cuantitativos y analíticos del efecto que provocan los ajustes del impuesto en variables macroeconómicas. En esta categoría Valdez Ramírez y Hernández Gómez (2019) estudiaron el impacto de la homologación del IVA en el consumo de los hogares de Baja California, Baja California Sur y Quintana Roo encontrando un impacto negativo de 11.4% sobre el consumo de los hogares una vez entrada en vigor la nueva ley del IVA. Puntualizando que los componentes del consumo más afectados con la

modificación de la Ley del IVA fueron: combustible, mantenimiento de vehículo y comunicaciones. En el mismo enfoque se encuentran Fuentes, Brugués y Carrillo (2020) quienes analizaron el efecto de la reducción del IVA (de 16% a 8%) en los precios implícitos en el modelo insumo-producto en la región fronteriza norte de México. Encontraron que, bajo el supuesto del 100% de empresas registradas en el programa, los efectos del programa serían los siguientes: 1) inducirá una caída de - 2.3% en precios generales de la frontera norte; 2) a su vez, la caída de precios generales provocará un alza en la producción bruta en 2.9%; en la ocupación laboral en 2.2% y en el valor agregado en 2.6% para dicha frontera.

Ahora bien, desde la óptica de la historia económica, la fiscalidad mexicana, aunque ha sido ampliamente estudiada, guarda un desbalance si consideramos los diversos periodos de la vida nacional. Un excelente balance historiográfico de la historia fiscal de nuestro país fue realizado por Luis Jáuregui (2003). En *Vino viejo y odres nuevos. La historia fiscal en México* sostiene la hipótesis de que, buena parte de las interpretaciones sobre el pasado fiscal mexicano se ha generado en periodos de reforma económica y muestra cómo es que la investigación histórica de los impuestos se ha enfocado en el periodo colonial, en diversos periodos del siglo XIX y muy poco en el siglo XX.² De este último periodo, ubicamos dos líneas de investigaciones importantes. Nos referimos a los estudios realizados por Luz María Uhthoff y Luis Aboites. La primera investigadora se ha enfocado en la fiscalidad revolucionaria y los primeros años posrevolucionarios.³ La producción de Luis Aboites resalta en la historiografía fiscal del México del siglo XX. En su libro *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972* (2003) presenta un panorama amplio donde explica la conformación del actual sistema tributario en el país a través de un análisis histórico que subraya el componente político de la fiscalidad.

En el panorama de investigaciones descrito, el IVA en la frontera no ha sido atendido. Cabe señalar en este sentido, que en general, la historiografía sobre la fiscalidad indirecta en nuestro país es escasa; y con un enfoque de frontera, nula. El IVA ha sido estudiado en el marco de la centralización fiscal como un impuesto que expresó los intereses políticos y económicos de los gobiernos federal y local y los grandes contribuyentes. Bajo la misma

² Otra aproximación a la producción fiscal del siglo XVII, XIX y XX se encuentra en Ibarra y Molina (2020).

³ Véase por ejemplo a Luz María Uhthoff en *La política fiscal de la Revolución: los impuestos al petróleo y su legislación* (2001).

línea interpretativa que Aboites, Molina (2020) ha estudiado el IVA subrayando la problemática política que derivó en una serie de negociaciones para la instauración del impuesto. Molina afirma que el IVA es la figura fiscal que concretó la coordinación del comercio y la industria; con lo que se alcanzó la intención política federal por concentrar el ramo de las transacciones y el objetivo económico por establecer a nivel nacional un impuesto que recayera sobre el consumo (Molina, 2020 p.3). Al respecto, Aboites, proponiendo una perspectiva de geografía tributaria, sostiene que “los impuestos indirectos (timbre, ISIM, e IVA) representan el logro del gobierno federal al extender su soberanía tributaria al conjunto de la ciudadanía a lo largo y ancho del país. Representa un territorio nacional convertido en un solo espacio tributario, expresión de un mercado interno unificado en lugar de un territorio fragmentado por la soberanía de los estados libres y soberanos” (Aboites, 2019, p. 72).

En tanto, esta investigación, que reconstruye el proceso de diferenciación del IVA en la frontera sur de México que inició en 2018 y que concluyó en 2020, busca anclarse en este hueco historiográfico de la historia fiscal del siglo XX mexicano y sostiene la idea general de que la política económica que se instrumentó en la frontera sur durante el periodo de estudio a través del IVA, si bien persiguió objetivos económicos, también se definió desde las tensiones y negociaciones entre los actores que participan del fenómeno fiscal y del escenario económico en el que éstos se desenvuelven. Como intentamos mostrar a lo largo de esta investigación, la reducción de la tasa del IVA al 8% en 2020 en Quintana Roo fue posible, gracias a las acciones del gobierno local y los empresarios organizados en la CANACO Servytur. Es, además, una experiencia que muestra cómo la instrumentación del IVA como herramienta de política económica responde a las intenciones macroeconómicas al mismo tiempo que al arreglo de los actores involucrados y su contexto. En este sentido, la reducción de la tasa impositiva es ejemplo claro de que en Quintana Roo se mantiene la esperanza de que el crecimiento local se potenció a través de medidas que disminuyan la carga fiscal.

Para cumplir con el objetivo planteado y sustentar esta hipótesis, hemos definido tres capítulos. En el primero, realizamos un recorrido de cómo se definió en México la imposición indirecta como instrumento de política económica desde 1980 con la entrada en vigor del IVA. Presentamos también el Programa Zona Libre Frontera Norte (en adelante PZLFN) de 2018. Es importante señalar que, a pesar de que la investigación considera el periodo 2018-2020 donde tuvo lugar el proceso de diferenciación del IVA que es el objeto de estudio, nos

remontamos a 1980 cuando entró en vigor el IVA con la intención de inscribir al PZLFN en los esfuerzos por usar al IVA como figura de impositiva de anclaje a la dinámica económica. Como notará el lector, con la presentación del PZLFN de 2018 también pretendemos establecer el punto de partida del proceso de diferenciación que es objeto de esta investigación, es decir, el origen de las demandas de los empresarios de la CANACO Servytur y el gobierno quintanarroense.

En el capítulo 2, reconstruimos la participación que tuvieron, entre 2018 y 2019, el gobierno local y los empresarios de la CANACO Servytur local para la reducción del IVA al 8% como resultado de la extensión del decreto del PZLFN a la frontera sur en Quintana Roo. Para ello resultó necesario revisar dos cuestiones. La primera fue la conformación de la frontera sur y la segunda la creación de la Zona Libre de Chetumal en 1972. Ambos elementos son esenciales para perfilar el contexto económico en el que se inscribió la demanda de la reducción de la tasa del IVA de 2018. Finalmente, el capítulo 3 se concentra en la conclusión del proceso de diferenciación de la tasa del IVA esto en el 2020 cuando el gobierno federal decretó la reducción de la tasa del 16% a 8% para Quintana Roo. Asimismo, en este último capítulo se presentan las expectativas de los quintanarroenses y los desafíos institucionales que se presentaron para la aplicación de la medida.

Para el cumplimiento del objetivo planteado, se utilizaron fuentes primarias como los documentos legislativos publicados por el Diario Oficial de la Federación entre ellos están los decretos de zona libre de Quintana Roo, el decreto de estímulos fiscales (IVA e ISR), la ley del IVA, transcripciones de informes presidenciales, Planes Nacionales de Desarrollo de México, comunicados de prensa emitidos por Palacio Nacional, noticias periodísticas los principales medios de comunicación nacional y local así como entrevistas realizadas al presidente y gobernador quintanarroense publicadas en 2018 y 2019. Por último, como fuentes secundarias, se encuentran manuales sobre el IVA, investigaciones académicas y consulta de datos estadísticos en bases de datos de INEGI.

CAPÍTULO I

El IVA en la frontera mexicana como instrumento de política económica, 1980–2018

Introducción

El objetivo del capítulo, como hemos mencionado, es analizar la imposición indirecta como instrumento de política económica a partir de la entrada en vigor del IVA en 1980. Con relación a ello, se examinan las modificaciones a la tasa impositiva durante 1980 a 2018 así como también los argumentos económicos detrás de ellos. Presentamos también el Programa Zona Libre Frontera Norte de 2018 como pieza central de las decisiones gubernamentales que dieron comienzo a las solicitudes de empresarios de la CANACO Servytur y el gobierno quintanarroense en la franja fronteriza.

Para cumplir con este propósito, el capítulo se constituye en tres secciones. La primera aborda la relación entre la política económica y frontera para el caso mexicano, enfocándonos en la tasa impositiva del IVA en la frontera desde su establecimiento en 1980. En la segunda sección, se presenta el recorrido de las modificaciones legislativas al IVA fronterizo en el periodo de 1980 a 2018; este recorrido visibiliza que el papel de la imposición indirecta en la economía del país es cíclico en tanto que, en periodos de contracción económica, se recurre a modificar la tasa impositiva del IVA.

Las primeras dos secciones enmarcan aspectos esenciales para entender la última sección del capítulo: el diseño y la aplicación del Programa Zona Libre de la Frontera Norte (PZLFN) de 2018. Un programa federal a través del cual la política económica se ancla a las fronteras del territorio apoyándose en la reducción del IVA para inferir en la demanda y consumo de los mexicanos y, en agregado en la economía nacional.

Se analiza el PZLFN en dos ejes: como el programa que regresa la diferenciación impositiva del IVA en la frontera (provocando que el territorio mexicano tenga un IVA al interior y otro en las fronteras) y como origen de la solicitud de extensión y aplicación a la frontera sur del país. Por último, es importante no perder de vista que el presente capítulo encuentra su lugar en la investigación debido a que presenta los elementos sociales y legislativos que contextualizan el origen de las solicitudes del gobierno estatal y empresarios quintanarroenses de la frontera sur para su inclusión en la reducción impositiva a través de la ampliación del programa Zona Libre de la Frontera Norte (PZLFN), teniendo como

resultado El Programa De Estímulos Fiscales Para Frontera Sur Y Zona Libre De Chetumal de 2020.

1.1. La frontera en la política económica mexicana: el caso del IVA 1980

El IVA pertenece a la categoría de impuestos de imposición indirecta; Mattiello (1979) señala que se identifica como un tributo sobre las cesiones de bienes y servicios, transferibles y, como tales, a cargo de los consumidores. Cuando se establece una tasa general, grava con la misma a todos los consumidores y se presenta como un impuesto uniforme sobre el rédito ganado. En este sentido, el impuesto al valor agregado (IVA) grava una única vez el valor final del producto intercambiado. Mattiello (1979) agrega que este tipo de impuesto nació con los objetivos de investigación macroeconómica, para reunir en un solo dato de síntesis los resultados de las observaciones relativas a censos de las empresas industriales, sobre la producción y rédito nacional. Asimismo, tiene como característica ser siempre proporcional al precio final de los bienes y de los servicios, cualquiera que sea el número de las transacciones intervenidas en el proceso y distribución. De esta forma, al final del ciclo productivo el producto llega al consumidor y es que el valor total del producto ha sido gravado, con la distinción de que ninguna parte de este ha sido gravada dos o más veces.

En México, el IVA forma parte de un proceso de centralización fiscal ubicado en dos momentos temporales; el primero en comprendido entre 1925 y 1947 y un segundo momento (en 1960) mayoritariamente concentrado en establecer un sistema tributario progresivo en coherencia con las tendencias macroeconómicas internacionales. Concretamente, el IVA tiene sus orígenes en el paquete de reformas fiscales 1979-1980 las cuales fueron introducidas para corregir los efectos de la inflación en los contribuyentes, hacer más progresivo el impuesto sobre la renta de las personas y modernizar el sistema de impuestos indirectos.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público define al IVA como el gravamen que corresponde al valor que se genera o agrega en el acto o actividad realizado por una persona en cada etapa de actividad económica en territorio nacional. El cual tiene como objeto gravar la enajenación de bienes, prestación de servicios correspondientes, la concesión del uso o goce temporal de bienes y la importación de bienes o servicios.

Se aplica el de *tipo consumo-contrá impuesto* en el cual “se determina la obligación fiscal por diferencia de impuestos, entre un impuesto a cargo, que resulta de aplicar la tasa del impuesto a las ventas y un impuesto a favor que resulta del impuesto al valor cargado en las adquisiciones que efectuó en el mismo periodo” (Domínguez, 1982, p.22).

Implantándose como la figura tributaria que sustituiría el Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), el IVA se posiciona ventajoso al ser un impuesto indirecto al consumo, el cual tiene efectos económicos sobre la persona que adquiere los bienes o recibe los servicios. Asimismo, en la exposición de motivos presentada por el ejecutivo federal en 1979, señala que el IVA permite conocer la carga real impositiva sin el efecto en cascada⁴ hecho que elimina la distorsión en precios, desaparece la ventaja competitiva de las mayores empresas frente a las pequeñas y medianas y favorece la exportación.

Las decisiones de política económica no fueron un suceso aislado del contexto internacional que imperaba en la economía. Durante la década de los 70s, México experimentó problemas de financiamiento que desembocaron su dependencia al endeudamiento para financiar gastos y mantener la legitimidad política. Situación que, hacia finales de la década, se profundizaron provocando cierre de mercados de crédito, crecimiento de la deuda pública y salida de capitales.

Ante esta situación, en 1977 el gobierno mexicano recurrió al Fondo Monetario Internacional (FMI) solicitando rescate financiero el incluyó financiamiento por 1 853 millones de dólares condicionado a la adopción de reformas estructurales recomendadas por dicha institución. Señala Guillén (2000) que para ello fue necesario controlar el endeudamiento externo y la inflación, además de promover las exportaciones, en especial las manufacturas. Bajo este contexto se presentaron reformas tributarias que buscaron mejorar la equidad horizontal, remplazar impuestos poco productivos y alcanzar mayor apertura comercial.

Lo anterior estaba presente en la exposición de motivos del secretario de Hacienda David Ibarra Muñoz, quien en la presentación del IVA señaló que, ante los desajustes económicos internacionales, el sistema financiero atendía la necesidad de recurrir a nuevos modelos que permitieran armonizar el paso del crecimiento del país en todo su conjunto. Por lo cual es necesario que la política financiera haya tenido que orientarse hacia el logro de un clima

⁴ En materia de impuestos, el efecto en cascada refiere que la tasa impositiva del impuesto debe pagarse en cada una de las etapas de producción y comercialización (sin tomar en consideración el importe del impuesto cubierto en la fase anterior), es decir, se paga impuesto sobre impuesto.

propicio para la consolidación económica del país, fortaleciendo la inversión y evitando las presiones inflacionarias.

Además de lo anterior, no hay que dejar de lado que en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1980 se encuentra contenida la *política de estímulos fiscales y nuevo régimen de valoración aduanera* la cual constituye un instrumento de política económica que encauza las acciones del sector privado a los objetivos de la economía nacional. La estrategia de acción consiste en que los regímenes preferenciales se orienten a integrar las políticas aplicables a las zonas fronterizas, con el objetivo de favorecer el cambio tecnológico, generar empleo, absorber métodos de trabajo orientados a elevar la eficiencia productiva⁵, diversificar la estructura económica y fomentar el desarrollo de espacios geográficos en desventaja de condiciones u olvido por el Estado.

Para efectos en aplicación, en un primer momento se propuso una tasa del 10% nacional a efecto de evitar presiones en el nivel de precios y una tasa del 6% en la franja fronteriza norte y zonas libres en Baja California (norte y sur) y norte de Sonora. Posteriormente en 1980, se extiende el beneficio de la tasa del 6% a la franja fronteriza del estado de Quintana Roo colindante con Belice (la frontera México-Belice). Asimismo, referente a la ejecución, Garza (1979) señala que los contribuyentes que se encontraban registrados como causantes del (ISIM) no requirieron de un nuevo empadronamiento ya que automáticamente fueron registrados en la presentación de la primera declaración mensual para el pago del IVA.

A manera de recapitulación, en este apartado se han descrito las generalidades del impuesto indirecto y al valor agregado, así como también la justificación detrás de la creación del IVA y la utilización de los impuestos indirectos en la política económica. Todo lo descrito con anterioridad desembocó en dos vertientes: la primera atiende a la consolidación hacendaria en México al solucionar los problemas de concurrencia fiscal experimentados con el ISIM; la segunda se enfoca en la nueva dirección macroeconómica internacional que adquirió la política económica del país al vincularse con las tendencias de los mercados globales viendo en el IVA una herramienta para incidir en el crecimiento y desarrollo.

⁵ Léase en: La política económica para 1980.

1.2 La trayectoria legislativa de la tasa impositiva del IVA en la frontera: sus modificaciones entre 1980–2018

El estudio de la centralización fiscal durante el siglo XX representa un precedente para entender el establecimiento del IVA, un impuesto que tenía presencia en países europeos desde la década de 1950 pero que en México se estableció treinta años después. Dato que ilustra que la instauración del IVA fue un proceso que implicó un reto para la coordinación hacendaria. Con la intención de ilustrar brevemente cómo fue el establecimiento del IVA en México es importante recordar que en el periodo 1925 – 1947 tuvieron espacio una serie de negociaciones entre la hacienda federal y las haciendas estatales en materia de facultades tributarias del comercio e industria para establecer las bases sobre las que operaría el sistema tributario mexicano relacionado con el comercio y la industria; dichas negociaciones fracasaron dejando inconcluso el proyecto de centralización fiscal.⁶

A finales de 1960 con la intención de concluir la centralización fiscal del país e influenciados por la Comunidad Económica Europea conformada en 1967 surgió el segundo intento por instaurar el IVA. Molina (2020) señala que México había adquirido el compromiso de gestar las condiciones fiscales para la conformación del Mercado Común Latinoamericano. Un espacio donde bilateralmente tenían que sustituir impuestos que recaían sobre el volumen de negocios por el IVA con el objetivo de facilitar el comercio mercantil.

Finalmente, tras nuevas negociaciones entre la hacienda federal y haciendas estatales y, en el marco de la conclusión del proceso de centralización fiscal del comercio y la industria (1948-1978) que inició en 1948 con el Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), el Impuesto al Valor Agregado (IVA) se definió en 1978 como la figura fiscal producto de aquel proceso.

