

INICIATIVA QUE REFORMA EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARY CARMEN BERNAL MARTÍNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

La suscrita, Mary Carmen Bernal Martínez, diputada federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo en la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa de ley que reforma el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La palabra impuesto proviene del participio imponer, que a su vez deriva de la voz latina *impostus*, variación de la palabra *impostus*, que es el tributo que se exige en función de la capacidad económica de los obligados a su pago.

A través de los impuestos el gobierno obtiene gran parte de los recursos públicos con el objeto de llevar a cabo sus funciones y fines, como la administración, la realización de infraestructura, la creación de programas sociales, entre otros.

Los elementos principales del impuesto son los siguientes:

- A) El hecho del impuesto: que es la situación o actividad que motiva la obligación tributaria.
- B) El sujeto pasivo: la persona física o moral que debe pagar la obligación.
- C) La base imponible: el monto sobre el que se aplica el impuesto.
- D) Tipo de gravamen: la proporción que se aplica a la base imponible para calcular el monto.
- E) Cuota tributaria: la que cantidad que se debe pagar.

Por otra parte, los impuestos pueden clasificarse de acuerdo a sus características propias. Una primera clasificación sería la que los diferencia entre:

1. Impuestos directos: son los que recaen directamente sobre la persona, sociedad, empresa, etc., ya que se basan en la capacidad económica: posesión de un patrimonio y obtención de rentas. Entre los impuestos directos tenemos el impuesto sobre la renta (ISR) de las personas físicas.
2. Impuestos indirectos: en contra de los anteriores, los impuestos indirectos se imponen a bienes y servicios y a las transacciones que se realizan con ellos, es decir, cuando se realiza una compra de bienes o servicios, por ejemplo, las personas están pagando un impuesto de manera indirecta. El impuesto no recae sobre la persona específica, aunque sea ésta la que lo paga, sino que recae sobre el bien o servicio que se adquiere. Ejemplos de impuestos indirectos serían el impuesto al valor agregado (IVA) o el impuesto a bebidas azucaradas, etc.

Una segunda clasificación, diferencia los impuestos entre:

1. Impuestos proporcionales: la cuota a pagar se calcula a través de un porcentaje fijo, como por ejemplo el IVA. No se tiene en cuenta la base imponible o la renta del individuo sujeto al impuesto.
2. Impuestos regresivos: a mayor ganancia o renta, menor es el porcentaje de impuestos que se debe pagar, el ejemplo sería el IVA a bienes básicos, ya que afecta en mayor proporción a los individuos con menores ingresos.
3. Impuestos progresivos: a mayor ganancia o renta, mayor es el porcentaje de impuestos que se debe pagar, el ejemplo sería el ISR.

En materia de impuestos se ha tratado de que el pago de los mismos sea de un manera justa, por lo cual se han aplicado dos principios fundamentales:

- a) De equidad horizontal: en el que los contribuyentes que tienen las mismas características deben de ser tratado de manera igual.
- b) De equidad vertical: en el que los contribuyentes que se encuentran en circunstancias distintas deben ser tratadas de manera distinta, siguiendo un criterio de justicia.

En cumplimiento al principio fundamental de equidad, se concibió la exención tributaria, el cual consiste en liberar a una persona del pago de un impuesto. De hecho, la exención en términos tributarios es considerada como una técnica con la que, sin alterar los elementos tributarios, se aminora o libera, según sea el caso, la obligación de pago de impuestos a determinadas personas, ya sean estas físicas o morales.

El insigne catedrático de la Universidad Autónoma del Estado de México, Narciso Sánchez Gómez, al hablar sobre la exención explica:

“... se trata de todos aquellos supuestos previstos por la norma fiscal que queda liberados de la obligación contributiva por razones sociales, económicas y políticas, sobre todo, tienden a proteger a las personas de bajos ingresos, en dinero o en especie, o que carecen de ello, también llevan como finalidad impulsar actividades agrícolas, ganaderas, artesanales, industriales, prestación de servicios de diversa índole a la colectividad, o cuando se trate de bienes del Estado destinados a un servicio público, al uso común de la federación, de las Entidades Federativas y de los Municipios...”¹

Por su parte, el Poder Judicial de la Federación, a través de sus Tribunales Colegiados de Circuito, han sentado el criterio, en su tesis: I.15o.A.156 A, de la novena época, de que la exención como un fenómeno antitético y opuesto al del tributo se ha ido matizando en la medida que evolucionaron los sistemas tributarios actuales, basados en impuestos sintéticos y personales cuyo hecho imponible se configura ampliamente para abarcar totalmente determinada manifestación de capacidad contributiva, por lo que ha abandonado el perfil excepcional y negador del tributo que la caracterizaba, para aparecer como un elemento idóneo que evita una excesiva e injusta uniformidad de tratamiento, logrando una detallada y exacta definición del hecho imponible, que queda integrado por supuestos gravados y por otros parcialmente gravados o exentos, en la medida en que el importe de la prestación o carga tributaria es modulada a través de técnicas desgravarías. Por tanto, en la actualidad la exención integra la disciplina jurídica del hecho imponible, al aminorar la carga tributaria en casos determinados para ajustar el tributo a la realidad económica actual, al tenor de una valoración particularizada de los principios de justicia fiscal.

