



INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN LAS FRACCIONES V Y VI AL ARTÍCULO 2º-A Y SE REFORMA EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 3º DE LA LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO.

**SENADOR MARTÍ BATRES GUADARRAMA  
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA  
DEL SENADO DE LA REPÚBLICA  
P R E S E N T E .-**

El suscrito Senador Samuel Alejandro García Sepúlveda, a nombre propio y de los Senadores integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano de esta LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 8, numeral 1, fracción I, del Reglamento del Senado de la República, me permito someter a la consideración de esta Soberanía la siguiente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN LAS FRACCIONES V Y VI AL ARTÍCULO 2º-A Y SE REFORMA EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 3º DE LA LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO**, conforme a lo que se expresa, en la siguiente:

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

El Senado de la República es, tanto por su vocación representativa, como en virtud de su historia institucional, baluarte del federalismo en el Estado Mexicano, y quienes participan de la labor legislativa en la Cámara Alta, han de ser, por menester, defensores del federalismo y, por ende, del papel que tienen los gobiernos subnacionales -Entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México- en el andamiaje institucional de la Nación.

Entendido este ente legislativo de la tarea descrita en el párrafo precedente, propio es tomar razón de la difícil situación financiera por la que atraviesan, prácticamente, la generalidad de los municipios del país. Por tanto, vistos los esfuerzos que se han realizado por varios gobiernos subnacionales, encaminados a la racionalización del gasto público, y la búsqueda de ingresos que permitan atender las necesidades presupuestales de cada entidad, más allá de las tareas pendientes por realizar en materia económica y hacendaria, hoy se propone la conveniencia, así como la pertinencia de proponer la adecuación a los Artículos 2º-A y 3º de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, por los efectos que éste último precepto genera a las Haciendas Públicas Estatal y Municipal.

De conformidad con lo dispuesto por los Artículos 40 y 41 de la Constitución Política Federal, la República se compone de "Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen



INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN LAS FRACCIONES V Y VI AL ARTÍCULO 2º-A Y SE REFORMA EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 3º DE LA LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO.

interior, pero unidos en una federación", y la soberanía se ejerce por medio de los Poderes de la Unión, y por los de los Estados, quienes adoptan para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre.

Los preceptos constitucionales respecto a la relación entre los Estados y la Federación se encuentran incluidos en los Artículos 42 a 48 (que se refieren a la organización territorial del país), y 115 a 122 bajo el Título Quinto "De los Estados y la Federación". Sin embargo, quizá por representar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos un pacto entre entidades de igual jerarquía, nuestra carta suprema no contempla disposición alguna que otorgue a las Entidades Federativas, o a los Municipios, la obligación de contribuir a los gastos públicos de la Federación, como así lo dispone para los ciudadanos, resolviéndose el problema financiero correspondiente mediante la asignación de fuentes exclusivas de tributación para la Hacienda Federal, consignados en el Artículo 73 fracción XXIX de la Carta Magna.

El análisis del marco regulatorio contenido en la Constitución permite entender que, con posterioridad a 1917, la Federación ha concentrado atribuciones exclusivas que originalmente eran concurrentes o incluso reservadas a los Estados. Además, se puede apreciar que la concurrencia de atribuciones estipulada en la Constitución se traduce en la celebración de Convenios Administrativos, en los que las Entidades Federativas se convierten con frecuencia en prestadores de servicios de la Federación. En los aspectos formales, entonces, el Federalismo Mexicano se encuentra severamente limitado, primordialmente por la forma como se estructura la ley secundaria, antes que por los preceptos constitucionales en sí mismos.

Un ejemplo que revela la inequidad en el trato que reciben las Entidades Federativas de la Federación, lo representa el Artículo 3º de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, que posteriormente analizaremos, cuyo precepto implica evidente "erosión" de la soberanía Estatal, dados los efectos de transferencia injustificada de recursos de las Entidades Federativas y Municipios al Gobierno Federal, no obstante no existir disposición constitucional que imponga para éstos últimos la obligación de contribuir para el gasto público federal.

Desde el punto de vista jurídico-dogmático debemos primeramente determinar si existe inmunidad fiscal de las entidades públicas en México, y cuál es su fundamento. Asimismo, desde el punto de vista técnico-legislativo debemos precisar si las normas que establecen la obligación



INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN LAS FRACCIONES V Y VI AL ARTÍCULO 2º-A Y SE REFORMA EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 3º DE LA LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO.

de pago de contribuciones, a cargo de Estados y Municipios, constituyen excepciones a la doctrina general de la inmunidad tributaria, o bien violan flagrantemente el pacto federal.

De la causa jurídica de los impuestos deriva la exclusión de la obligación fiscal, cuando por la propia naturaleza del hecho imponible éste ni siquiera puede atribuirse a una determinada categoría de sujetos.