El IVA entró en vigor el 1° de enero de 1980 durante el gobierno de José López Portillo a través de la Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA). Dicha ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 29 de diciembre de 1978 y en ella se expresa que están obligados al pago del impuesto las personas físicas, morales o unidades económicas que,

⁶ Convenciones Nacionales Fiscales y Hacendarias de 1925, 1933 y 1947.

en territorio nacional, realicen actividades como la enajenación de bienes, préstamo o importación de bienes y servicios.⁷

Asimismo, en dicha Ley se definió una tasa del 10% y puntualizó en el artículo segundo que “tratándose de enajenación, uso o goce de bienes y prestación de servicios independientes, realizados por residentes en la franja fronteriza de 20 kilómetros paralela a la línea divisoria internacional del norte de país o en las Zonas Libres de Baja California y Norte de Sonora y de Baja California Sur y siempre que la entrega de bienes o la prestación de servicios se lleve a cabo en las ciudades granja o zonas, el impuesto se calculará aplicado a los valores que señala esta Ley, la tasa del 6%” (LIVA, 1978, p.1). Como resultado de la diferenciación impositiva a partir del espacio geográfico, el IVA se definió con dos tasas impositivas, la primera del 6% en la zona fronteriza con Estados Unidos y la segunda del 10% para el resto del territorio nacional.

En este sentido, resulta necesario preguntarse por la justificación para el tratamiento fiscal especial en la frontera de México. Dada la cercanía con Estados Unidos y la posibilidad de cruzar la frontera vía terrestre con facilidad, los patrones de consumo de los habitantes fronterizos de México se ven alterados al preferir consumir en el extranjero que en territorio nacional. Por lo tanto, para estimular el comercio nacional en la frontera, desalentando el consumo de bienes y servicios del extranjero, el gobierno federal mexicano decidió diferenciar la tasa impositiva del IVA en las fronteras respecto a la del resto del territorio.

De acuerdo con Davis (2011) la finalidad de diferenciar la tasa de este impuesto era homologar dicho impuesto con la tasa impositiva de Estados Unidos para evitar que los residentes de México cruzaran la frontera para comprar. Derivado de esta medida, se reducen las alteraciones de los patrones de consumo y se favorece el consumo nacional desincentivando las importaciones en las zonas fronterizas. Especialmente en el caso del norte de México donde el impuesto extranjero era inferior al nacional.

En términos del objetivo particular de este apartado, la variación de las tasas impositivas del IVA desde 1980 a 2020 permite identificar los periodos de coyuntura en los que la frontera gozó de un trato diferenciado en materia impositiva con el IVA, así como homologación de la tasa.

⁷ Véase: Ley del Impuesto al Valor Agregado 1978, p.1.

Tabla 1. Las modificaciones a la tasa impositiva del IVA en la frontera, 1980-2020

Periodo	Tasa impositiva del IVA		Estados fronterizos beneficiados
	Nacional	Fronteriza	
1980	10%	6%	Baja California, Baja California Sur, Sonora
1983-1991	15%	6%	Baja California, Baja California Sur, Sonora
1992-1994	10%	10%	Baja California, Baja California Sur, Sonora.
1995-2009	15%	10%	Baja California, Baja California Sur, Sonora, Quintana Roo
2010-2013	16%	11%	Baja California, Baja California Sur, Sonora, Quintana Roo
2014	16%	16%	Baja California, Baja California Sur, Sonora, Quintana Roo
2019	16%	8% Norte	Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas
		16% Sur	Quintana Roo
2020	16%	8% Norte	Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas
		8% Sur	Quintana Roo, Chiapas, Campeche y Tabasco

Fuente: Elaboración propia con datos del Diario Oficial de la Federación (DOF)

En la tabla anterior se presenta un recorrido temporal con la intención de caracterizar la política fiscal que ha imperado en las fronteras y en específico las características de la frontera sur en Quintana Roo. Donde en los primeros años de aplicación la tasa impositiva del IVA permaneció en 10% al interior del país y 6% en los estados de Baja California, Sonora y Baja California Sur éstos en la frontera norte del país. Posteriormente entre 1983-1991 la tasa impositiva del IVA incrementó a 15% nacional y se mantuvo en 6% fronterizo.

De acuerdo con los informes anuales del Banco de México (BANXICO) el incremento porcentual fue parte del programa de ajuste para la corrección de los desequilibrios financieros (1982-1983). El programa planteaba una reducción sustancial del gasto en términos reales, así como un incremento en los ingresos del Gobierno Federal y del sector paraestatal. Se buscaba incrementar el ahorro público en alrededor de 5.7 puntos

porcentuales del PIB en relación con el año anterior (BANXICO, 1983). Para ello asignó un papel más importante al esfuerzo de ingresos y se consideró que los aumentos de ingresos más importantes deberían provenir de un alza al Impuesto al Valor Agregado (IVA) y de adecuaciones sustanciales en los precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por el sector público.

Lo anterior estuvo vigente hasta 1992 cuando, como parte del Programa Económico de 1992, el gobierno federal manifestó la necesidad de incrementar la tasa fronteriza del IVA al 10% y disminuir la tasa general a 10%, con el fin de medidas tomadas a fin de redistribuir la carga fiscal a favor de la población de menores ingresos y evitar las distorsiones que provocaba la existencia de diversas tasas⁸.

Entre 1992-1994 la tasa del IVA se homologó a 10% en todo el país. Fueron dos años que podemos considerar como el antecedente de la eliminación de la diferenciación fronteriza fiscal. El Banco de México en sus informes anuales expresa que “gracias a la consolidación del saneamiento de las finanzas públicas y a una política monetaria prudente. En un marco de confianza y expectativas favorables, tales acciones hicieron posible que se redujera la inercia inflacionaria donde los precios reflejaron los ajustes a la baja derivados de la disminución del IVA del 15% al 10%”. (Banco de México, 1992, p.6)

Durante este periodo, a nivel internacional el papel de las fronteras de México se rediseñaría a través de los acuerdos comerciales con Estados Unidos y Canadá. La firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) en 1993 eliminó obstáculos al comercio y facilitó la circulación transfronteriza de bienes y de servicios.⁹ Sin embargo, también modificó la dinámica de la economía regional de Quintana Roo al perder su categoría de Zona Libre y con ella el subsidio de hasta 75% de impuesto de importación de bienes de consumo duradero necesarios para complementar el abasto de la manufactura nacional.¹⁰

⁸ Véase en: Informe Anual Banco de México 1992.

⁹ Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Secretaría de Relaciones Exteriores.

¹⁰ En el “Acuerdo por el que se concede un subsidio del 75% del Impuesto General que se cause en la importación a la Zona Libre del Estado de Quintana Roo de las mercancías de considero duradero que se señalan (1980)” se encuentra una lista de los objetos que recibían dicho subsidio y su porcentaje; en su gran mayoría eran electrodomésticos, artículos de vestimenta y entretenimiento.

En el siguiente capítulo se profundiza el origen de la Zona Libre en el estado, por lo pronto se adelanta al lector que dicha disposición atendió a la necesidad de satisfacer las necesidades básicas de un estado de reciente creación.

Posteriormente, en 1995 tienen lugar dos modificaciones importantes: la primera, derivada de la situación económica que vivía el país tras el colapso económico a finales de 1994, el gobierno federal optó por incrementar sus ingresos usando los instrumentos fiscales, es así como el IVA regresó a tener una tasa diferenciada, una tasa impositiva de 15% nacional y 10% en la frontera. La segunda, la anexión de Quintana Roo en la franja fronteriza fiscal resultado de la modificación del artículo segundo de la Ley del Valor Agregado el cual expresa:

“Para 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, el Municipio 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”. (LIVA, 1995 p.4)

La tendencia impositiva diferenciada continuó entre 2010-2013 con un incremento del 1% en la tasa impositiva respectivamente. Sin embargo, en 2013, el gobierno federal llevó a cabo una reforma fiscal (que entró en vigor el 1º de enero de 2014), donde se presentó la propuesta de la eliminación del trato diferenciado en la tasa del IVA en la zona fronteriza con el resto del país, modificando la tasa del 11% al 16% sin excepciones. Uno de los argumentos presentados por el Gobierno de la República (2013) para sustentar la reforma fue señalar que, de acuerdo con los criterios generales de política económica, era necesario mejorar la equidad y dotar el sistema tributario de mayor progresividad.¹¹

En dicho documento se reconoce el papel de la política fiscal como herramienta para lograr la reducción de la desigualdad y en congruencia al fomento de la recuperación de la demanda agregada (señalada en el Paquete Económico para 2014) se presenta la eliminación de la tasa fronteriza del IVA argumentando que dicho tratamiento diferenciado

¹¹ Véase en Criterios generales de política económica. Pp. 96-103

reduce la equidad debido a que el ingreso por habitante en dicha región es superior en 27% al promedio nacional.

Por otra parte, otros argumentos utilizados para justificar la homologación del IVA es que el beneficio de la menor tasa no llega a los consumidores de esta región, sino que beneficia a los productores y comerciantes; y que “la tasa preferencial en la zona fronteriza abre espacios para la evasión, pues permite a las empresas triangular operaciones a través de la región fronteriza con el objeto de aplicar la menor tasa, lo que sucede tanto con operaciones domésticas como con importaciones”. (Gobierno de la República, 2013, p.100). De forma que, con la reforma fiscal de 2013, la tasa impositiva del IVA se homologó a 16% sin excepciones y se mantuvo hasta 2018. Con esta propuesta se desecharon las ideas que atendían las dinámicas particulares de la frontera con respecto al territorio nacional y se dio paso a un discurso generalizado en materia de equidad y coherencia con el Plan Desarrollo Económico (PND).

En este punto preciso que, desde la entrada en vigor del impuesto la tasa impositiva ha experimentado diversas modificaciones en el marco de reformas tributarias más amplias al IVA. Mismas que presentan dos características: la primera, periodos de alternancia impositiva, es decir, que existen periodos donde la tasa impositiva se encuentra diferenciada seguido de un periodo con tasa homologada. La segunda, la información revela que los periodos donde la tasa del IVA estuvo homologada en todo el país son más cortos en comparación de los periodos de donde la tasa está diferenciada. Esta característica se puede ver en el periodo 1992-1994 donde la tasa impositiva fue de 10% estando presente únicamente dos años y en 2014-2018 donde a raíz de la reforma tributaria la tasa se mantuvo en 16%.

Hasta 2018 las modificaciones al esquema tributario en el marco de frontera englobaron a la frontera norte y sur sin distinción. Sin embargo, en 2018 el concepto de frontera general se abandona cuando se publica en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el *Decreto de estímulos fiscales para la región fronteriza norte* en el cual se otorga reducciones fiscales en materia de Impuesto Sobre la Renta e Impuesto al Valor Agregado disminuyendo el IVA a 8% en un primer momento con vigencia hasta 2020 para posteriormente ampliarlo a diciembre de 2024 a través del *Decreto por el que se modifica el diverso de estímulos fiscales región fronteriza norte*, publicado en el DOF el 30 de diciembre del 2020.

A raíz del decreto de 2018, el aspecto geográfico en las fronteras se profundiza y se retoma el interés a las dinámicas particulares de los estados que las integran. El actual gobierno federal (2018-2024) canaliza sus esfuerzos en los estados limítrofes con Estados Unidos con el objetivo de “incentivar directamente el crecimiento económico de la región fronteriza norte de México, para que resulte integral y sustentable en aras de fortalecer la soberanía nacional como instrumento de crecimiento del país” (DOF, 2018, p.2) dejando en segundo plano la dinámica económica de los estados fronterizos del sur del país manteniendo la tasa impositiva del IVA en 16% al igual que en el interior del país.

A diferencia de lo sucedido en 2013 cuando el argumento recaía en la búsqueda de equidad y reducción de la regresividad del sistema tributario, en 2018 el *Decreto de estímulos fiscales para la región fronteriza norte* jugó dos papeles: el primero, el sustento legal del Programa de la Zona Libre de la Frontera Norte contenido en el Plan Nacional de Desarrollo; segundo, el antecedente legislativo que justificó la petición del gobierno estatal y empresarios organizados de Quintana Roo para el establecimiento del estímulo fiscal en la frontera sur del país. Como veremos en los siguientes capítulos, la decisión del gobierno federal de mantener el 16% en un espacio geográfico que históricamente ha contado con tratamiento fiscal especial (inicialmente con los Perímetros Libres¹² y posteriormente con un IVA inferior al nacional) generó descontento entre el gobierno estatal y los empresarios organizados del estado de Quintana Roo, quienes a través de solicitudes escritas y la presión de los medios de comunicación lograron que el 20 de diciembre de 2020 se publicara el *Decreto de estímulos fiscales región fronteriza sur* en el cual se anuncia la reducción del 50% en el IVA de la región. Atendamos, entonces el diseño y aplicación del PZLFN.

¹² Los perímetros libres son espacios geográficos en los cuales los bienes que se importan se exentan del pago de derechos de importación. Difieren del régimen de zona libre debido a que es más reducido y compete solamente a pequeños espacios de un estado o región al que se le conceden reducciones arancelarias en función de estrategias económicas definidas.

1.3 El Programa Zona Libre de la Frontera Norte (PZLFN): diseño y aplicación, 2018

Como se señaló al inicio del capítulo, este apartado encuentra lugar en la investigación al presentar al Programa Zona Libre de la Frontera Norte (PZLFN) como el programa de reciente creación que retoma el papel de la imposición indirecta en la política económica debido a que regresa la diferenciación impositiva del IVA en la frontera tal como se presentó en la década de los ochentas. Por tanto, el objetivo de este apartado es presentar el diseño y aplicación del PZLFN a fin de ofrecer al lector el antecedente que dio origen a la solicitud del gobierno y empresarios de Quintana Roo para la extensión y aplicación a la frontera sur del país.

La publicación del PZLFN es acompañada por una remembranza histórica de los programas que se han aplicado en la frontera norte (iniciando por el Programa Nacional Fronterizo de 1961) y finaliza con el Programa Zona Libre de la Frontera Norte publicado en 2018. En este último se presenta detalladamente con el propósito de sentar las directrices sobre las cuales recaerán los capítulos posteriores de la investigación, por tanto, es conveniente revelar que la parte final del apartado cuenta con un amplio carácter descriptivo.

No resulta sorpresivo señalar que los estados ubicados en la franja fronteriza del norte de México presentan características económicas y demográficas que contrastan con el resto del país. Estas características han figurado en los objetivos de política fiscal que el país ha diseñado y aplicado, es así como a finales del siglo XX el objetivo del gobierno federal residió en simplificar el sistema impositivo siguiendo las tendencias de Estados Unidos.

Como resultado de los objetivos de política fiscal se presenta que históricamente la Frontera Norte ha representado un espacio geográfico en el que el gobierno federal ha anclado programas como Programa Nacional Fronterizo (1961) el cual buscaba construir una base comercial e industrial sólida. En esta misma década, la industria maquiladora tiene sus orígenes con el Programa de Industrialización de la Frontera (1965) creado para generar fuentes de empleo, fortalecer la balanza comercial del país, a través de una mayor aportación neta de divisas; contribuir a una mayor integración interindustrial y coadyuvar a incrementar la competitividad internacional de la industria nacional.

Una década después, en 1971, se crea el Programa de Artículos Gancho, programa de promoción comercial que permitía la importación libre de impuestos de productos extranjeros en México. En esta misma corriente encontramos el Programa de Fomento

Económico de la Franja Fronteriza, y el Programa de Fomento Industrial de la Franja Fronteriza y Zonas Libres. El común denominador entre estos programas ha sido la atención que el gobierno federal ha prestado a este espacio geográfico con el objetivo de beneficiar a la economía mexicana de la cercanía con uno de los países más desarrollados del mundo para así afrontar los retos de competitividad, desarrollo y bienestar.

El decreto publicado en diciembre de 2018 es muestra de un nuevo programa de zona libre el cual representa una pieza de un proyecto más complejo. Esto porque se encuentra contenido en los proyectos regionales presentados en el Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024). El *Programa Zona Libre de la Frontera Norte* (PZLFN) contempla “43 municipios fronterizos con Estados Unidos y pertenecientes a los estados de Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, en los cuales se genera el 7.5 del Producto Interno Bruto nacional” (PND, 2019, p.55) y, en correspondencia al PND se decretan los estímulos fiscales de la frontera norte donde se incluye la reducción del IVA.

El Programa Zona Libre de la Frontera Norte (PZLFN) representa la ejecución de lo estimulado en el Decreto de estímulos fiscales región fronteriza norte de 2008 en el cual el gobierno federal reconoce que en la frontera norte del país, la cercanía con Estados Unidos, produce “efectos diferenciales entre los contribuyentes que viven en esa región de los del resto del país, condición que afecta el bienestar general y encarece la vida de los que habitan en esa región, desacelerando la actividad comercial y de servicios, así como el desaliento a los visitantes extranjeros” (Secretaría de Economía, 2018, p.1). De tal forma que, en atención a los efectos provocados, el decreto persigue:

“mejorar la competitividad frente al mercado de los Estados Unidos de América y así retener al consumidor en el comercio mexicano; reactivar la economía doméstica regional y de esta manera, elevar los ingresos por mayor actividad, generando empleos, mayor bienestar general de la población y por ende, mayor recaudación fiscal, además de atraer al turismo al ofrecer mayor diversidad de atractivos y mejores productos; crear condiciones y medios efectivos para atraer la inversión y con ello generar riqueza y bienestar para la población; dar respuesta a la alta inmigración a la región fronteriza norte desarrollando una nueva política económica para la frontera y el resto del país, con visión de futuro basada en lograr una economía con fundamento en el conocimiento” (Secretaría de Economía, 2018, p.1).

presupuestario sino que es “un conjunto de medidas y acciones coordinadas de carácter fiscal, salarial y de precios de bienes públicos, a fin de corregir las distorsiones generadas por la situación de frontera y, al mismo tiempo, incorporar un elemento de fomento directo al bienestar es decir hablamos de una estrategia de desarrollo con objetivos definidos por el Ejecutivo Federal en la que se establecen acciones de otras dependencias alineadas a los mismos y se asigna a la Secretaría de Economía llevar a cabo el monitoreo de los resultados”. (Secretaría de Economía, 2020, p. 31).

Además de la vía fiscal, el PZLFN se encuentra vinculado al PND a través de dos directrices: primero, política y gobierno; y segundo, economía. Referente a política y gobierno, el PZLFN se enmarca en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública porque representa un programa para garantizar empleo, educación, salud y bienestar mediante la creación de puestos de trabajo. Por la parte económica, el PZLFN atiende al apartado de proyectos regionales donde se recalca que éste debe incidir en la mejora de las condiciones de vida de la población.

Por consiguiente, lo anterior deja entrever que desde 1960 hasta la actualidad, esta concepción de frontera se encuentra estrechamente ligada a los modelos económicos que se han venido implementando en las últimas décadas. Como señala Moreno Brid (1992) el paradigma del libre mercado como fundamento de la política económica ha correspondido a un proceso de ajuste bajo un contexto económico cambiante.