Como se ha indicado, el objetivo de la exención es establecer una distribución equitativa de la carga tributaria para incrementar el bienestar de los contribuyentes y de su capacidad económica y, del mismo modo, impulsar actividades que sean útiles para el desarrollo del país.

En teoría, la exención se aplica por diversas razones, siendo principalmente las siguientes:

- a) **Equidad** : cada ciudadano debe de contribuir al pago de impuestos como lo determina el artículo 31 de la Carta Magna, ello en función de su capacidad económica; por lo que es frecuente que en ciertos impuestos como el ISR se establezca una exención en el porcentaje a pagar de los sueldos que sean bajos.
- b) **Conveniencia**: ello de acuerdo a la aplicación adecuada o no de determinado impuesto.
- c) **Política económica**: ello conforma a las acciones que determine el Gobierno, por ejemplo, el decreto firmado por el presidente Andrés Manuel López Obrador, para que la tasa del impuesto al valor agregado (IVA) pasará del 16% al 8% y el impuesto sobre la renta bajará del 30% al 20%, en 43 municipios de la zona fronteriza con Estados Unidos de Norteamérica.

Conforma a la teoría, la exención tiene diversas características como las siguientes:

- a) **Excepcional**, ya que no debe manera continua u ordinarias.
- b) Debe estar vinculada a la existencia de una norma que contemple el tributo, las personas a quien va dirigido y la cuota; así como otra norma que exima del cumplimiento. Por lo cual a la exención no es un acto voluntario de la autoridad, sino que debe de estar permitido por la ley.
- c) **La circunstancia de haberse realizado el hecho imponible**, siendo éste lo que marca el nacimiento de la obligación tributaria.

Por otra parte, los tratadistas han reconocido diferentes tipos de exenciones:

- a) **Objetivas**: se conceden en razón a la materia o al objeto de gravamen, e impiden el nacimiento de la obligación tributaria.
- b) **Subjetivas**: pretenden que ciertas personas no queden obligadas a contribuir, aunque pueda nacer la obligación por ley; es decir, individuos determinados no tienen por qué pagar el impuesto.
- c) **Temporales**: son aquellas que producen el efecto excluyente de la obligación tributaria sólo durante un plazo limitado, que se fija en el momento de su creación; en otros términos, el impuesto no se abona en un periodo de tiempo concreto.
- d) **Permanentes**: representan a aquellas que no aparecen limitadas en el tiempo.
- e) **Totales**: definen a las que impiden el nacimiento de la obligación tributaria para unos determinados hechos o para ciertos sujetos; o sea, el tributo no se paga en circunstancias concretas.
- f) **Parciales**: las que no impiden el nacimiento de la obligación, pero reducen la cuantía de la deuda; o, lo que es lo mismo, sólo hay que pagar una parte del impuesto.

Si bien es cierto, que la exención de impuestos fue creada para proteger a ciertos sectores sociales, reactivar a determinadas áreas de la economía o impulsar la competitividad del país, sin embargo, en los gobiernos de Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto, se abusó de esta figura jurídica para beneficiar a 153,530 contribuyentes, lo que originó que las arcas públicas dejaran de percibir 400,902 millones de pesos.

Desde las esferas del poder político, el Ejecutivo Federal, de manera inconstitucional y general, ha realizado diversas condenaciones de impuestos de manera injustificada. Motivo por el cual el objetivo de la presente iniciativa radica en reformar el artículo 28 de la Carta Magna, para queden prohibidos los privilegios individuales y los tratados diferenciados entre los contribuyentes.

Con base a lo anteriormente expuesto, y con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración de este honorable Congreso de la Unión la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el párrafo primero del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos, las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes, **así como los privilegios a título individual y los tratos diferenciados injustificadamente entre los contribuyentes.** El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.



...
...
...
...
...
...
...
...
...
...
...
...
...
...
...
...
...
...
...
...
...
...

Artículos Transitorios

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

Segundo. Se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan al presente decreto.

Nota

1 Sánchez Gómez, Narciso, Derecho Fiscal Mexicano, México, Porrúa, 2008, p. 372

En la ciudad de México, a los 18 días del mes de septiembre de dos mil diecinueve.

Diputada Mary Carmen Bernal Martínez (rúbrica)