El primer y más importante caso de exclusión de la obligación fiscal está constituido por la denominada "Inmunidad Tributaria de las Entidades Públicas y de sus Dependencias", constituidas en nuestro país por la Federación, las Entidades federativas, los Municipios y las alcaldías de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

La doctrina del Derecho Tributario admite generalmente que las entidades públicas gozan de inmunidad fiscal en el ejercicio de sus poderes soberanos, pero no les corresponde tal beneficio cuando ejercen actividades propias de las personas morales de Derecho Privado, persiguiendo fines preponderantemente económicos.

La palabra "inmunidad" en su acepción gramatical significa "... Exención o liberación de cargas personales o reales..."; deriva de pretendida incompatibilidad entre las calidades de "contribuyente" y de "ente soberano", así como de los inconvenientes económicos de la imposición tributaria, que limitarían el desenvolvimiento y las funciones propias de las entidades públicas.

El presupuesto hipotético del que parte cualesquier gravamen impositivo, deriva de la actividad específica de un sujeto, de la cual resulta capacidad contributiva. La capacidad contributiva es la que se colige de un hecho económico que se ha verificado por el sujeto, y que le permite distraer una suma de dinero de sus necesidades privadas para destinarla a contribuir a los gastos públicos. En tal virtud, éstos conceptos básicos del hecho imponible no tienen sentido si se atribuyeran a las Entidades federativas, a los Municipios o a las Alcaldías de las demarcaciones de la Ciudad de México, toda vez que por su naturaleza no tienen capacidad contributiva, porque todo su patrimonio sirve directamente a sus fines de Derecho Público, y, por tal motivo carece de sentido atribuirles capacidad tributaria a las finalidades para las cuales toda su actividad y su existencia misma están destinadas.

Por las razones anteriores, las Entidades federativas, los Municipios y las Alcaldías de las demarcaciones de la Ciudad de México, deben gozar de inmunidad fiscal. Sólo se puede admitir excepcionalmente la obligación tributaria para dichas entidades, cuando resulte evidente la



INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN LAS FRACCIONES V Y VI AL ARTÍCULO 2º-A Y SE REFORMA EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 3º DE LA LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO.

voluntad legislativa de someterlas al pago de un gravamen, por realizar actividades propias de las personas morales de Derecho Privado, siempre y cuando no se viole o restrinja el principio de soberanía estatal, y exista precepto constitucional que sustente tal tributación.

La doctrina de la inmunidad fiscal de los gobiernos subnacionales, deriva de la aplicación del principio de no imputabilidad de los hechos imponible a una cierta categoría de sujetos, por la naturaleza común de todos los hechos imponible, en relación con una causa jurídica. Así, por ejemplo, el Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas se aplica a éstas últimas y no a las Personas Morales. Una norma que exima a las personas jurídicas de este impuesto no constituye una excepción, sino consecuencia de la naturaleza del hecho imponible, que no es atribuible sino a las Personas Físicas.

El Artículo 1º de la Ley del Impuesto al Valor Agregado dispone que el contribuyente trasladará dicho impuesto, en forma expresa y por separado, a las personas que adquieran los bienes, los usen o gocen temporalmente, o reciban los servicios. Dada la mecánica de dicha contribución los adquirentes de bienes o servicios se constituyen en reales pagadores de dicho gravamen, no obstante, no ser considerados en la ley como sujetos pasivos ("contribuyentes") del I.V.A.

En forma por demás sorpresiva, dada la inmunidad tributaria que gozan (o deben disfrutar) los Estados y Municipios del País, el Artículo 3º de la Ley del Impuesto al Valor Agregado establece lo siguiente:

*"... La Federación, el Distrito Federal, los Estados, los Municipios ... o cualquiera otra persona, aunque conforme a otras leyes o decretos no causen impuestos federales o estén exentos de ellos, deberán aceptar la traslación a que se refiere el artículo 1º y, en su caso, pagar el impuesto al valor agregado y trasladarlo, de acuerdo con los preceptos de esta ley..."*

De esta manera el Legislador Federal determinó la obligación tributaria a cargo de los Estados y de los Municipios del país, consistente en pagar el Impuesto al Valor Agregado que les sea trasladado por las personas que les enajenen o arrienden bienes, o les presten servicios, no obstante no encontrarse obligados a contribuir para los gastos públicos en términos de las disposiciones constitucionales, constituyendo excepción a la doctrina general de la inmunidad tributaria de dichos entes, lesionando por consecuencia el pacto federal.



INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN LAS FRACCIONES V Y VI AL ARTÍCULO 2º-A Y SE REFORMA EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 3º DE LA LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO.