Un año después de la entrada en vigor del PZLFN en 2019 el Gobierno Federal publicó un documento titulado “Resultados del Programa de Zona Libre de la Frontera Norte”, el cual detalla el desempeño y retos a los que se enfrenta dicho espacio geográfico. Los resultados de 2019 mostraron que la actividad económica en la ZLFN aumentó en relación del resto del país. Además, se redujo la inflación 1.3%. La mención de este documento cobra relevancia porque representa un punto de inflexión en la continuidad del decreto publicado en 2018; dados los resultados se extendió la vigencia del decreto hasta 2024.

La acción del gobierno federal por analizar la viabilidad del programa puntualiza su interés por obtener resultados favorables que justifiquen haber retomado la diferenciación impositiva del IVA. Asimismo, responde a un gobierno comprometido por mantener la correspondencia con los objetivos del PND. A pesar de esto, no se observa que el programa haya sido resultado de solicitud de quienes viven y comercializan en dicho espacio como

fue el caso de la publicación del decreto de 2020 para la frontera sur¹⁴. La cual surge como resultado de la presión del gobierno estatal y empresarios organizados quienes en reiterados momentos demandaron al presidente de la República otorgar a la frontera sur el mismo trato.

En suma, decir que el PZLFN pertenece a un programa de orden jerárquico superior (forma parte del PND) es asumir que el programa fronterizo contó con espacio en la agenda gubernamental que permitió el diseño en atención a los objetivos del gobierno federal para potenciar la dinámica de la región para extrapolar las externalidades positivas que ésta genere en beneficio de la población en general.

La intención al señalar que el programa fronterizo norte pertenece a un proyecto más complejo es señalar que el gobierno federal presta mayor atención a las necesidades de un espacio geográfico sobre otro. Ya que, el *Programa Zona Libre Frontera Norte* surge con el respaldo del Plan Nacional de Desarrollo contrario al *Programa de Estímulos de la Frontera Sur y Zona Libre de Chetumal* el cual surge por presiones de la sociedad quintanarroense.

Independientemente del mecanismo por el cual las fronteras hayan obtenido concesiones especiales, y que abordaremos en los siguientes capítulos para el caso de la frontera sur, es un hecho que, sin el *Decreto de estímulos fiscales para la región fronteriza norte*, la frontera sur no hubiera contado con el antecedente legal que sustentara su petición por recuperar estímulos fiscales. En el siguiente capítulo nos encargaremos de reconstruir el proceso de la reducción de la tasa impositiva del IVA.

¹⁴ La inclusión de Quintana Roo en los beneficios fiscales fronterizos del IVA entre 1995-2018 es resultado de un reordenamiento impositivo tras el fin del decreto de Zona Libre del estado. La revisión historiográfica no indica que sea resultado de demandas sociales.

Conclusiones

En el presente capítulo se analizó detalladamente la trayectoria legislativa del IVA desde su entrada en vigor en 1980 hasta su última modificación en 2018 con el propósito de identificar el papel del IVA (desde sus orígenes en 1980) en la política económica nacional como herramienta de crecimiento económico. Se encontró que existe una tendencia alternada entre la diferenciación y homologación impositiva que no comparten duración, es decir, la diferenciación impositiva se presenta en periodos de tiempo más amplios en comparación de la homologación. Esta característica sirve de puente para entender el papel que tienen las fronteras en la dinámica económica, puesto que, cuando la economía mexicana se encuentra en crisis el plan de acción recae en dinamizarla a través de la frontera como fue el caso tras la crisis de 1994 cuando el gobierno federal abandonó la tasa del IVA del 10% homologada y regresó a tasas diferenciadas del 15% nacional y 10% fronterizo.

Por último, con el fin de recuperar cómo se ha entendido a la frontera en la economía atendimos el papel que juega en el diseño de política fiscal de la economía mexicana. En este apartado se analizaron las justificaciones del gobierno federal ante la aplicación de programas que benefician a la frontera norte. Tras el análisis se concluye que, en el marco de la política económica nacional impulsada desde los ochentas, las fronteras mexicanas han representado un espacio importante para estimular el crecimiento y desarrollo económico. De aquí, que se retome el carácter diferenciado en materia de tasa impositiva del IVA. Muestra de ello, como hemos visto, es el PZLFN de 2018 que estableció la diferenciación para la frontera norte. Corresponde ahora, revisar cómo fue que el Programa se extendió a la frontera sur. Esta es la tarea de los siguientes capítulos.

CAPÍTULO II

Hacia la diferenciación del IVA en la frontera sur: el escenario económico de Quintana Roo y la negociación de la reducción impositiva, 2018–2020

Introducción

El objetivo del presente capítulo es reconstruir el proceso de la reducción del IVA al 8% a partir de la participación que tuvieron, entre 2018 y 2019, el gobierno local y los empresarios de la CANACO Servytur local solicitando la extensión del decreto del PZLFN a la frontera sur en Quintana Roo. Para ello se toma en cuenta la relevancia histórica del tratamiento fiscal que ha gozado el estado quintanarroense y cómo este ha sido modificado en relación a los planes de desarrollo económico nacionales con la intención de dibujar las particularidades del territorio. Para ello resultó necesario analizar dos aspectos centrales: la primera, conformación de la frontera sur y la segunda la creación de la Zona Libre de Chetumal en 1972. Piezas clave para comprender el contexto económico en el que se inscribió la demanda de la reducción de la tasa del IVA de 2018.

Tras una exhaustiva búsqueda de fuentes, la reconstrucción de este proceso se realiza a partir de la información disponible en los informes del portal oficial del gobierno de Quintana Roo,¹⁵ documentos publicados en el Diario Oficial de la Federación y las noticias relacionadas con la participación de la CANACO publicadas en los periódicos de circulación nacional como El Financiero, El Economista; y de circulación estatal como Novedades Quintana Roo, Sipse noticias y el Diario de Quintana Roo.

El capítulo se encuentra estructurado en cuatro apartados. El primero corresponde al carácter histórico de la formación de la frontera sur México-Belice; mientras que el segundo aborda el decreto presidencial de 1972 donde se crea la Zona Libre del territorio de Quintana Roo y los decretos posteriores donde se amplía la vigencia, así como información sobre la dinámica económica del mismo. En este sentido, ambos apartados aportan al lector el contexto económico del cual emergen los argumentos del gobierno estatal y empresarios del estado al solicitar ser incluidos en el programa de estímulos fiscales. Posteriormente, el tercer apartado consiste en reconstruir el proceso de solicitudes que realizaron los

¹⁵ Portal oficial del gobierno del Estado de Quintana Roo: <https://qroo.gob.mx/inicio/>

actores, es decir, empresarios de Quintana Roo organizados en la CANACO Servytur y el gobierno estatal al presidente de México con la intención de identificar los mecanismos implementados que dieron paso a la negociación entre los actores involucrados. Finalmente, el cuarto apartado se enfoca a los resultados de las solicitudes y negociaciones y aborda la firma del decreto presidencial y la vigencia del mismo.

2.1 La formación de la frontera sur México- Belice

El presente apartado tiene la finalidad de presentar cuál ha sido el papel que la frontera ha desempeñado en la economía mexicana a través de las acciones del gobierno federal en la política económica y diseño de los programas que maximicen la capacidad productiva de los estados fronterizos.

Las fronteras de un territorio constituyen un elemento importante en la definición del espacio correspondiente a una nación ya que esto faculta a la nación en la organización de sus instituciones, planeación de su desarrollo económico y social. Es por ello por lo que el objetivo de este apartado es ofrecer al lector el contexto histórico-social que origina la formación de la frontera sur del país. “Más que una frontera estricta, en el sur tenemos una gran línea de contacto histórico-cultural” (Córdova 2005, p.79) en este sentido hablar de la conformación de la frontera sur nos obliga a recordar la época de la colonización española en México y la colonización inglesa en Belice.

Tamayo Pérez (2015) señala que México definió sus fronteras en el siglo XIX. La última en definirse fue la frontera sur (1893) también denominada frontera México-Belice donde la ciudad de Chetumal (en el estado de Quintana Roo) es la ciudad en los límites de dicha frontera. En particular, atendiendo a la delimitación geográfica del proceso de reconstrucción de la diferenciación del IVA, nos enfocaremos en la formación de la frontera México-Belice.

La frontera sur del territorio mexicano colinda con Guatemala y Belice aspecto que originó que existieran convenios particulares para la demarcación de la frontera. El Tratado de Límites con Guatemala firmado en 1882 y el de Belice (antes llamado Honduras Británica) firmado en 1893.

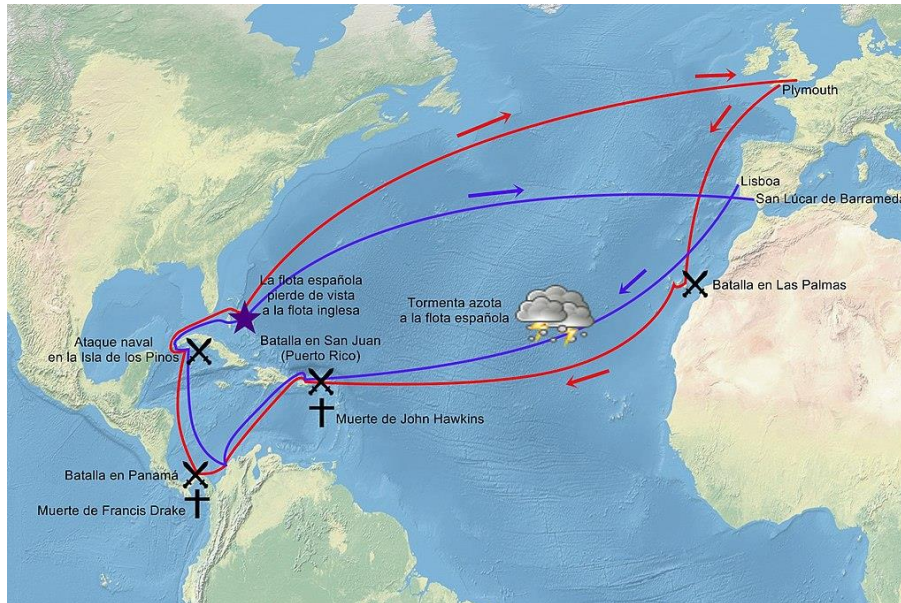
La frontera México-Belice es interlocutora del último rincón de México: la ciudad de Chetumal en el estado de Quintana Roo. Además de encontrarse rodeada por el Mar Caribe, la Bahía de Chetumal y el Río Hondo. De acuerdo con datos del INEGI, la franja fronteriza sur tiene una longitud de 278.26 kilómetros, de los cuales 193 kilómetros corresponden a límite en tierra firme y 85.26 kilómetros corresponden a límite marítimo en la Bahía de Chetumal. Asimismo, el territorio mexicano tiene frontera con los distritos beliceños de Orange Walk y Corozal.

El origen de la actividad económica de la frontera México-Belice se ubica entre los siglos XVI - XVIII durante la época de las expediciones española, inglesa, francesa y holandesa en búsqueda de riquezas y territorios en América. Donde el intercambio comercial no fue organizado en beneficio de ambas partes, sino que fue a través del saqueo, iniciando con ello la piratería en el límite marítimo del Mar Caribe.

Con la llegada de las carabelas españolas a México (XVI) se encuentran un territorio rico y explotable de materias primas y riquezas. Caso similar sucedió en Belice a manos de los ingleses. “Desde el siglo XVIII España y Gran Bretaña compitieron por las posesiones hispanas y por los límites fronterizos entre los territorios donde los británicos talaban madera. La disputa se verificaba en los ámbitos comercial y diplomático, por el interés británico de obtener ventajas comerciales en la extracción de materias primas de territorio colonial hispano” (Cisneros, 2014, p.36).

Con el designio de aumentar su dominio político y económico, la reina de Inglaterra Isabel I ordenó a los corsarios Francis Drake y John Hawkins una incursión militar contra los asentamientos españoles en el Mar Caribe (en la figura 1 se muestra la ruta de de los corsarios). La acción alentó la piratería adueñándose de las riquezas de las costas mexicana. Con esta acción los piratas ingleses John Hawkins y Francis Drake llegaron a utilizar el territorio de Belice (1595-1598) y las costas de Yucatán, Quintana Roo y Campeche, para refugiarse y abastecerse de agua y comida (Toussaint, 1993: 22). Sin embargo, la respuesta de los españoles fue amurallar y establecer fuertes en Campeche y Bacalar (ubicado en el estado de Quintana Roo) para protegerse de los ataques de piratas ingleses y tras la muerte de los corsarios ingleses asentar la hegemonía española en el territorio mexicano del Caribe.

Figura 2. Recorrido aproximado de la expedición de Francis Drake y de John Hawkins de 1595-1596 (en rojo)



Fuente: Expedición de Drake y Hawkins (2013). Elaborado por CarlosVdeHabsburgo - archivo deriva de: Eckert4.jpg;, CC BY-SA 3.0, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=27322475>

Se impone un nuevo orden colonial que transforma la dinámica económica y social de la región sur. Se intensifica el comercio marítimo a la par que cobra presencia la piratería. A raíz de la piratería se implantan las garitas¹⁶ aduanales con el objetivo de regular el tráfico comercial marítimo entre México y Belice para que de esta forma disminuyan los enfrentamientos entre españoles e ingleses ante el control territorial y colonización. Sin embargo, lo anterior no dio los resultados esperados.

La batalla española-inglesa por apropiarse los recursos del sur del país no cedió hasta que, a raíz de la guerra con Inglaterra, en 1763 España firmó el Tratado de París donde, utilizando a la diplomacia como recurso, la Corona española acordó una concesión especial a los ingleses para la explotación del palo de tinte. A pesar de ello, la ambición inglesa continuó y se efectuaron nuevos acuerdos en 1783 y 1786 donde los españoles cedían la explotación de los recursos a los ingleses al mismo tiempo que ratificaban su soberanía

¹⁶ Garita: Representa una oficina de aduanas en la cual se controlaba el ingreso de las mercancías extranjeras al interior del territorio mexicano. En las garitas se vigilaba el pago requerido de los aranceles de las mercancías que se pretendían introducir al país.

ante el territorio. Hacia 1798, los españoles organizan una expedición encabezada por Arturo O'Neill para expulsar a los ingleses. La expedición fracasa y los españoles pierden el territorio de Belice, declarándose éste como colonia inglesa.

Hacia mediados del siglo XVII, en 1667, la piratería fue declarada ilegal sin embargo los saqueos no cesaron y los piratas saquearon palo de tinte, cedro y caoba a través de la Bahía de Chetumal y Bacalar. El saqueo por parte de los piratas, además de representar la pérdida de recursos naturales, tenía una implicación más profunda: la legitimización de los colonos ingleses sobre los españoles. Este hecho de carácter internacional trascendió y hacia 1847, en las primeras décadas del México independiente, el papel de la piratería se entremezcló con las dificultades de legitimización política del país, provocando que las revueltas bélicas en el sur del país (la Guerra de Castas¹⁷) se prolongaran debido al suministro de armas que los ingleses les otorgaron a los rebeldes de la Península de Yucatán. Situando a estos acontecimientos como los catalizadores para la determinación de la frontera sur de México y posteriormente la creación del territorio de Quintana Roo.

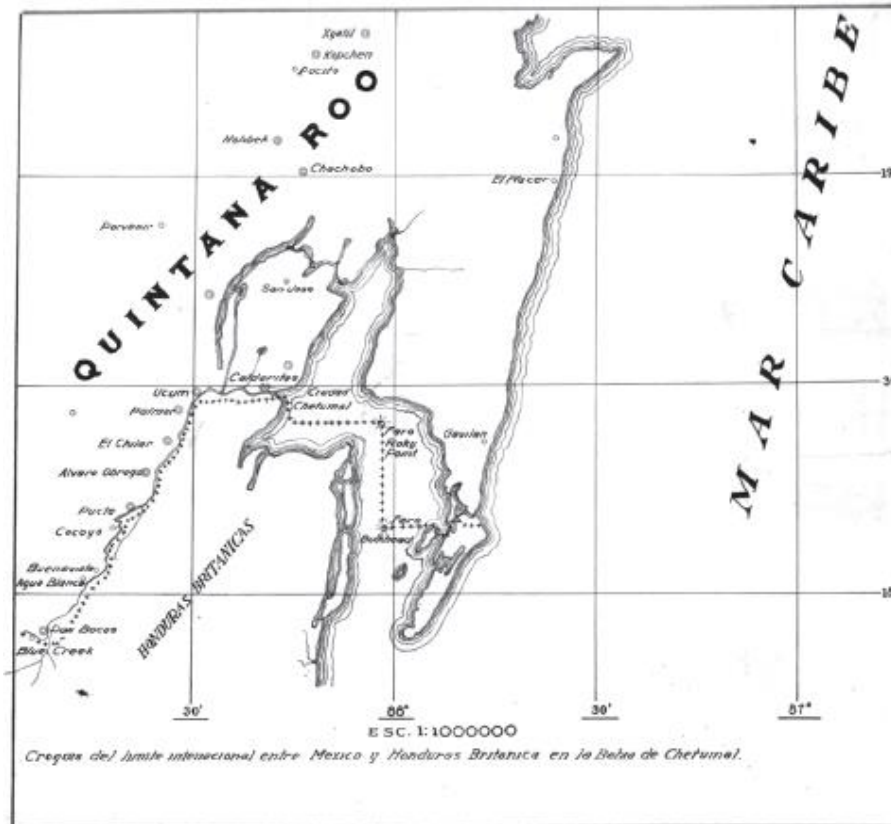
Es así como, tras años de confrontación “la legislatura de Yucatán presentó una propuesta al gobierno federal en septiembre de 1892, ofreciendo reconocer el establecimiento de los cortadores como colonia británica a cambio de que Gran Bretaña se comprometiera a detener el tráfico de armas y a establecer, de común acuerdo, los límites internacionales” (Tamayo, 2015, p.15).

México bajo el mandato de Porfirio Díaz, en 1893 a través del Tratado de Límites Mariscal-St. John, reconoce la soberanía de Belice para Inglaterra y delineó la frontera de su territorio respecto a Belice, establece como límite el espacio delimitado por el Río Hondo y la Bahía de Chetumal, y cede así parte del territorio mexicano a los ingleses bajo el acuerdo de que éstos den por finalizado el suministro de armas a los rebeldes yucatecos y detengan su colonización en el territorio mexicano. Derivado de lo anterior se fundamenta el carácter

¹⁷ La Guerra de Castas (iniciada en Tepich, Yucatán el 30 de julio de 1847 y que terminaría hacia principios del siglo XX) fue uno de los acontecimientos históricos regionales con lazos y conexiones a nivel nacional más significativos del siglo XIX en la península de Yucatán. Lo que hoy es Quintana Roo fue territorio dominado por los mayas, gracias a lo cual se mantuvo fuera del control, no solo de Yucatán sino del Estado mexicano y fue una de las últimas en ser efectivamente incorporadas al país. Por este motivo, la Guerra de Castas ayuda también a explicar la creación y devenir de Quintana Roo y sus interacciones regionales durante el siglo XX. (Careaga, 2010, p. 101).

histórico que ha tenido la Bahía de Chetumal al representar un espacio en disputa ejemplo de resistencia y clave para el intercambio comercial.

Figura 3. Mapa de la frontera México-Belice



Fuente: Croquis del límite internacional entre México y Honduras Británica en la Bahía de Chetumal (1893), Mapoteca Manuel Orozco y Berra, SAGARPA.

Posterior a la firma del Tratado de Límites Mariscal-St John, el gobierno de Porfirio Díaz comenzaría a implementar estrategias para ocupar el territorio rebelde maya, es así como decide crear un territorio federal e instalar una base militar permanente en el territorio rebelde para pacificar a los mayas y vigilar la nueva frontera México-Belice. De esta forma, en 1898 el gobierno de Díaz funda Payo Obispo¹⁸ (actualmente Chetumal) un centro poblacional a las orillas de la Bahía de Chetumal con el objetivo de establecer un centro de control y vigilancia.

¹⁸ Payo Obispo fue fundada en 1898; en 1902 sería renombrado Territorio Federal de Quintana Roo, posteriormente, como resultado del aumento poblacional alcanzaría la categoría de capital del territorio en 1915 y es en 1936 cuando se rebautiza como Chetumal. En 1974 es nombrado estado libre y soberano.

Richard Macías (2007) señala que la dispersión de los mayas, escasa población, ausencia de infraestructura de caminos y vías de comunicación permanentes, así como la férrea ocupación militar, impidieron cualquier foco sostenido de rebeldía e impuso una barrera a la difusión de ideas revolucionarias. Sin embargo, las condiciones de vida prevalecientes en los primeros años de Payo Obispo estaban llenos de carencias en servicios y suministros. Hoy (1998) señala que las mercancías de consumo diario, ropa, calzado, implementos agrícolas rudimentarios y muy escasos medicamentos, venían de Corozal (población beliceña a 25.3 kilómetros de Chetumal).

Tras la pacificación de los rebeldes mayas mediante el establecimiento de Payo Obispo¹⁹, la frontera México-Belice continuó sus intercambios comerciales. En primera instancia “llegaban libres de impuestos a Quintana Roo medicamentos, ropa, calzado, telas y muebles” (Higareda, 2010, p.140). Fábregas agrega que “en la parte controlada por Chetumal en el actual estado de Quintana Roo, el comercio más intenso se realizó con Tabasco y Honduras usándose las vías fluviales y el mar. Del actual Quintana Roo salían para Tabasco y Honduras tanto miel como esclavos, ropa y altamente apreciada sal” (Fábregas, 1985 p. 12). El cacao localizado en Tabasco se enviaba a Yucatán; Quintana Roo recibía pelo de conejo de Costa Rica y Panamá y comercializaba, tal como en la época colonial, palo de tinte, caoba y cedro. Es así como, en términos generales, la región fronteriza sur había estado enfocada en la producción de materias primas para la exportación.

Asimismo, es preciso señalar que la actividad comercial del sur no estaba fuertemente ligada al resto de la actividad nacional del país. Ordóñez (1984) señala que el sureste fue integrándose al mercado nacional en un inicio mediante la construcción de las vías ferroviarias y posteriormente por la construcción de carreteras en la década de 1950. La integración desigual al centro del territorio ocasionó que el sureste sea caracterizado como un centro económico tardío con bajo grado de desarrollo, urbanización y crecimiento económico.

En décadas posteriores con el modelo de desarrollo exportador (1954-1970) y bajo la presidencia de Adolfo López Mateos, la región comenzó a experimentar incremento de la actividad comercial a través de productos como café, algodón, caoba, palo de tinte,

¹⁹ Nombre anterior del actual estado de Quintana Roo.

henequén y ganado; se impulsó el desarrollo de agricultura, comercio, ganadería y se promovió la creación de pequeñas industrias como el ingenio azucarero de caña en la comunidad de Álvaro Obregón. Este incremento en la actividad, si bien incrementó la producción del sector primario, también trajo consigo aspectos que profundizaron las características de la región. Tales como: vulnerabilidad a las fluctuaciones de los precios internacionales, incremento de la población, crecimiento económico estatal desigual.

Autores como Richard Macías (2007) Quintana Roo no se puede entender sin la fuerte presencia política y militar es por eso por lo que:

Después, a lo largo del siglo XX, el territorio batalló sucesivamente para lograr la anhelada suficiencia demográfica que lo transformara en estado libre y soberano. La estrecha y paternalista administración del territorio, a través de gobernadores designados por el presidente de la República, contrastó con el tardío impulso de programas de fomento, capitalización e infraestructura, que sí tuvieron lugar en otros rincones del país. Por lo demás, el impulso tardío a formas transitorias de organización campesina (cooperativa, permisionaria, posesionaria) y el diseño de modelos de fomento (industrialización de la madera, introducción de cultivos arroceros y cañeros), colonización y poblamiento encontró resultados desiguales, la mayoría de las veces infructuosos, aunque debe aceptarse que contribuyeron a despresurizar grandes problemas socioeconómicos, por ejemplo, en el campo lagunero y en el campo yucateco (1971-1979). Desde luego que la excepción mayor, desde el punto de vista del empleo masivo y el logro de infraestructura, la constituyó el fomento al turismo promovido a partir de 1970. Richard Macías (2007, pp 6-7)

La consolidación del territorio de Quintana Roo exigió comunicaciones modernas, carreteras para el tránsito de personas, mercancías, puertos y transporte aéreo. Asimismo, la reducción del volumen de extracción forestal, de producción chiclera, el daño por el huracán Janet en 1955, representaron la necesidad de implementar nuevas actividades productivas que fomenten el desarrollo. De la mano del gobierno federal y la búsqueda de captación de divisas comienza la aplicación de políticas gubernamentales que desarrollen la actividad turística nacional, como parte de ellas se encuentra la creación de los Centros íntegramente Planeados (CIP) donde Cancún fue uno de ellos.

Para contextualizar al lector, el desarrollo del turismo en México se divide en tres periodos. El primero comprende de 1945 a 1958 periodo en el que se promulga de la primera Ley

Federal de Turismo en 1949 y en 1957 se crea el Fideicomiso de Crédito (FOGATUR) encargado de impulsar la infraestructura turística; el segundo abarca de 1959-1970 con el fortalecimiento de la identidad nacional a través de atractivos turísticos relacionados a la historia y cultura mexicana. En 1962 se da publica el Plan Nacional de Desarrollo Turístico". Durante este periodo, los presidentes Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz identificaron al turismo como actividad importante en la balanza de pagos. El tercer periodo del turismo se sitúa a partir de 1970, cuando durante la administración de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) las políticas de fomento al turismo abandonan el favorecimiento de la demanda externa y son orientadas hacia el mercado nacional. Se suprime el FOGATUR y crea el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), la Secretaría de Turismo (SECTUR) y se desarrollan los primeros Centros Íntegramente Planeados (CIP) tal es el caso de Cancún en 1975 e Ixtapa en 1978.

Como parte del primer periodo, Cozumel e Isla Mujeres formaron parte de los primeros polos turísticos impulsados durante el mandado de Miguel Alemán. Higuera (2010) menciona que Cozumel había tenido sus primeros acercamientos al turismo en 1920 mismo que abandonó para dedicarse a la pesca, posteriormente en 1950 combinó la actividad pesquera con el turismo. Sin embargo, sería hasta 1960 cuando comenzaría a enfocarse en el turismo de manera organizada acompañado de los empresarios. Paralelamente, Isla Mujeres también se incorporó a la actividad turística, como miembro de la isla resalta José de Jesús Lima empresario ligado al sector turístico y funcionario federal quien en 1964 inauguró las cabañas Zazil-Há. Resalta la figura de Lima por su presencia política en el ámbito federal el cuál sería clave para la fundación de Cancún.

Hacia 1970 durante los inicios del tercer periodo del turismo y, en atención a lo planteado por el modelo de desarrollo estabilizador, el gobierno inicia la aplicación de una serie de programas gubernamentales que tenían como objetivo ampliar la participación del sureste del país con el resto del territorio nacional. Bajo este objetivo se comienzan a aplicar el programa de construcción de presas del río Grijalva, el programa petrolero y de colonización del trópico húmedo. Este último programa fue el parteaguas para que, en 1974, se creara el estado de Quintana Roo delimitando sus colindancias, en México, con Yucatán, Campeche y en el extranjero con Belice.

En materia de actividad económica, en Quintana Roo, tras la aprobación de la Ley Federal de Fomento al Turismo (1974) se da nacimiento al Fondo Nacional de Turismo (FONATUR) y se crea el programa de Centros Turísticos Integralmente Planeados donde Cancún fue

el primero, seguido por Ixtapa, Cabos, Loreto y Huatulco en el resto del país. Como resultado, con la aplicación de Centros Turísticos Integralmente Planeados se modifica la dinámica económica del estado porque ahora pasaría el sector terciario a ser preponderante en comparación del sector primario.

“Por las condiciones de su belleza natural y el potencial que representaba para México tener un emplazamiento turístico en las aguas del Caribe, se eligió Cancún como punto de partida. Se crearía ahí la primera ciudad integralmente planeada del país con tres objetivos: fomentar nuevas fuentes de empleo, impulsar la economía regional y aumentar los ingresos nacionales por la entrada de divisas del turismo extranjero” (Higuera, 2010, p. 206).

De esta forma es que con la aplicación de Centros Turísticos Integralmente Planeados se modifica la dinámica económica del estado porque ahora pasaría el sector terciario a ser preponderante en comparación del sector primario.

La breve remembranza histórica sirve de ancla para visibilizar el papel de la frontera sur en la actividad comercial y cómo ésta, posteriormente en el México independiente adquiere un papel relevante para la integración política y reconocimiento de la soberanía del país. Por otra parte, lo anterior nos da muestra de que existe un antecedente comercial en esta región del país, el cual cuenta con características particulares que no lo hacen equiparable con la actividad comercial de la frontera norte pero que a pesar de ello la región sur ha figurado comercialmente al margen de la actividad nacional.

2.2 La creación de la Zona Libre del Territorio de Quintana Roo, 1972

Relatar la historia del estado de Quintana Roo es una tarea compleja para el historiador. En primera se debe señalar que fue un territorio en disputa entre las colonias inglesas y españolas, seguido de que para el México independiente representó un espacio de resistencia rebelde hasta finalizada la Guerra de Castas a principios del siglo XX. Como resultado de la resistencia social, el territorio experimentó tres momentos de reordenamiento geográfico a manos del poder político. En un primer momento, la antigua Payo Obispo²⁰ creada por Díaz en 1898 adquiere categoría de Territorio de Quintana Roo el 24 de noviembre de 1902. Posteriormente en 1913, Venustiano Carranza lo anexa a Yucatán. Casi veinte años después, en 1931, Pascual Ortiz desaparece el territorio dividiendo su geografía territorial entre Yucatán y Campeche. Lázaro Cárdenas en 1935 restituye el territorio con la misma extensión y límites con que fue constituido y, finalmente, en 1974 se declara el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.²¹

Sin embargo, la declaración de la soberanía del estado de Quintana Roo no afectó significativamente las actividades comerciales marítimas que se efectuaban en la frontera México-Belice ya que ésta se suscitó paralelamente a la promulgación de la Zona Libre. Romero y Benítez (2014) señalan que en: “1970 con el fin de incentivar la migración hacia esta ciudad fronteriza, se inició un proceso de colonización dirigida, impulsado por la Federación, con el fin de repoblar y recuperar espacios en la frontera de México con Honduras Británica y hacia la costa caribeña. El proyecto, dirigido a la zona fronteriza delimitada por el Río Hondo, consistía en un ambicioso plan de poblamiento que tuvo como centro un proyecto agroindustrial ribereño, específicamente en la comunidad de Álvaro Obregón. De manera paralela, se dio inicio al establecimiento de nuevas zonas ejidales y de infraestructura base, con el fin de dotar de cierta estabilidad al proceso de colonización”.

El 30 de junio de 1972 el Diario Oficial de la Federación publicó el decreto que expresa la creación de la Zona Libre del Territorio de Quintana Roo expresando en el artículo tercero “que los campos potenciales de actividad económica del territorio requieren la libre importación de bienes para impulsar un mejor aprovechamiento de las riquezas naturales,

²⁰ Payo Obispo, en 1902 sería renombrado Territorio Federal de Quintana Roo, posteriormente, como resultado del aumento poblacional alcanzaría la categoría de capital del territorio en 1915 y es en 1936 cuando es renombrado como Chetumal.

²¹ Léase en Breve Historia De Quintana Roo. Navegaciones De La Memoria. Compilación De Antonio Hoy Manzanilla.

especialmente las pesqueras y turísticas” (DOF, 1972, p.2). El decreto tuvo aplicación en la ciudad de Chetumal, hecho que solidificó la actividad comercial de la ciudad y favoreció el bienestar de su población al eliminar la precariedad de los bienes básicos.

Asimismo, el documento expresa que los objetivos de desarrollo económico, integración económica nacional e incremento demográfico habían sido cumplidos parcialmente por lo cual era necesario acelerar la actividad económica de dicho territorio. En este sentido, el papel de las aduanas cobra importancia porque se piensan para coadyuvar en conjunto en las inversiones federales y privadas en el desarrollo económico para propiciar su incorporación progresiva a la economía nacional. Por tanto, queda justificada la existencia del régimen aduanal en dicho territorio.

La Zona Libre estaba conformada por lo que anteriormente se denominaban “Perímetros Libres”²² expresados en el decreto publicado del 13 de agosto de 1970. Dichos perímetros libres correspondían a las poblaciones de Chetumal, Isla Mujeres y Xcalak del territorio de Quintana Roo. Las cuales, al ser poblaciones abiertas al comercio internacional, gozaban de beneficios fiscales proporcionados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El beneficio fiscal consistía en eliminar los impuestos aduaneros a los productos que se comercializaban en dicha zona, sin embargo, el artículo segundo expresaba una lista de productos que se excluían del beneficio. Entre ellos se encuentran: tabaco, armas, caballos para carreras, objetos de oro y plata, piezas de carey, hueso, marfil y aparatos electrónicos como televisión y radio, entre otros.

Asimismo, facultaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la determinación del volumen de mercancías permitidas para importar con la particularidad de cuidar el consumo nacional, esto se expresa de la siguiente forma:

“ARTÍCULO TERCERO: La Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinará los volúmenes que de las mercancías numeradas en el párrafo segundo del artículo anterior podrán importarse a dicha Zona, libres de impuestos de importación, cuando las de origen nacional no concurran en condiciones adecuadas de calidad, precio y oportunidad en la entrega para cubrir la demanda de la misa. Sin perjuicio de la

²² Véase en Diario Oficial con fecha 13 de agosto de 1970 en http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4700285&fecha=13/08/1970&cod_diario=202572

facultad que le concede el segundo párrafo del artículo 854 del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos” (DOF, 1972, p.1).

El decreto de 1972 tuvo vigencia hasta el 30 de junio de 1980. Sin embargo, a través de los sexenios presidenciales subsecuentes permea la idea de incorporar al desarrollo nacional al territorio de Quintana Roo a través del aprovechamiento de sus recursos y ubicación geográfica. De tal forma que en 1980, se modifica la vigencia del decreto hasta el año 1985.

Sin embargo en el ambiente nacional, la situación era crítica. La gestión política del país durante la presidencia de López Portillo había causado inestabilidad económica; en particular, la decisión de nacionalizar la banca a meses de terminar su periodo ocasionó aumento en la inflación, caída de la producción, disminución del poder adquisitivo y disminución del PIB. Bajo estas condiciones da inicio el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988) quien elaboró un Plan Nacional de Desarrollo enfocado la apertura económica, la desregulación y descentralización. Por tanto, en atención a los lineamientos de política económica, Programa de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988 (PRONAFICE), en el Programa de Fomento Integral a las Exportaciones (PROFIEEX) y en el Sistema Nacional para el Abasto (SNA), donde se contemplaban acciones para la integración de las zonas libres (incluido Quintana Roo) el decreto de zona libre es prorrogado hasta 1991²³.

Así lo expresa el decreto publicado en 1985 donde se expresa la necesidad de incorporar a las zonas libres en el marco de la política económica nacional con el objetivo de acelerar el desarrollo económico de todos los sectores del país a través de la aplicación de estímulos a las actividades productivas que aseguren las inversiones en el largo plazo.

Por tanto, se extiende la Zona Libre pasado su mandato presidencial argumentando que “es necesario prorrogar la vigencia del régimen de zona libre durante el tiempo que se estime necesario para lograr los objetivos de integración de dicha región al desarrollo económico del país, mediante la extensión gradual a la misma de la política arancelaria y no arancelaria imperantes” (DOF, 1985, p.1).

En atención a la necesidad de anclar la actividad económica de los territorios al proyecto de desarrollo nacional, durante los sexenios presidenciales posteriores continúa la

²³ Véase en Diario Oficial con fecha 13 de agosto de 1985 en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4777867&fecha=23/12/1985&print=true

justificación de la existencia de las zonas libres en el país. Como lo fue durante el mandato presidencial de Carlos Salinas de Gortari (1989-1994) cuando la vigencia del decreto de 1972 fue extendida hasta 1992. En este sexenio, el gobierno federal justifica la continuación del régimen de la Zona Libre bajo el argumento que:

“El régimen de zona libre ha sido un instrumento en el que se ha apoyado el sector productivo del Estado de Quintana Roo, para lograr un desarrollo económico sostenido y un intenso intercambio de mercancías con el exterior (...) y que en el contexto actual de las relaciones comerciales de México, es conveniente prorrogar el régimen de Zona libre del Estado de Quintana Roo, por un periodo que dé continuidad y certidumbre a los agentes económicos y que, a la vez, otorgue la suficiente flexibilidad para asegurar la congruencia del régimen con la evolución en las negociaciones comercial del país” (DOF, 1991, p.1).

En relación a lo anterior cabe señalar cómo era la actividad productiva en el territorio, durante la época de la colonización y conquista española, el territorio se dedicaba a la comercialización de productos primarios de maderas como la caoba o el palo de tinte a través de la vía marítima. Posteriormente tras la independencia de México, la dinámica de la economía en el territorio sur se mantuvo dado que continuó basándose en la explotación forestal (caoba y palo de tinte), importación de productos vía marítima e internamente, en las comunidades cercanas se producía caña y se procesaba en la pequeña industria cañera en la comunidad del Ingenio, para después exportarlo.