Efectivamente, no existe norma alguna de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que atribuya a cargo de las Entidades Federativas, de los Municipios o las Alcaldías de la Ciudad de México, la obligación de contribuir para los gastos públicos de la Federación, fundamentalmente por no tener capacidad contributiva, porque todo su patrimonio sirve directamente a sus fines de Derecho Público, y carece de sentido atribuirles capacidad tributaria a las finalidades para las cuales toda su actividad y su existencia misma están destinadas.

El Artículo 1º del Código Fiscal de la Federación, coincidente con la fracción IV del Artículo 31 Constitucional, dispone como obligación de las personas físicas y las morales contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas, sin mencionar responsabilidad o carga para las Entidades Federativas y sus Municipios.

El Impuesto al Valor Agregado constituye una carga excesiva para los gobiernos subnacionales, equivalente al 16% de todas sus adquisiciones, arrendamiento de bienes, así como de la prestación de servicios que reciben de terceros, limitando la atención de los servicios públicos que por ley deben atender, dada la afectación presupuestal que se comenta.

El Artículo 3º de la Ley del Impuesto al Valor Agregado atenta contra la forma de gobierno prevista por el Artículo 40 de la Constitución Federal, toda vez que injustificadamente limita financieramente la soberanía de las Entidades Federativas, constituyendo obstáculo para el desarrollo del Estado Federal Mexicano, toda vez que la transferencia injustificada de recursos de Estados y Municipios a la Federación, implica el empobrecimiento de dichas entidades.

Con la finalidad de respetar el principio de inmunidad tributaria, que deben disfrutar las Entidades Federativas, los Municipios del país y las Alcaldías de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, por una parte, y para no obstaculizar la mecánica de aplicación del Impuesto al Valor Agregado, por la otra, resulta conveniente reformar los Artículos 2º-A y 3º de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, para no afectar económicamente con dicha contribución a las referidas entidades de Derecho Público, y con ello dejar de restringir su capacidad de prestación de servicios públicos, manteniendo inalterable la mecánica de tributación del I.V.A.

Por lo anterior tenemos hoy que los gobiernos subnacionales, en virtud de sus fines de interés público, deben gozar de inmunidad tributaria, que se traduce en la no sujeción al pago de Impuestos Federales.



INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN LAS FRACCIONES V Y VI AL ARTÍCULO 2º-A Y SE REFORMA EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 3º DE LA LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO.

El Artículo 3º de la Ley del Impuesto al Valor Agregado contraviene el principio de inmunidad tributaria, que lesiona jurídica y económicamente a las Haciendas Públicas Estatales y Municipales.

El Artículo 3º de la Ley del Impuesto al Valor Agregado refleja una transferencia inequitativa e injustificada de recursos, de las Haciendas Públicas Subnacionales hacia la Federación, al enterar el 16% de la totalidad de las erogaciones que realizan por adquisición de bienes, arrendamientos, contratación de servicios, importaciones de insumos, así como por la ejecución de obras públicas y servicios relacionados con las mismas.

Por todo lo anteriormente expuesto, se somete a la consideración del Pleno de la Cámara de Senadores, el siguiente:

**PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN LAS FRACCIONES V Y VI AL ARTÍCULO 2º-A Y SE REFORMA EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 3º DE LA LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO.**

**ARTÍCULO ÚNICO.** Se adicionan las fracciones V y VI al artículo 2º-A, y se reforma el primer párrafo del artículo 3º de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, para quedar como sigue:

Artículo 2º.-A.- El impuesto se calculará aplicando la tasa del 0% a los valores a que se refiere esta ley cuando se realicen los actos o actividades siguientes:

I. a la IV. ...

V. La enajenación de bienes, su arrendamiento, la prestación de servicios, y la ejecución de obra pública o la prestación de servicios relacionados con las misma, cuando se realizan para las Entidades federativas, los municipios o las alcaldías de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México o sus respectivos organismos descentralizados.

VI. La importación de bienes o servicios que realicen la Entidades federativas, los municipios o las alcaldías de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y sus respectivos organismos descentralizados.

...

Artículo 3º.- Las instituciones y asociaciones de beneficencia privada, las sociedades cooperativas o cualquiera otra persona, aunque conforme a otras leyes o decretos no causen impuestos



INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN LAS FRACCIONES V Y VI AL ARTÍCULO 2º-A Y SE REFORMA EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 3º DE LA LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO.

federales o estén exentos de ellos, deberán aceptar la traslación a que se refiere el Artículo 1º, y, en su caso, pagar el Impuesto al Valor Agregado y trasladarlo, de acuerdo con los preceptos de esta Ley.

...

...

...

**TRANSITORIOS**

**Artículo Primero.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Ciudad de México, a los 11 días del mes de diciembre de 2018.

**SENADOR SAMUEL ALEJANDRO GARCÍA SEPÚLVEDA**