Con la aplicación del régimen de zona libre, el comercio exterior representaba la principal actividad económica de la frontera sur. En específico en Chetumal la economía se fundamentó en la venta de productos de importación que no eran distribuidos por el mercado nacional, entre ellos se encontraban aparatos eléctricos (radio, televisores), ropa, calzado y alimentos internacionales como el característico queso Edam. Estos productos resultaban atractivos para los consumidores y favorecieron el auge económico de la ciudad posicionándola como la principal ciudad comercial importadora de la región.²⁴

La dinámica económica de Quintana Roo fue favorecida por proyectos de transformación que se encontraban implementándose por el gobierno federal con la intención de modificar

²⁴ Hernández Trueba, Leydi Concepción (2004): “Comercio Importador, comerciantes y desarrollo en Chetumal, Quintana Roo, 1972- 1995”.

el proceso de poblamiento y desarrollo económico de la región. Simultáneamente, mientras que en el sur de Quintana Roo se solidificaba el régimen de zona libre, en el norte del estado se encontraba impulsándose la actividad turística a través de la creación del corredor turístico de Cancún cual originalmente contemplaba un corredor hotelero, aeropuerto y una zona urbana para las familias de clase media, resultado del programa de Centros Turísticos Integralmente Planeados (CIPS). La economía del sur de Quintana Roo tuvo un impulso en infraestructura basada en servicios con el fin de ofrecer hospedaje y alimentación a los compradores de mercancía de importación que acudían a la ciudad para adquirir los bienes libres de impuestos aduaneros.²⁵

Por otra parte, en 1970, Chetumal contaba con una población de 23,685 habitantes y un activo comercio propiciado por su condición de zona de libre comercio, argumento que es compartido por Romero y Benítez (2004) al señalar que la importación de productos, vía el Caribe y Centroamérica, era ya una actividad creciente. Sin embargo, debido a las crisis de los años setentas y ochentas, las nuevas políticas del país como lo la apertura comercial y la entrada de México al GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) la ciudad de Chetumal vio reducida sus ventajas arancelarias otorgadas afectando su rendimiento comercial.

En este sentido, Castillo (2004) señala que, con la firma del Tratado de Libre Comercio en 1994, se permitió el ingreso gradual de productos de importación a toda la República, lo cual generó la pérdida de la ventaja comercial en el estado y principalmente en Chetumal debido a la pérdida de su denominación como zona libre. La contracción económica en la frontera sur provocó que Chetumal se enfocara en la comercialización de productos nacionales y actividades relacionadas al turismo que permitieran emplear a su creciente población.

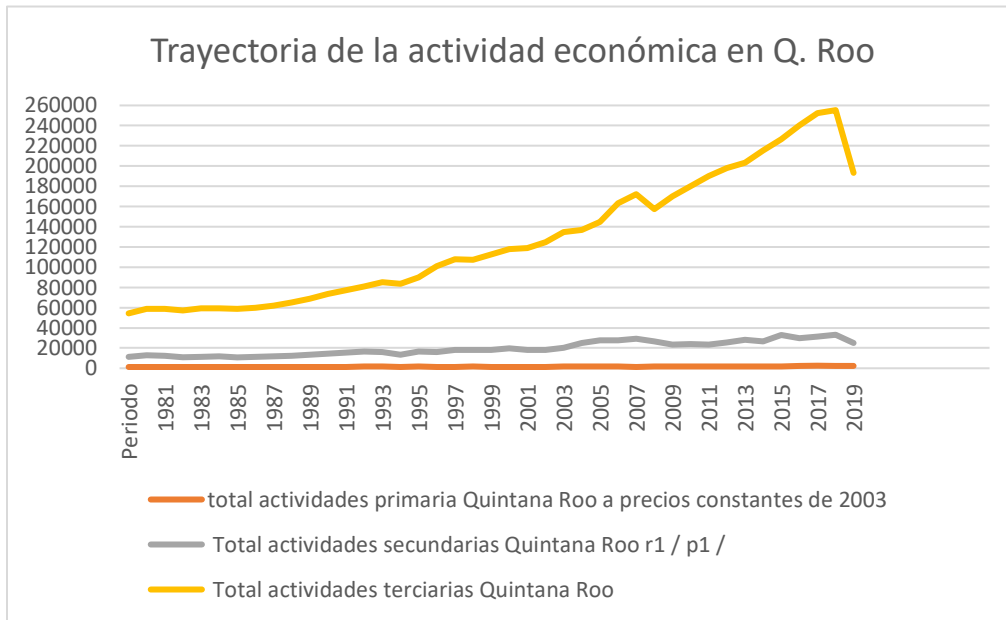
Este paralelismo permite visibilizar que, desde su origen, el estado fue cimentado en el sector servicios y que, dentro del mismo sector, se establecieron características distintivas puesto que Chetumal, a pesar de contar con atractivos naturales potenciales para el turismo fue asignada a un sector servicios orientado al comercio con inversión extranjera directa menor al caso de Cancún. En suma, desde el origen Chetumal fue configurado como

²⁵ Véase en Romero y Benítez (2004).

espacio administrativo (tal vez por su desarrollo previo en el establecimiento del territorio) pero no económico.

Los cambios en política económica en 1994 con la firma del TLC implicaron, en Quintana Roo, mudar de una economía basada en el intercambio comercial a una enfocada en el sector servicios la cual modificó la composición de la actividad socioeconómica. De acuerdo con los datos del anuario estadístico del Estado de Quintana Roo elaborado por el INEGI en 1996, en 1970 55.8% de la población se encontraba ocupada en el sector primario mientras que en el sector terciario el 31.8%. Sin embargo, tras la creación del desarrollo turístico de Cancún en la década de los 70s, en 1990 los cambios en la estructura poblacional se hacían más notorios dado que la población ocupada en el sector primario disminuyó a 20.9% y el sector terciario aumentó a 62.6%. Asimismo, la participación de Quintana Roo en el PIB nacional adquiere una nueva estructura donde la participación del sector terciario aumentó desplazando al sector primario; de acuerdo con el INEGI el sector terciario pasó de 51.5% a 91% y el sector primario se redujo de 33.5% a 1.7%. En este mismo sentido, el análisis de la trayectoria de la actividad económica en el estado da muestra de ello; desde los 1990 el sector terciario presenta una tendencia creciente mientras que el sector secundario un debilitamiento, muy por debajo de ellos el sector primario.

Gráfica 1. Trayectoria de la actividad económica en Quintana Roo



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Datos a precios constantes de 2003.

En la actualidad la dinámica económica adoptada en 1970 continúa presente ya que el estado de Quintana Roo continúa fuertemente presente el sector terciario, el primario cada vez en descenso y el sector secundario continúa vigente a causa de la producción de caña de azúcar en el ingenio azucarero.

A pesar de que las actividades terciarias son predominantes, a partir de 2017²⁶ se ha registrado descenso en la tendencia debido a la inseguridad ocasionada por el crimen organizado en el norte del estado quintanarroense. De acuerdo con cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), de 2017 a 2020, Quintana Roo tuvo un incremento del 80.7% en homicidios dolosos. A esto se suma el resultado de la Encuesta Nacional de Seguridad Pública del INEGI, la cual señala a Cancún con una tasa de 66.9% de percepción de inseguridad. No obstante, la inseguridad causada por el crimen organizado no es exclusiva de Cancún sino que es de carácter nacional.

²⁶ Desde 2017, en Quintana Roo se han registrado varios hechos de violencia que antes eran inusuales, incluso cuando el resto del país sufría las consecuencias de la llamada guerra contra el narcotráfico, emprendida en 2006 por el entonces presidente Felipe Calderón. En enero de 2017, tuvo lugar un tiroteo en la famosa discoteca Blue Parrot en Playa del Carmen donde 15 resultaron heridos y 6 muertos.

Este recorrido histórico sobre la conformación de la Zona Libre de Chetumal sirve para dar cuenta de que nos referimos a un estado que, tras las modificaciones de política económica, fue orillado a abandonar su actividad económica preponderante (el intercambio comercial) para adaptarse a nuevas condiciones de los proyectos enfocados al sector terciario, que le permitieran continuar su proceso de crecimiento, impulso al desarrollo y apertura a las divisas y comercio internacional.

Con el paso de las décadas las divisas provenientes del turismo aportaron 56% al PIB estatal, datos que reforzaron el impulso al turismo provocando que la inversión estrictamente se dirigiera al norte del estado, repartiéndose entre Cancún y Cozumel acción que derivó en la polarización de la economía estatal. Con lo anterior se gesta la principal característica de Quintana Roo, el estado cuenta en su territorio presenta heterogeneidad en su actividad terciaria. La economía del norte está mayoritariamente orientada al turismo mientras que en el sur del estado la economía se sostiene de comercio interno y actividades gubernamentales.

La polarización de la economía del estado ha provocado desarrollo y el crecimiento desigual donde el sur del estado ha sido el menos beneficiado y, en cierto punto, olvidados por el gobierno federal. Como resultado, los quintanarroenses del sur se han convertido en actores que demandan al gobierno federal la aplicación de políticas económicas que les permitan reducir la brecha económica respecto al norte del estado.

2.3 La demanda de una promesa: las solicitudes del gobierno de Quintana Roo en 2018

La solicitud del gobierno de Quintana Roo tiene su origen en las declaraciones hechas en campaña electoral por el actual presidente de México, Andrés Manuel López Obrador en materia fiscal quien realizó una propuesta de bajar a 8% el IVA en estados fronterizos del norte al entrar la nueva administración. Dicha propuesta no incluía a Quintana Roo (quién también es estado fronterizo) esto ocasionó inconformidad de parte del gobierno estatal y empresarios. Ante estas declaraciones, los empresarios de Quintana Roo comenzaron a organizarse, en agosto de 2018 a través del Consejo Coordinador Empresarial del Caribe (CCE), para proponer una disminución del IVA en el territorio y enviar dicha propuesta a análisis al gabinete del presidente.²⁷ En concreto, la presidenta del Consejo Coordinador Empresarial del Caribe (CCE), Inna Germán Gómez, intentó plantear mesas de trabajo pero que no sólo queden en lo local, sino a nivel nacional, para de esta forma tener comunicación con el CCE federal”.²⁸

En días posteriores, la Cámara Nacional de Comercio Servicios y Turismo (Canaco-Servytur), a través de los medios de comunicación, manifestó públicamente su postura respecto a porque es necesaria la reducción del IVA en el estado. El entonces presidente de la CANACO-Servytur, Eloy Stalin Quintal Jiménez, señaló que el aumento inflacionario a nivel país afecta a los consumidores y que por tanto se requiere un ajuste de políticas fiscales (como la reducción del IVA) para beneficiar la economía de Quintana Roo. Asimismo, Fidel Guillén Arjona, presidente de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA) dijo:

“Pedimos al presidente electo que apoye a la frontera sur del país, no pedimos nada que no le esté proporcionando al norte del país, queremos las mismas condiciones y circunstancias; las condiciones económicas están mucho peores aquí que en el norte, la desigualdad es inmensa, más requiere el sur que el norte, si Andrés Manuel López Obrador, ya volteó para allá, que eso es bueno, pues que nos dé las mismas condiciones de igualdad” (Novedades, 2018).

²⁷ Periódico Novedades de Quintana Roo

²⁸ Sipse noticias

Semanas más tarde, en septiembre de 2018, el Partido Acción Nacional (el gobernador de Quintana Roo (2016 – 2022) Carlos Joaquín González es miembro del PAN) emitió ante el Senado de la República, una propuesta de disminución del IVA para toda la región fronteriza. La importancia de esta propuesta es que retoma la promesa de campaña electoral de López Obrador y argumenta que la reducción fiscal considerada para la frontera norte del país debe ser ampliada a la frontera sur tal como en sus inicios de aplicación en 1980.

“Por todo lo anterior las Senadoras y los Senadores del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXIV Legislatura estamos convencidos de que es necesario disminuir la tasa del IVA, sin embargo dicha reducción no solo debe aplicarse en la franja y región fronteriza norte (que incluiría además de la franja de 20 kilómetros paralela a la línea divisoria internacional del norte, todo el territorio de los Estados de Baja California y Baja California Sur, los municipios de Caborca y de Cananea, Sonora, así como la región parcial del Estado de Sonora), sino también en la franja y región fronteriza sur de nuestro país (que incluiría además de la franja de 20 kilómetros paralela a la línea divisoria internacional del sur, todo el territorio de Quintana Roo), como se aplicó históricamente desde que se instauró el IVA en 1980” (Senado de la República, 2018, p. 7).

En atención a las solicitudes, López Obrador anunció en octubre de 2018 que se reunirá con funcionarios y empresarios de Quintana Roo en Cancún para evaluar sus peticiones. En vísperas de la reunión “precisó que es probable que ofrezca alguna respuesta al sector empresarial del sur del estado a su inquietud de que se incluya también a la frontera sur del país en el paquete de beneficios fiscales que ya anunció para la frontera norte.” («AMLO se reunirá en Cancún con funcionarios y empresarios estatales», 2018)

Dicha reunión se llevó a cabo el 11 de octubre de 2018 y se obtuvo con ella el anuncio de que el Programa de la Zona Libre sería extendido en la zona sur y que además Chetumal recibiría los beneficios fiscales de la zona libre que están previstos para la frontera norte del país. El presidente declaró que el programa de estímulos fiscales de la frontera primero comenzaría en el norte del país para *blindar y eliminar problemas de evasión fiscal* y que posteriormente se aplicaría en la frontera sur.

Es importante señalar que se puntualiza la situación de Chetumal debido a que es la capital del estado de Quintana Roo y porque en la historia ha gozado de beneficios

fiscales (recordemos los Perímetros libres y la Zona Libre), mismo que es retomado como variable de análisis para la publicación del decreto de la Zona Libre de Chetumal.

En tanto, la reunión afianzó la promesa de campaña y se ratifica en días posteriores de octubre en una conferencia oficial donde el presidente expresó la aplicación del programa de zona libre de la frontera norte y apuntó que la frontera sur contaría con los mismos beneficios.

“Acabo de anunciar que se va a llevar a cabo el programa de la zona libre en la zona norte. Allá desde el 1 de enero del 2019 va a bajar el Impuesto al Valor Agregado (IVA) de 16 a 8%, lo mismo se va a reducir el Impuesto Sobre la Renta (ISR) a 20%; se van a homologar los precios de los combustibles, de la energía eléctrica con los precios de Estados Unidos, y va a aumentar el salario mínimo al doble; vamos a establecer este plan y acabo de hacer este compromiso de que se va a aplicar este mismo programa en Chetumal, es decir, va a haber zona libre en Chetumal” (Obrador, 2018).

De esta forma iniciaron las negociaciones que darían como resultado la publicación del decreto de estímulos fiscales para la región sur y el decreto de Zona Libre de Chetumal.

2.4 Las negociaciones de la promesa: la participación de los empresarios organizados en la Canaco Servytur de Chetumal–Quintana Roo en la diferenciación del IVA en 2019

Ante los comentarios del presidente de la República, autoridades y ciudadanos quintanarroenses permanecieron atentos a los próximos cambios en materia fiscal y comercial en la frontera sur. La puesta en marcha del PZLFN en 2020 generó la expectativa de implementación también en la frontera sur; sin embargo, no sucedió. Tras la promesa federal iniciaron las reacciones de la sociedad en general y particularmente de los empresarios del estado quienes solicitaban ser incluidos en los estímulos argumentando que históricamente los beneficios habían sido provechosos para la economía del territorio.

Es por lo anterior que, ante la incertidumbre generada por la promesa del regreso de la zona libre en el territorio, el gobierno local inició la solicitud al presidente de la nación a través de reuniones privadas. Por su parte, los empresarios a través de la CANACO-Servytur argumentaron en pro del regreso de la zona libre a través de solicitudes escritas al gobierno federal, gobernador estatal y posteriormente, como último recurso, al poder legislativo.

Durante los primeros meses de 2019, en los titulares de los periódicos de circulación nacional como El Financiero y El Economista, era común encontrar “Piden empresarios de Chetumal programa de incentivos a la productividad y aplicación simultánea de reducción del IVA tanto en el norte como en el sur del país”²⁹ y en otros titulares se podía apreciar quienes demandaban que sus solicitudes sean tomadas en cuenta eran los empresarios; “Contadores, empresarios y organizaciones pedirán a AMLO que baje el IVA y el ISR” se leía en los medios de comunicación escrita.

La solicitud de los empresarios no era menor, en un territorio donde la principal actividad económica fue el comercio internacional y que, tras el impulso del sector de los servicios en el norte del estado y las modificaciones arancelarias con la firma del TLCAN, tuvo que modificar la orientación de su principal actividad comercial; pasando de la venta de productos de importación a la venta de productos nacionales. Acción que contrajo los ingresos de la ciudad al tiempo que comprometió su desarrollo socioeconómico. Por ello

²⁹Periódico noticaribe

resulta que los empresarios tuvieran interés en solicitar la extensión del programa de estímulos fiscales aplicados en el norte de México.

Sin embargo, la respuesta de la presidencia no llega al gobierno estatal y mucho menos a los empresarios. Hacia mitad del año 2019 los titulares continuaban señalando la petición de los empresarios “Empresarios de Quintana Roo recordarán a AMLO compromiso de zona libre”³⁰ y otros más donde pedían la aclaración del decreto de estímulos fiscales para la frontera sur y el caso particular de Chetumal.

Al no tener el éxito deseado, los empresarios iniciaron una serie de reuniones con la Senadora Marybel Villegas (miembro del partido Morena). Hasta la fecha, no tenemos noticia de que existan memorias de dichos encuentros, pero lo cierto es que en octubre de 2019 se presenta a la Cámara de Diputados la iniciativa que reforma y adiciona disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado donde se solicita que se “aplique la tasa de 8 por ciento a los valores, actos o actividades que se realicen por residentes de la región fronteriza sur, la cual se considera como el municipio de Othón P. Blanco, del estado de Quintana Roo” (Villegas, 2019, p.1).

La iniciativa quedó a discusión y mientras tanto los empresarios y el gobierno estatal utilizaron los medios de comunicación, prensa digital e impresa, solicitudes vía senadores en el poder legislativo, para recordar la solicitud al presidente de la nación. Finalmente es que el 27 de noviembre de 2020 en la conferencia de prensa del presidente López Obrador, el entonces secretario de Hacienda y Crédito Público, Arturo Herrera Gutiérrez, presentó la justificación del Decreto de estímulos fiscales para la región fronteriza sur y el decreto de la zona libre de Chetumal. En su intervención señaló que no existe una conexión exacta entre la frontera norte y la frontera sur³¹. Indicó que la motivación principal radicó en la diferencia entre las condiciones que existen en el sur y el resto del país, tales como la pobreza, ingreso per cápita, salud y educación. En ese sentido, señaló:

Pensamos que tenía que haber algún mecanismo que facilitara a ayudar a detonar la actividad en ello, que fuera complementaria de los programas y de las inversiones que el propio gobierno ya está haciendo en la zona de la península, como puede ser el Transístmico, el Tren Maya; el conjunto de las condiciones socioeconómicas más

³⁰ Periódico El Economista.

³¹ Arturo Herrera Gutiérrez, 2020. Conferencia matutina presidencial.

las necesidades históricas y la vocación de Othón P. Blanco fueron lo que nos llevaron a reflexionar que teníamos que dar un tratamiento similar entre la frontera norte y la frontera sur (Arturo Herrera, 2020).

Continuó señalando la justificación económica de la pertinencia de la diferenciación impositiva en los 22 municipios a lo largo de Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo que conforman la frontera sur y puntualizó que el caso de Chetumal (perteneciente a Quintana Roo) tendría un tratamiento distinto debido a las condiciones históricas que dieron su origen.

Señaló que Chetumal ha contado con estrategias económicas que, dada su localización geográfica permitieran la producción e intercambio de bienes, tales como la creación de la Zona Libre en 1972,³² asimismo, señaló que cuenta con tratamiento histórico de IVA diferenciado que es resultado de las modificaciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado. Por tanto, además de la reducción del IVA y el ISR, la ciudad quedaría exenta del Impuesto General de las importaciones³³ y la exención del derecho del trámite aduanero, lo cual la elevan a zona franca³⁴ (también conocido como zona libre).

De la intervención de Herrera rescato lo siguiente con la intención de señalar que existe un tratamiento tanto económico como histórico en la creación de los decretos mencionados con anterioridad.

“Hay una aspiración histórica, yo diría incluso de añoranza de la gente de Chetumal, de regresar a lo que fue el motor de su economía por muchos años. Aun cuando el impacto del impuesto general a las importaciones es menor a partir del Tratado de Libre Comercio y afecta de manera ya en la práctica solamente a los países con los que nosotros no tenemos tratados de libre comercio, es un referente muy importante del desarrollo de la economía del municipio y ha sido en ese sentido un reclamo. Asimismo, están las otras dos reducciones, la del IVA del 16 al ocho por ciento, que lo pone en línea con lo que había sido no solamente con el estímulo que estamos

³² A manera de recordatorio, en 1970 se declaran los Perímetros Libres, en 1972 se decreta la Zona Libre de Chetumal y se extiende hasta 1991. En 1994 se abandona debido a la entrada del TLCAN.

³³ Es el gravamen que se tiene que cubrir por las operaciones de internación en el territorio nacional de bienes y servicios, de acuerdo con las tarifas que establecen las leyes y tratados internacionales celebrados por México.

³⁴ Zona acotada de libre comercio, regulada legalmente por las instituciones fiscales de un país, en el interior de la cual no rigen los derechos de aduana vigentes para el resto del territorio nacional.

dando en la frontera norte, sino con el tratamiento diferenciado que históricamente había tenido Chetumal, y lo que sí es novedoso es la reducción del Impuesto Sobre la Renta del 30 al 20 por ciento” (Herrera, 2020).

En la conferencia Herrera presentó cifras económicas que visibilizaron las diferencias estructurales de ambas fronteras. En principio señaló que, de acuerdo a datos del Coneval, en la frontera sur alrededor de 43.7 mexicanos viven en situación de pobreza y 25% en pobreza extrema. Indicó también que un habitante de la frontera sur de México tiene un ingreso per cápita de 20,364 pesos que contrasta con los 32,473 de un habitante fronterizo del norte. Lo anterior, implica que una persona que habita en la frontera sur reporte un ingreso 62% inferior a un habitante de la frontera norte.

En la búsqueda de mecanismos que atiendan las necesidades de los sectores menos favorecidos del país y que además complementen los programas e inversiones del gobierno federal (tal es el caso del Tren Maya en la Península de Yucatán) se establece el decreto de estímulos fiscales el cual incluye la reducción del 50% del IVA (pasando de 16 a 8%).

Asimismo, rescatando la mención del Tren Maya es relevante señalar el vínculo que cuenta con la frontera sur. Tal como se observa en la figura 3, el proyecto del tren tendrá estaciones en los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo con una distancia aproximada de 1, 500km. Particularmente en Quintana Roo cuenta con estaciones de norte a sur del estado, una de ellas está situada justo en Chetumal, la frontera México-Belice.

Figura 5. Mapa de estaciones del Tren Maya



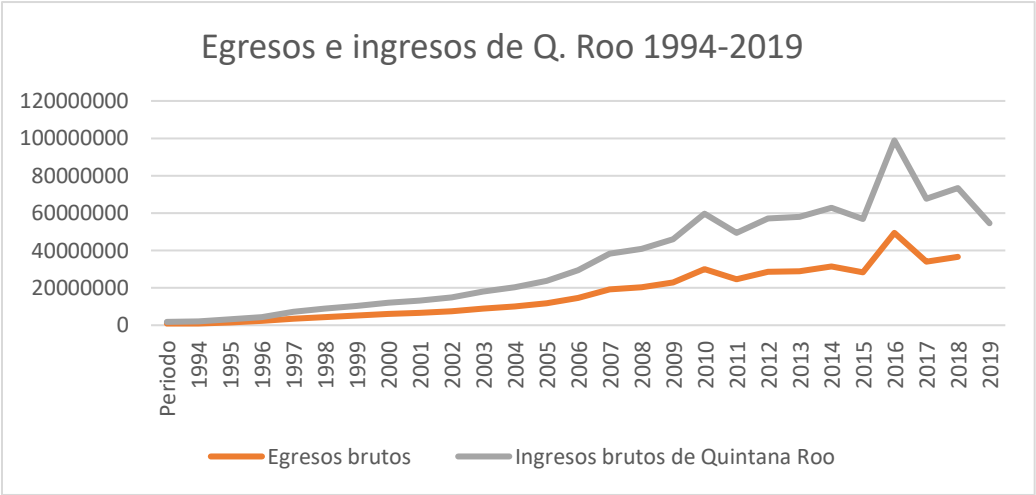
Fuente: Proyecto Tren Maya (2022), Secretaría de Turismo.

En la misma conferencia se realizó la ceremonia de firma de decretos, en el acto participan el Presidente de la República Andrés Manuel López Obrador, el entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público Arturo Herrera Gutiérrez, la Secretaria de Economía Graciela Márquez, José Manuel Hurtado presidente de la CANACO, Raquel Buenrostro Sanches Titular del Servicio de Administración Tributaria (SAT) y Carlos Romero Aranza, procurador de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Se atendió la solicitud de los empresarios, regresó la diferenciación de la tasa impositiva del IVA, redujeron el ISR a la frontera sur y dotaron a Quintana Roo de un beneficio adicional: el regreso del régimen de zona libre. La retórica de los dirigentes económicos, en particular la del ex secretario de Economía Arturo Herrera, sugiere que la decisión estuvo influenciada por establecer condiciones fiscales que coadyuven a los proyectos de infraestructura (como el caso del tren) en la región sur del país y no necesariamente contribuyen a una visión de optimización del sistema tributario.

Por otra parte, es necesario encontrar un fundamento adicional a la insistente petición del gobierno local como los empresarios del estado ante el regreso de la diferenciación impositiva del IVA. Para esto el análisis de las finanzas públicas de Quintana Roo resulta clave. En la gráfica 3 se observa que, en 2013, cuando se homologa el IVA al 16% en todo el territorio nacional, la tendencia de los ingresos y egresos de Quintana Roo rompe su tendencia creciente, de acuerdo con datos de INEGI en 2015 tiene su caída más profunda.

Gráfica 3. Egresos e ingresos de Quintana Roo a 1994-2019



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales. Datos anuales a precios constantes de 2003. Unidad: millones de pesos.

En materia de egresos, a partir de 2010 la deuda pública del estado ha mantenido una tendencia creciente. En este punto conviene matizar el análisis de datos, debido a que se observa que durante la transición de gobernador la deuda del estado aumenta. Para fines ilustrativos presento la tabla 1.

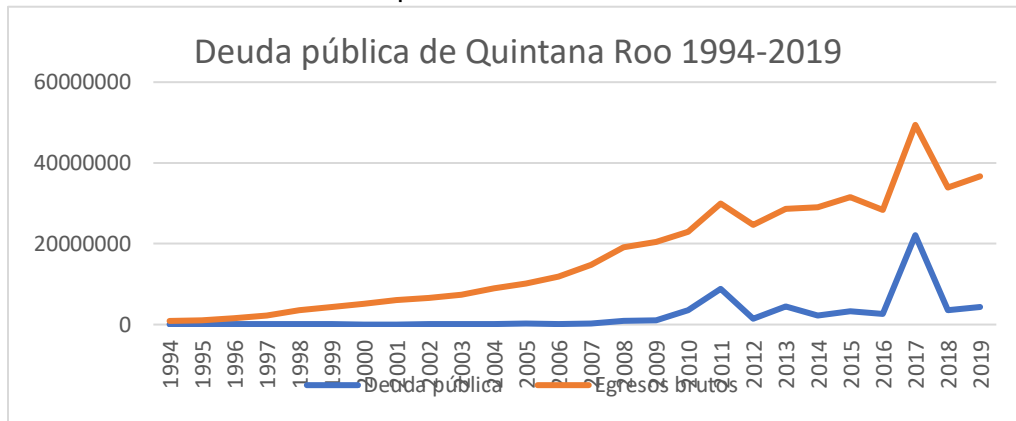
Tabla 2. Porcentaje de la deuda pública en relación a los egresos de Quintana Roo

Gobernador	Periodo	Egresos brutos	Deuda pública	% de la deuda
Mario Villanueva Madrid (04/1993-04/1999)	1994	901197.791	50925.155	5.65
	1995	1021368.734	99776.206	9.76
	1996	1536343.94	90418.638	5.88
	1997	2209206.35	78303.177	3.54
	1998	3593426.983	72182.096	2.01
	1999	4395625.707	137617.514	3.13
Joaquín Ernesto Hendricks Díaz (04/1999 - 04/20005)	2000	5105103.978	55791.28	1.09
	2001	6086401.405	58761.73	0.96
	2002	6612121.365	100528.228	1.52
	2003	7405393	106459.025	1.43
	2004	9036591	189639.413	2.09
	2005	10175788	202521.849	1.99
Félix Arturo González Canto (04/2005 - 04/2011)	2006	11821394	158104.981	1.33
	2007	14736039	312410.841	2.12
	2008	19146021	905975.658	4.73
	2009	20433430	1080961.639	5.29
	2010	23018067.84	3495915.468	15.18
	2011	29908394.07	8814396.789	29.47
Roberto Borge Angulo (04/2011 - 09/2016)	2012	24731205.46	1384857.559	5.59
	2013	28627029.52	4544022.772	15.87
	2014	29020060.88	2278190.272	7.85
	2015	31485017	3262235.476	10.36
	2016	28443456	2626782.227	9.23
Carlos Manuel Joaquín González (09/2016-actualidad)	2017	49428582.59	22127675.07	44.76
	2018	33904126.85	3563265.023	10.50
	2019	36707294.92	4411337.076	12.01
	2020p/	54537759.05	23455601.18	43.01

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales. Unidad: millones de pesos

Como se puede apreciar en la tabla, en el 2011 el porcentaje de la deuda con respecto a los egresos fue del 29.47%; hacia 2017 fue de 44.76%. En este sentido, el gráfico 4 ilustra la tendencia creciente de la deuda pública quintanarroense.

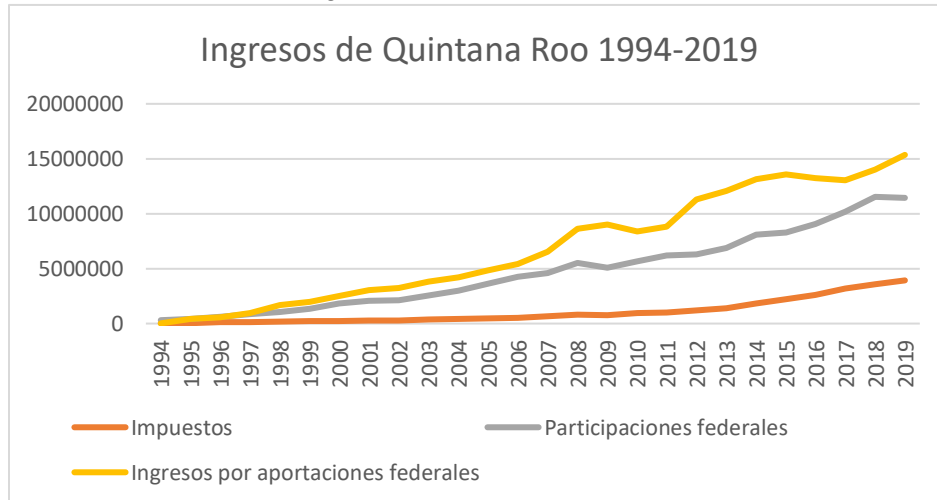
Gráfica 4. Deuda pública de Quintana Roo 1994-2019



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales. Datos anuales a precios constantes de 2003. Unidad: millones de pesos.

Asimismo, los ingresos del estado están determinados mayoritariamente por las aportaciones federales³⁵, en segundo lugar, por las participaciones federales³⁶ y por último los impuestos tal como se muestra en el gráfico 5.

Gráfica 5. Ingresos de Quintana Roo 1994-2019.



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales. Datos anuales a precios constantes de 2003. Unidad: millones de pesos

³⁵ Las aportaciones federales se establecen 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 dispuesta en la Ley de Coordinación Fiscal.

³⁶ Las Participaciones Federales son los recursos que tienen derecho a percibir los Estados y los Municipios por: la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el rendimiento de las contribuciones especiales.

El promedio del porcentaje de ingresos por recaudación de impuestos es de 5.57%. Asimismo, la tendencia de los impuestos va a la baja lo que indica que la economía del estado estaba experimentando problemas serios.

Gráfico 6. Porcentaje de ingresos por recaudación de impuestos



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales. Datos anuales a precios constantes de 2003. Unidad: variación porcentual.

De acuerdo con los datos presentados por “*México como vamos*”³⁷, el comercio al por menor representa el 15.71% del total de la economía estatal ubicándose como el sector más preponderante. Asimismo, los datos de la CONCANACO refuerzan lo anterior al señalar que en Quintana Roo existen 31860 establecimientos del sector comercio, servicios y turismo.

Después de este análisis estadístico, las peticiones, tanto el gobierno local como los empresarios representaban una llamada de auxilio para mejorar las condiciones económicas estatales y particulares. Veían en la solicitud de un IVA menor en relación con el nacional la posibilidad de mejorar sus ingresos y así aliviar su situación económica. Sin embargo, resulta contradictorio puesto que los ingresos por impuestos son los que menor ingreso le proporcionan a la economía de Quintana Roo, por lo tanto, cabe cuestionarse ¿la solicitud fue analizada detenidamente en materia económica?, ¿era el instrumento fiscal adecuado?.

³⁷*México, ¿Cómo Vamos?* es un colectivo plural de investigadoras expertas en economía y políticas públicas miembros de universidades como CIDE, COLMEX, Harvard, ITAM, ITESM y UNAM.

Conclusiones

En este capítulo se presentó el proceso de solicitudes y negociaciones que dieron como resultado la adición de la frontera sur al *Programa de Zona Libre de Frontera Norte* y con ello la reducción de la tasa impositiva del IVA del 16% al 8%. En este apartado se recalca el carácter histórico de los acuerdos geopolíticos del joven estado de Quintana Roo donde las tasas fiscales preferenciales han permanecido en el siglo XX como un mecanismo para incentivar el desarrollo económico. Asimismo, la recapitulación de los acontecimientos históricos que formaron la frontera sur representa un eje clave para entender la planeación y transformación del territorio; también es de utilidad para vislumbrar porqué a causa de dicho arreglo fronterizo surgen los decretos en materia de *Perímetros libres* (ahora zonas libres), que, como vimos, representan una constante en la historia económica del estado.

En adición a lo descrito, me permito resaltar el espíritu de lucha de los quintanarroenses. Sus demandas y las respectivas negociaciones, como vimos, fueron claves para extender la diferenciación para una región –la de Chetumal– que no reporta el dinamismo de las zonas turísticas de Cancún, Isla Mujeres y Playa del Carmen y que pretende incentivar y sostener su propio crecimiento económico. Entre 2018 y 2020, como hemos mostrado en este capítulo, la aplicación del *Programa de Estímulos Fiscales para la Frontera Sur y Zona Libre de Chetumal* como parte de la política económica de 2021-2024 resultó de dichas demandas y negociaciones. En este sentido, la participación de los empresarios organizados en la CANACO Servytur y el gobierno local fue clave para que la solicitud fuera atendida.

Con la entrada en vigor del *Programa de Estímulos Fiscales para la Frontera Sur y Zona Libre de Chetumal* concluye el proceso de diferenciación del IVA para la frontera sur que había iniciado en 2018. Lo que corresponde ahora, como veremos en el siguiente capítulo, es reflexionar sobre las expectativas y desafíos institucionales que su instauración supone. Desde esta perspectiva, dicho *Programa* se constituye en un parteaguas para reflexionar sobre el diseño original del IVA en el país y la evolución en la aplicación de éste. Recordemos que fue instaurado para simplificar la recaudación, eliminar la distorsión de precios y, en las fronteras, elevar la eficiencia productiva.

CAPÍTULO III

El regreso de la diferenciación impositiva del IVA en la frontera sur en 2020: política económica y añoranza histórica

Introducción

Con anterioridad se han señalado que las modificaciones del IVA durante 1980 – 2018 han sido originadas por decisiones de política económica y se ha descrito el proceso de negociación por el cual se retomó la diferenciación del IVA en la frontera sur México-Belice como un instrumento que permite incidir en el desarrollo de la economía.

En lo particular, este último capítulo de la investigación se concentra en la etapa final del proceso de diferenciación de la tasa del IVA esto en el 2020 cuando el gobierno federal decretó la reducción de la tasa del 16% a 8% a para Quintana Roo y la categoría de Zona Libre en Chetumal. Adicional a la conclusión del proceso, se analiza la atmosfera que generó la aplicación de las nuevas disposiciones fiscales, es así que, también se consideran las expectativas de los quintanarroenses y los desafíos institucionales que se presentaron para su aplicación.

Es posible pensar que la aprobación de la diferenciación impositiva culmina con el Decreto, publicado en el Diario Oficial de la Federación, que atiende al Programa de Estímulos Fiscales para la Frontera Sur y el Decreto de la Zona Libre de Chetumal. Sin embargo, no es así. Existen asimetrías entre el diseño de los programas fiscales y la aplicación donde dichos problemas provocan reacciones distintas en los ciudadanos quintanarroenses; y es precisamente esta diferencia que el presente capítulo atiende.

En un primer apartado se aborda cómo el poder legislativo diseñó y presentó los decretos (se advierte un apartado descriptivo pero que será el sustento para contrastar el segundo apartado); el segundo se centra en las expectativas de los consumidores quintanarroenses y, por último; en el tercero se abordan los desafíos institucionales de aplicación que enfrentaron durante las primeras semanas de enero de 2020 originadas por la entrada en vigor de los decretos.

3.1 El Programa de estímulos Fiscales para Frontera Sur y Zona de Libre de Chetumal, 2020: expectativas y realidades

Hacia finales de noviembre de 2020, se vieron materializadas las solicitudes de los empresarios de Quintana Roo y el gobierno estatal a través de la publicación y firma de los decretos correspondientes que regresaban la diferenciación impositiva del IVA en la frontera sur y el regreso de la Zona Libre en Chetumal.

Tras la presentación y firma del *Decreto de Estímulos Fiscales para la Región Fronteriza Sur y el Decreto de la Zona Libre de Chetumal* por el Secretario de Hacienda y Crédito Público Arturo Herrera Gutiérrez, el 27 de noviembre de 2020 en la Conferencia de prensa del presidente López Obrador, el 30 y 31 de diciembre de 2020 son publicados ambos decretos en el Diario Oficial de la Federación con vigencia del 1 de enero de 2021 hasta 31 de diciembre de 2024. Se presentan por separado el *decreto* que corresponde a los estímulos fiscales para la frontera sur y en un documento aparte el *decreto* por el cual se regresa la categoría de zona libre a Chetumal

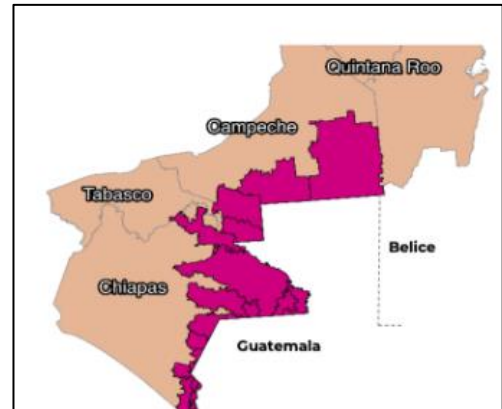
El primer decreto es el sustento legislativo de lo que en adelante se denominará *Programa de estímulos fiscales a la frontera sur* donde se aplica una reducción del 50% a la tasa impositiva del IVA (16% a 8%) en los 23 municipios distribuidos en: un municipio de Quintana Roo, dieciocho municipios en Chiapas y por último un par de municipios en Tabasco y Campeche. Para facilitar su visualización, en el mapa 2 se presenta la delimitación de la frontera sur a nivel nacional y en el mapa 3 el detalle de los municipios que conforman la frontera sur: Othón P. Blanco del estado de Quintana Roo; Palenque, Ocosingo, Benemérito de las Américas, Marqués de Comillas, Maravilla Tenejapa, Las Margaritas, La Trinitaria, Frontera Comalapa, Amatenango de la Frontera, Mazapa de Madero, Motozintla, Tapachula, Cacahoatán, Unión Juárez, Tuxtla Chico, Metapa, Frontera Hidalgo y Suchiate, del estado de Chiapas; Calakmul y Candelaria, del estado de Campeche, y Balancán y Tenosique, del estado de Tabasco.

Mapa 2. La fronteras de México



FUENTE: ECURED (2020)

Mapa 3. Municipios que conforman la frontera sur de México



FUENTE: Secretaría de Hacienda (2020)

De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) la frontera sur atiende a la franja conformada por la extensión de 1, 149 kilómetros colindante con los países centroamericanos de Guatemala y Belice. En específico, 956 kilómetros corresponden a la línea divisoria de Chiapas, Tabasco y Campeche con Guatemala; 193 kilómetros corresponden a la frontera de Quintana Roo y Belice. Ubicar geográficamente estas condiciones es importante porque permite entender de dónde proviene la justificación que ofrece el Gobierno Federal.

El decreto justifica la medida a través de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024 una justificación económica donde la frontera genera externalidades en la economía mexicana a través de la reducción del impuesto indirecto al consumo. Lo anterior sustentado por las funciones del Poder Ejecutivo el cual tiene el objetivo de “proveer las condiciones para que la actividad del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales”. (DOF, 2020, p1.)

Asimismo, la justificación recae en las condiciones socioeconómicas de la frontera sur, los niveles de pobreza³⁸ (en 2015, Othón P. Blanco ocupaba el quinto lugar municipal en porcentaje de población en situación de pobreza con 37.3%), desempleo (alrededor de 4.4%) y rezago económico; “la frontera sur del país está marcada por los crecientes problemas relacionados con las migraciones estacionales, la seguridad y los derechos humanos, produciéndose efectos diferenciales entre los contribuyentes que viven en esa región de los del resto del país, condición que afecta el bienestar general en esa región, desacelerando la actividad comercial y de servicios” (DOF, 2020, p1.)

En este sentido el Ejecutivo Federal considera prioritario el desarrollo regional de la frontera sur y para ello tiene el propósito de alentar y proteger la actividad económica comercial que se efectúa en dicho territorio. Para atender estos fines los estímulos fiscales para la frontera sur son parte de una estrategia nacional del gobierno federal para mejorar el bienestar social de la población a través de la carga impositiva del IVA e ISR.

Por su parte, el Decreto de la Zona Libre de Chetumal señala que “el Gobierno Federal considera necesario establecer mecanismos que impulsen el desarrollo de la economía de los contribuyentes de la población de Chetumal, en el municipio de Othón P. Blanco del estado de Quintana Roo, ya que históricamente han designado a dicha región como zona libre para incentivar el comercio internacional” (DOF, 2020, p.1).

En este sentido, el argumento presentado es que desde mayo de 1934 han existido condiciones tributarias preferenciales en la región como lo fueron los perímetros libres de Payo Obispo, Campeche, Cozumel y Yucatán (se precisa que Quintana Roo fue declarado estado soberano hasta 1974, en tanto el territorio perteneció a Campeche y Yucatán), posteriormente, en 1998 el Diario Oficial de la Federación publicó el Decreto por el que se establece el esquema arancelario de transición al régimen comercial general del país para la industria, construcción, pesa y talleres de reparación y mantenimiento ubicados en la región fronteriza”, con el propósito de desgravar diversas mercancías a fin de dar un impulso a la competitividad económica en dicha región, y consideró al estado de Quintana Roo como región fronteriza.

³⁸ El CONEVAL señala que entre 2018-2020 Quintana Roo registró un aumento en el porcentaje de población en situación de pobreza, pasando de 30.2% a 47.5%. Véase en: https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2021/COMUNICADO_009_MEDIACION_POBREZA_2020.pdf

Hecho que a través de decretos posteriores ha ratificado al territorio de Quintana Roo como una región fronteriza donde el Gobierno Federal facilita la operación de las actividades comerciales y de servicios. En un sentido similar al decreto del programa de estímulos, parte de la justificación de éste recae en el PND 2019-2024 específicamente en el apartado de economía resaltando que es una tarea central del gobierno federal impulsar a la economía. En esta materia, se considera pertinente desgravar los aranceles de los productos que se comercializa en la frontera sur.

En concreto, con el “fin de incentivar el libre comercio, se otorga también un estímulo fiscal equivalente al pago del derecho de trámite aduanero para las empresas de la Región Fronteriza de Chetumal, por sus operaciones de importación definitiva de mercancías cuyo destino sea permanecer en dicha región fronteriza, así como por las operaciones mediante las cuales dichas empresas extraigan las mercancías para internarlas al resto del territorio nacional”, (DOF, 2020, p.2).

El hilo discursivo de ambos decretos es totalmente económico, presenta a un gobierno federal preocupado por el bienestar de los productores y la sociedad en general. Omite señalar que los decretos son resultado de solicitudes previas realizadas por la Cámara de Comercio del estado de Quintana Roo ante la profundización de la actividad comercial. Se reconoce que, en efecto ambos decretos atienden al PND, sin embargo, se recalca que en el PND no se encuentra especificado que la frontera sur tendría algún carácter fiscal especial para dinamizar su economía.

Reflexionar sobre el rezago económico en la frontera sur nos sugiere cuestionarnos sobre si el atraso responde únicamente a las condiciones iniciales del territorio (estar ubicados geográficamente a Centroamérica donde la economía no atiende a la dinámica de un país dirigente de la economía mundial como lo es Estados Unidos), o si también es resultado de la falta de atención en el diseño de políticas económicas para la frontera sur y su correcta ejecución.

3.2 Las expectativas de los quintanarroenses

Después de un año de constantes solicitudes al actual presidente de México, poder legislativo, una campaña en medios de comunicación como periódicos de circulación nacional y estatal y radiocomunicación, se aprobó el *Programa de estímulos fiscales para la frontera sur y Zona libre en Chetumal*. La noticia del regreso de la diferenciación impositiva del IVA en la frontera sur, en particular la reducción del IVA del 16% al 8% en Chetumal generó un panorama de expectativas en la población quintanarroense de dicha ciudad.

La noticia fue presentada en el portal del gobierno de México, a través de un comunicado del Servicio de Administración Tributaria, como un programa donde el “objetivo principal es estimular y acrecentar la inversión, fomentar la productividad y contribuir a la creación de fuentes de empleo en dichas regiones” (SAT, 2021). De manera particular, se pretende mejorar la economía doméstica regional a través de un incremento de los ingresos y crear condiciones y medios efectivos para atraer inversión que genere riqueza y bienestar para la población, enmarcado en una visión de futuro que logre incrementar la recaudación fiscal.

La reducción del IVA iba acompañada de una reducción de ISR, en conjunto ambas reducciones están orientadas a estimular y aumentar la inversión. La entrada en vigor de los decretos fue el 1 de enero de 2021; la reducción de 8% del IVA generó la esperanza de reducción de precios para el consumidor final. Por otra parte, contablemente tanto el IVA como el ISR implicaban un desafío en aplicación dado que no era de carácter general a todo el estado sino únicamente para la ciudad de Chetumal (ciudad frontera en el municipio de Othón P. Blanco). Asimismo, la reducción de la tasa impositiva implicó un nuevo trámite burocrático donde los contribuyentes debían inscribirse en la página del SAT para ser beneficiarios del programa de estímulos fiscales.

La aplicación de los decretos en las primeras semanas de 2020 tuvo un camino atropellado donde la burocracia dificultó la entrada de personas con actividad comercial al registro del programa en el portal del SAT lo cual, en voces de los contribuyentes, condicionó la fijación de precios debido a que no era posible tener certeza si su solicitud inscripción sería aceptada. De ser aceptada los contribuyentes pagarían IVA al 8% por el contrario, éste sería pagado al 16%.

De esta forma es que de manera inmediata los consumidores no percibieron que la reducción del IVA incluyera en los precios de los productos, generando así un ambiente de desilusión. La interrogante aquí recae en ¿cómo se vería reflejado en precios si los productos que se comercializan provienen de otros estados donde el producto efectivamente viene cargado con un IVA del 16%? Al introducirse a Quintana Roo, el comerciante adquiere el bien cargado con una tasa del 16%, al introducirlo a su inventario la factura está tasada 8% arriba de lo que se supone debería estar vendido en la Chetumal de tal forma que el bien llega al consumidor final con una tasa del 16% y no del 8%. Esta diferencia entre las tasas del IVA dificulta el establecimiento de precios puesto que no es claro en qué momento del proceso de comercialización se aplica el estímulo fiscal.

Otra forma de analizar la aplicación de la nueva tasa impositiva reside en que el comerciante adquiera los bienes tasados al 16%, fije los precios con IVA al 8% y que la diferencia se vea reflejada en su declaración fiscal, dejando la solución en manos institucionales como el SAT. Más adelante se abordará el papel de las instituciones en la ejecución del programa de estímulos.

En suma, el diferencial entre las tasas nos sugiere pensar que la medida funcionaría a la perfección en productos que sean producidos y comercializados en la misma ciudad ya que de esta forma la carga impositiva del IVA no se empalmaría con la tasa fuera de la ciudad. A diferencia de lo que sucede en la frontera norte, donde la frontera norte comparte tasa con la línea estadounidense. Asimismo, aspectos de coordinación fiscal, pensar en una tasa preferencial para una sola ciudad también implica un reto de aplicación debido a que implica ajustar una figura tributaria diseñada para el contexto nacional en una figura regional.

3.3 Los desafíos institucionales

En la esfera institucional se aplicaron estrategias de difusión entre los contribuyentes y consumidores de los estados involucrados (Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo) para afianzar la aplicación adecuada de los programas fiscales. El 13 de enero de 2020 la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (PRODECON) publicó una circular sobre la Jornada de Difusión del Decreto de Estímulos Fiscales Región Fronteriza Sur y Decreto de la Zona Libre de Chetumal la cual tenía la finalidad de “difundir información actualizada que oriente a los contribuyentes acerca de sus obligaciones y derechos, a fin de dar a conocer los beneficios para la ciudadanía” (PRODECON, 2021).

La PRODECON realizó transmisiones informativas vía WEB para cada uno de los estados involucrados en el programa de estímulos fronterizos; a ellos acudieron físicamente los representantes de gobierno respectivos. En particular, para el caso de Quintana Roo, acudieron la Secretaria de Desarrollo Económico de Quintana Roo, Rosa Elena Lozano Vázquez, el Presidente Municipal, Otoñiel Segovia Martínez y el delegado de la PRODECON de Quintana Roo, David Bruce Anguiano Mac Lennan.

La conferencia señaló como principal característica del programa de estímulos fiscales beneficiar a las actividades económicas realizadas por particulares en la frontera sur “a través de una reducción de cargas impositivas para evitar el desplazamiento de consumidores a países vecinos” (PRODECON, 2020). De igual manera, se informó sobre el regreso de la Zona Libre a Chetumal el cual tiene como finalidad establecer una región fronteriza en Chetumal para promover el consumo y favorecer las importaciones en dicha generación, generando condiciones que permitan a las empresas fortalecer su competitividad a través de la eliminación arancelaria de las mercancías extranjeras (señaladas en el decreto) importadas a la ciudad.

En la conferencia, la secretaria de Desarrollo Económico de Quintana Roo, Rosa Elena Lozano, manifestó entusiasmo ante la presentación de la Zona Libre la cual comunica un ambiente de esperanza en la recuperación económica de la ciudad de Chetumal al dotarla de condiciones que, en el pasado, fructificaron sus ingresos.

A pesar del trabajo de difusión realizado por la PRODECON, la publicación del comunicado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su portal web y las múltiples noticias en

los periódicos la ejecución de los decretos dejó mucho que desear. La información no llegó a detalle al público en general, hecho que generó confusión entre la población de Chetumal.

En la cuestión administrativa se hicieron notables los problemas institucionales dificultando la ejecución de lo estipulado en el *Decreto de Estímulos Fiscales para la Región Fronteriza Sur* y el *Decreto de la Zona Libre de Chetumal*. Por una parte, era la falta de difusión de información detallada sobre la aplicación del programa y por otra parte los nuevos requisitos burocráticos que se establecieron alrededor de dichos decretos.

A diferencia de lo ocurrido con los contribuyentes registrados en el ISIM quienes no requirieron pasar por un trámite burocrático para registrarse en el IVA y realizar sus declaraciones fiscales. La aplicación de los estímulos fiscales sí requirió que los causantes con actividad comercial hicieran una solicitud de ingreso sujeta a aprobación.

Tanto productores como comerciantes enfrentaron dificultades para la expedición de facturas debido a que, las nuevas condiciones exigían un registro especial ante el Sistema de Administración Tributaria (SAT), era necesario presentar el "*aviso para aplicar el estímulo fiscal del IVA en la región fronteriza sur*" junto a nueve requisitos adicionales³⁹ para que el portal de la institución permitiera aplicar la tasa del 8% del IVA en la facturación así como la reducción del ISR al 20% en las declaraciones contables posteriores.

Estas nuevas condiciones obstaculizaron la actividad comercial generando descontento entre los consumidores al no poder obtener la factura de sus compras; en el caso de los empresarios, un panorama de incertidumbre durante la espera de la aprobación de la solicitud, dificultad para emitir y recibir facturas mismas que comprometieron su responsabilidad ante el SAT debido a que las declaraciones fiscales se emitieron de forma tardía. La solución que otorgó la institución fue otorgar prorrogas para la presentación de las declaraciones contables, sin embargo, en relación con las solicitudes rechazadas o el desconocimiento de los contribuyentes respecto a la petición de ingreso al programa la institución procedió a no hacerlos acreedores de los beneficios fiscales. Como resultado, quienes se quedaron fuera del programa, pagan impuestos y facturan sus ventas al 16% de IVA.

³⁹ Véase en Aviso para aplicar el estímulo fiscal de IVA en la región fronteriza sur Persona Moral. Disponible en: <https://www.sat.gob.mx/tramites/42277/aviso-para-inscribirse-en-el-padron-de-beneficios-del-estimulo-region-fronteriza-sur-persona-moral>

Si bien el problema de facturación se solucionó en dos meses, a finales de febrero del 2021, las dificultades de ejecución son muestra de la falta de coordinación institucional en la política económica. En la sociedad es necesario el diseño adecuado de política fiscal, pero es incluso más necesario e importante preparar a las instituciones para la aplicación de ellas, procurando así eliminar externalidades que comprometan la eficiencia de la política fiscal.

Conclusiones

El capítulo se concentró en la conclusión del proceso de diferenciación de la tasa del IVA esto en el 2020 cuando el gobierno federal decreta la reducción de la tasa del 16% a 8% a para Quintana Roo. La publicación del *Decreto de Estímulos Fiscales para la Región Fronteriza Sur* y el *Decreto de la Zona Libre de Chetumal* es el resultado de una serie de demandas de los comerciantes y gobierno de Quintana Roo en atención a la reactivación económica del estado. Tal pareciera que dichos actores lograron su objetivo y que con ello comenzaría a inscribirse una nueva historia llena de prosperidad para el estado; sin embargo, esto no fue así ya que inició un nuevo desafío en la ejecución del programa de estímulos fiscales que han comprometido los resultados esperados.

Este capítulo está titulado “expectativas y realidades” debido a que la solicitud de reducción de IVA concentraba grandes esperanzas de mejora en esta frontera, de forma que, el regreso de un IVA inferior al resto del país parecía el regreso a las condiciones de décadas anteriores donde la ciudad creció y se desarrolló. Surgen muchas preguntas alrededor de los resultados, de manera prematura es posible señalar que los resultados se encuentran comprometidos porque se instauró una figura tributaria poco adecuada, recordemos que la tasa de recaudación para el estado es muy baja. Como segundo punto, se agrega que la promulgación de los decretos careció de planeación institucional, esto debido a la velocidad de acción y respuesta de las instituciones encargadas (SAT, Secretaría de Hacienda) en la verificación y aprobación de solicitudes de los contribuyentes para la implementación de los estímulos fiscales. Por último, se plantea la reflexión respecto a la evolución del diseño original del IVA en el país el cual, a través de las décadas, se ha distorsionado en aplicación alejándolo de las atractivas características con las que fue presentado (innovación, facilidad en la tributación, no distorsión de precios, neutralidad).

CONCLUSIONES FINALES

La imposición indirecta como instrumento de política económica en México tiene diversos matices. En particular, tras esta investigación, se encontró que el IVA no únicamente atiende a los objetivos macroeconómicos establecidos por el gobierno federal sino que también es expresión de las solicitudes y negociaciones de los actores locales y de su contexto.

En relación con lo anterior, la frontera sur representa un observatorio para reconsiderar el papel del IVA en las fronteras como elemento de desarrollo y crecimiento económico. El devenir histórico del joven estado de Quintana Roo y las tasas fiscales preferenciales han permanecido en el siglo XX como un mecanismo para incentivar el desarrollo económico. Asimismo, la frontera es importante más allá de un espacio geográfico divisorio entre países en la medida en que también representan un espacio que atiende intereses económicos, políticos y sociales donde los actores manifiestan sus inconformidades y necesidades. Entender esto último es de vital importancia para nutrir la evolución de las diversas figuras fiscales como el caso del IVA.

Tras la revisión que se realizó al inicio del capítulo 2 (véase apartados 2.1 y 2.2) constatamos que la aplicación de políticas económicas en la frontera sur de Quintana Roo no coincidió con las políticas que se establecieron en el norte de éste, donde se impulsó el turismo a través de programas federales y del apoyo considerable del presupuesto estatal. De esta forma, el norte del estado se posicionó como centro económico y el sur como centro administrativo. Diferencia que ha comprometido el desarrollo de la frontera sur exigiendo que los agentes económicos de la región sur hagan escuchar su voz en búsqueda de estrategias del gobierno federal que les permitan repuntar las tasas de crecimiento económico. El proceso de diferenciación que hemos abordado a lo largo de esta investigación es muestra de ello: fue el actuar de los actores quintanarroenses (gobierno local y contribuyentes) quienes, en búsqueda de un mecanismo de rescate de la economía de la frontera sur del estado, exigieron la aplicación igualitaria de las políticas económicas aplicadas en la frontera norte. Vieron en la aplicación de la reducción de la tasa del IVA una posibilidad de mejorar los precios y el poder adquisitivo, esperanzas que hasta el momento no se han materializado por causas multifactoriales.

Es conveniente enfatizar que el foco de interés es la frontera sur de México en aras de proporcionar al ámbito académico una categoría de análisis poco explorada capaz de

generar preguntas y respuestas a líneas de investigación ya existentes. Además, a pesar de la importancia que adquiere el elemento histórico de las fronteras, la historia económica nacional que atiende las fronteras no es tan basta. Esto tiene que ver, pensamos, con la visión centralista de la producción académica que estudia la historia nacional desde el centro del país, dejando en segundo plano los procesos históricos simultáneos acontecidos en otros espacios geográficos.

Sin embargo, el problema económico puede analizarse desde otras perspectivas analíticas. Más allá de una perspectiva estrictamente económica, se encuentra la historia económica la cual en una dimensión temporal analiza los hechos y procesos en los que se desarrollaron actores clave para el desarrollo del objeto de estudio. Por consiguiente, es de utilidad la revisión de investigaciones fuera de la óptica cuantitativa, con dos propósitos: señalar la coexistencia de diversas metodologías en la economía y posicionar el tema de investigación entre los campos de estudio.

Finalmente, la historia fiscal nacional no se ha terminado de escribir, en particular, la historia fiscal del siglo XX aún tiene muchos pendientes. Se ha contado la historia fiscal a partir de los esfuerzos por el establecimiento de una nación independiente con una economía sólida, a través de los intentos por introducir a México en la vanguardia tributaria en la búsqueda de la eficiencia impositiva. Sin embargo, no se ha atendido la historia económica de regiones fronterizas. Dicha historia merece ser escrita para enriquecer el análisis de cómo la diversidad de nuestro país permea en el diseño de los acuerdos tributarios y cómo estos inciden en el desempeño de la economía. Confiamos que la presente investigación abone en este sentido.

BIBLIOGRAFÍA

Aboites, L. (2003). *Excepciones y privilegios: modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972*. El Colegio de México.

Banco de México, (1992), Informe Anual 1992. Recuperado : <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/informes-anales/%7B89B2D231-AABC-F80A-B0AC-41AB2503F5F3%7D.pdf>

Bird, R. M. (1992). Tax reform in Latin America: a review of some recent experiences. *Latin American Research Review*, 27(1), 7-36.

Canales, A. A. M. (1979). *El impuesto al valor agregado en Mexico: sus perspectivas*. Editorial IEE.

Careaga Viliesid, L., & Bonfil, A. H. (2011). Historia breve de Quintana Roo. *Distrito Federal: El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica*.

Castillo Villanueva, M. C. Lourdes (2004). Chetumal: modelo de desarrollo urbano en el trópico húmedo mexicano. *Revista del CESLA*, (6),89-104. Recuperado : <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=243359071008>

Córdova, J. P. 2005. Formación histórica de la frontera México-Guatemala. In Bovin, P. (Ed.), *Las fronteras del istmo: Fronteras y sociedades entre el sur de Mexico y America Central*. Centro de estudios mexicanos y centroamericanos. doi:10.4000/books.cemca.670

Cosciani C. (1958). *Problemi Fiscali del Mex*. Guiffre, Milano.

Chávez, N. C. El proceso de formación de la frontera sur de México. Recuperado en: <https://revistas.inah.gob.mx/index.php/dimension/article/view/5782/6628>

Davis, Lucas W. «The effects of preferential VAT rates near international borders: Evidence from Mexico.» *National Tax Journal* 64, nº 1 (2011): 85-104.

Diario Oficial (1970), Poder ejecutivo, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Recuperado en: http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4700285&fecha=13/08/1970&cod_diario=202572

Diario Oficial (1972), Poder ejecutivo, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Recuperado en: http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=207235&pagina=1&seccion=0

Diario Oficial de la Federación (1985). DECRETO por el que se prorroga hasta el 30 de junio de 1991 la vigencia de la zona libre del estado de Quintana Roo. Recuperado en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4777867&fecha=23/12/1985&print=true

Diario Oficial de la Federación (1991). DECRETO por el que se prorroga hasta el día 31 de diciembre de 1992, la vigencia de la zona libre del Estado de Quintana Roo, creada por Decreto publicado el 30 de junio de 1972. Recuperado en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4726420&fecha=25/06/1991

Diario Oficial de la Federación (2018). Decreto de estímulos fiscales región fronteriza norte. México. Recuperado en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/650984/1_DOF_-_DECRETO_de_est_mulos_fiscales_regi_n_fronteriza_norte.pdf

Diario Oficial de la Federación, (2020). Decreto de estímulos fiscales región fronteriza sur. Recuperado en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609182&fecha=30/12/2020

Diario Oficial de la Federación, (2020). Decreto de la Zona Libre de Chetumal. Recuperado en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609265&fecha=31/12/2020

Domínguez, O. J. (1982). *Régimen y aplicación práctica de la ley del impuesto al valor agregado, reglamento*. Ediciones fiscales ISEF, S.A. México.

Fábregas, A. (1985). La formación histórica de la frontera sur (No. 327.728112 F3).

Farías, J. (15 de abril de 2020). "Piden empresarios estímulos fiscales al gobierno de AMLO a través de la senadora Maryvel Villegas". JInforma. Recuperado en: <https://jaimefariasinforma.com/2020/04/15/piden-empresarios-estimulos-fiscales-al-gobierno-de-amlo-a-traves-de-la-senadora-marybel-villegas/>

Fósil, Juan (2019, 29 de octubre) *Cámara de Diputados*. http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/cuadros_comparativos/1PO2/2532-1PO2-19.pdf

Fuentes Flores, N. A., Brugués Rodríguez, A., & Carrillo Viveros, J. (2020). Impacto económico de la reducción de la tasa del IVA en la región fronteriza norte de México con base en el uso de precios implícitos en el modelo insumo-producto. *Revista De Economía, Facultad De Economía, Universidad Autónoma De Yucatán*, 37(95), 9-29. <https://doi.org/10.33937/reveco.2020.144>

Garza, Héctor. (1979). *Actualidad política II: El impuesto al valor agregado, un recurso para el proceso jurídico*. Editorial C. Garza. México

Gobierno de la República (2020). Diagnóstico del Programa Zona Libre Frontera Norte. México. Recuperado en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/672246/Diagnostico_Programa_Zona_Libre_Frontera_Norte_UPPE_V1.pdf

Gobierno de la República, (2013) Publicado en Criterios generales de política económica. Pp. 96-103 Recuperado en: <http://www.diputados.gob.mx/PEF2014/ingresos/cgpe.pdf>

Gobierno de México (2021) Jornada de Difusión del Decreto de Estímulos Fiscales Región Fronteriza Sur y Decreto de la Zona Libre de Chetumal. Recuperado en: <https://www.gob.mx/prodecon/articulos/jornada-de-difusion-del-decreto-de-estimulos-fiscales-region-fronteriza-sur-y-decreto-de-la-zona-libre-de-chetumal>

Gobierno de Quintana Roo (2020). La zona libre de Chetumal y los estímulos fiscales implican 9 grandes ventajas. Recuperado en: <https://qroo.gob.mx/inicio/index.php/2020/12/01/la-zona-libre-de-chetumal-y-los-estimulos-fiscales-implica-9-grandes-ventajas-carlos-joaquin/>

Guillen, R. (2000). *México hacia el siglo XXI: crisis y modelo económico alternativo* (No. 04; HC135, G8.).

Hoy, Carlos. 1998. *Breve historia de Quintana Roo. Navegaciones de la memoria*. Chetumal: CONACULTA/Gobierno del Estado de Quintana Roo.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2022). Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales. Recuperado en: <https://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>

Jáuregui, L. (2003). Vino viejo y odres nuevos. La historia fiscal en México. *Historia Mexicana*, 725-771.

Ley del Impuesto al Valor Agregado (1978). Recuperado en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/liva/LIVA_orig_29dic78_ima.pdf

Ley del Impuesto al Valor Agregado (2009), artículo primero, p. 5. Recuperado en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-76.pdf>

López Obrador (11 de octubre de 2018) Sostiene AMLO reunión con Carlos Joaquín González, gobernador de Quintana Roo. Recuperado en: <https://lopezobrador.org.mx/2018/10/11/sostiene-amlo-reunion-con-carlos-joaquin-gonzalez-gobernador-de-quintana-roo/>

López Obrador, (2019) Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Recuperado en: <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf>

López, L. M. U. (2001). La política fiscal de la Revolución: los impuestos al petróleo y su legislación. *Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 22(51), 289-308.

Marichal, C. (2003). Los orígenes del Sistema Fiscal en México: del imperio azteca al imperio español, siglos XVI-XVIII. *Cronica Gráfica*.

Molina, María del Ángel. (2020). El establecimiento del IVA en México: un problema político-económico, 1968-1980. *América Latina en la historia económica*, 27(1), e987. Epub 12 de febrero de 2020. <https://doi.org/10.18232/alhe.987>

Ordóñez Morales, C. E. (1984). Características generales de la producción en la Sierra Madre de Chiapas (No. AR/338.09727 O71).

Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (2021). (21 de enero 2021). Jornada de Difusión de Estímulos Fiscales: Región Fronteriza Sur y Zona Libre de Chetumal. [Archivo de video]. YouTube. Recuperado en: https://www.youtube.com/watch?v=OtL9ZDSrf64&ab_channel=ProdeconM%C3%A9xico

Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (2021). (21 de enero 2021). Jornada de Difusión de Estímulos Fiscales: Región Fronteriza Sur y Zona Libre de Chetumal. [Archivo de video]. YouTube. Recuperado: https://www.youtube.com/watch?v=OtL9ZDSrf64&ab_channel=ProdeconM%C3%A9xico

Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (2021). Jornada de difusión del decreto de estímulos fiscales región fronteriza sur (invitación). Recuperado: https://www.prodecon.gob.mx/Documentos/eventos2021/inivtacion_evento_chetumal.pdf

Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (2021). Jornada de difusión del decreto de estímulos fiscales región fronteriza sur Recuperado :

Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (2021). Jornada de difusión del decreto de estímulos fiscales región fronteriza sur (invitación). Recuperado : https://www.prodecon.gob.mx/Documentos/eventos2021/inivtacion_evento_chetumal.pdf

Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (2021). Jornada de difusión del decreto de estímulos fiscales región fronteriza sur Recuperado :

Richard, C. M. (2007). El Caribe mexicano. Historia e historiografía contemporánea. *Relaciones. Estudios de historia y sociedad*, 28(111), 67-115.

Romero Mayo, R. I., & Benítez López, J. (2014). El proceso histórico de conformación de la antigua Payo Obispo (hoy Chetumal) como espacio urbano fronterizo durante la etapa de Quintana Roo como territorio federal. *Península*, 9(1), 125-140.

Secretaría de Hacienda (2020). Comunicado no.093 Recuperado : <https://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-no-093-secretaria-de-hacienda-presenta-programa-de-estimulos-fiscales-para-frontera-norte-frontera-sur-y-zona-libre-de-chetumal>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1979). *La política económica de 1980*. Revistas Bancomext. Recuperado: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/416/7/RCE7.pdf>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SAT (2020). Estímulos fiscales para la región fronteriza sur, Inscripción. Recuperado: http://omawww.sat.gob.mx/EstimulosFiscalesNorteSur/Paginas/region_fronteriza_sur_iva/inscripcion.html

Senado de la República, (11 de septiembre de 2018) Propuesta de disminución del IVA para toda la región fronteriza. Recuperado: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2018-09-11-1/assets/documentos/PA_PAN_Disminucion_IVA_Frontera%20Sur.pdf

Servicio de Administración Tributaria (2020). Aviso para aplicar el estímulo fiscal del IVA en la región fronteriza sur. Recuperado: <https://www.sat.gob.mx/tramites/40230/aviso-para-aplicar-el-estimulo-fiscal-de-iva-en-la-region-fronteriza-sur-personas-fisicas>

Superficie continental e insular del territorio nacional INEGI.

Tamayo Pérez, Luz María Oralia. (2015). La Comisión Mexicana de Límites y la definición de la frontera sur del país. *Revista de geografía Norte Grande*, (60), 115-134. Recuperado: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022015000100007>

Toussaint, R.M. *Belice, una historia olvidada*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, 1993.

Vázquez, J. (12 de octubre de 2018). "AMLO anuncia zona libre para Chetumal". *El economista*. Recuperado: <https://www.economista.com.mx/estados/AMLO-anuncia-zona-libre-para-Chetumal-20181012-0014.html>

Velázquez, R. (2019, 5 de noviembre). *Cámara de Diputados*. http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/cuadros_comparativos/1PO2/2557-1PO2-19.pdf

Villegas, M. (2019, 15 de octubre). Iniciativa que reforma y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado. *Cámara de Diputados*. http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/cuadros_comparativos/1PO2/2403-1PO2-19.pdf

Referencias hemerográficas

¿Por qué es importante la reducción del IVA en Q. Roo? Líderes empresariales opinan sobre la relevancia de que se tome esta medida en el Estado. (2018, 13 de septiembre). *Novedades Quintana Roo*. <https://sipse.com/novedades/reduccion-iva-en-quintana-roo-lideres-empresariales-propuesta-andres-manuel-lopez-obrador-310400.html>

¿Y la zona libre de Chetumal? Se preguntan empresarios. La Canaco enviará una carta a la Presidencia de la República para exponer su preocupación. (2019, 13 de mayo). *Sipse*. <https://sipse.com/novedades/zona-libre-chetumal-plan-nacional-desarrollo-mexico-canaco-332491.html>

AMLO se reunirá en Cancún con funcionarios y empresarios estatales” Una de las peticiones de los empresarios de Chetumal es que se baje en la zona fronteriza sur de

México el IVA de 16 a 8 % como ocurrirá en el norte. (2018, 8 de octubre). *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/peninsula/amlo-se-reunira-en-cancun-con-funcionarios-y-empresarios-estatales/>

Briceño, R. (2019, 1 de julio). Empresarios de Chetumal piden aclaración del decreto de estímulos fiscales para la frontera sur de México. *Noticaribe*. <https://noticaribe.com.mx/2019/07/01/empresarios-de-chetumal-piden-aclaracion-del-decreto-de-estimulos-fiscales-para-la-frontera-sur-de-mexico-ya-que-no-es-zona-libre/amp/>

Claman empresarios del sur a AMLO que cumpla promesas. (2019, 24 de octubre). *Galú comunicacion*. <https://galucomunicacion.com/claman-empresarios-del-sur-a-amlo-que-cumpla-promesas/>

Empresarios de Quintana Roo recordarán a AMLO compromiso de zona libre. (2019, 9 de junio). *El economista*. <https://www.eleconomista.com.mx/estados/Empresarios-de-Quintana-Roo-recordaran-a-AMLO-compromiso-de-zona-libre-20190619-0007.html>

Empresarios se unen para bajar el IVA en el estado Plantearán que se incluya en la propuesta de AMLO para las entidades fronterizas. (2018, 1 de agosto). *Novedades Quintana Roo*. <https://sipse.com/cancun/empresarios-pedirán-proximo-gobierno-amlo-incluir-quintana-roo-reduccion-impuesto-valor-agregado-iva-entidades-fronterizas-novedades-quintana-roo-306104.html>

Piden empresarios de Chetumal programa de incentivos a la productividad y aplicación simultánea de reducción del IVA tanto en el norte como en el sur del país. (2018, 14 de octubre). *Noticaribe*. <https://noticaribe.com.mx/2018/10/14/piden-empresarios-de-chetumal-programa-de-incentivos-a-la-productividad-y-aplicacion-simultanea-de-reduccion-del-iva-tanto-en-el-norte-como-en-el-sur-del-pais/>

Sugiere la Canaco reducir el IVA a la mitad. El planteamiento responde a la inflación que se desencadena por el aumento a las gasolinas. (2018, 13 de agosto). *Novedades Quintana Roo*. <https://sipse.com/chetumal/reduccion-impuesto-valor-agregado-iva-ciudades-fronterizas-precio-gasolinas-inflacion-mexico-307436.html>