

## **INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 39 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, SUSCRITA POR LA DIPUTADA MÓNICA ALMEIDA LÓPEZ E INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; numeral 1, fracción 1 del artículo 6; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados; la que suscribe diputada Mónica Almeida López, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, me permito poner a consideración de esta asamblea legislativa, la presente iniciativa que reforma el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación, de acuerdo con la siguiente:

### **Exposición de Motivos**

#### **Contexto Internacional**

Tradicionalmente, los gobiernos han utilizado a los incentivos tributarios como herramientas para promover un objetivo económico particular. Éstos son tratamientos tributarios preferenciales que se ofrecen a un grupo selecto de contribuyentes y pueden adoptar la forma de: exenciones, exoneraciones temporales de impuestos, créditos, deducciones por inversión, tasas impositivas y aranceles de importación preferenciales y el diferimiento de la obligación de pagar impuestos.<sup>1</sup>

El uso generalizado de incentivos tributarios ha sido justificado por la necesidad de:

- Corregir las ineficiencias del mercado asociadas con las externalidades de ciertas actividades económicas;
- Promover a la nueva industria e inversiones móviles, que son altamente sensibles a la competencia tributaria;
- Generar una forma de economías de aglomeración o externalidades de concentración; y
- Subsidiar a las empresas cuando su sector se encuentra en recesión. De hecho, los países desarrollados normalmente utilizan incentivos tributarios para promover actividades de investigación y desarrollo, así como a las exportaciones y contribuir a que sus empresas sean competitivas en el mercado global. Por otro lado, los países en desarrollo utilizan dichos incentivos para atraer inversiones extranjeras e impulsar a las industrias nacionales.

En la medida en que los costos y beneficios de los incentivos tributarios varían de un país a otro, su impacto en el crecimiento económico y la expansión de la base tributaria general no es uniforme. De hecho, aunque éstos pueden jugar un papel claramente importante en la atracción de nuevas inversiones que contribuyen sustancialmente al crecimiento económico y al desarrollo de muchos países, en algunos casos, puede ocasionar con un costo significativo para el gobierno.

Por un lado, los incentivos tributarios son fáciles de definir. Se trata de disposiciones especiales que establecen exclusiones, créditos, tasas preferentes o aplazamientos de obligaciones tributarias. Los incentivos tributarios pueden adoptar muchas formas: exoneraciones temporales de impuestos, deducciones aplicables a determinados tipos de gastos o reducciones de los aranceles de importación o los derechos de aduana. Por otro lado, puede ser difícil distinguir entre las disposiciones que se consideran parte del régimen general tributario y las que constituyen un tratamiento especial. Esta distinción será más importante a medida que se limite la capacidad de los países de adoptar incentivos tributarios específicos.

Esta distinción será más importante a medida que se limite la capacidad de los países de adoptar incentivos tributarios específicos. Si bien dos países pueden ofrecer incentivos tributarios idénticos, la eficacia relativa de

los incentivos para atraer la inversión extranjera directa es considerablemente mayor en el país con mejor clima de inversión.<sup>2</sup>

Los incentivos tributarios son un instrumento de competencia fiscal, es decir, un recurso para que un país atraiga inversiones que, de otra manera, acabarían en otra región u otro país. Los países pueden tratar de competir por distintos tipos de inversiones, como la sede central de una empresa, las empresas de servicios, las plantas de montaje ligero para dispositivos móviles o las instalaciones de fabricación de automóviles. La reflexión acerca de la competencia tributaria comienza por examinar las razones que llevan a los inversores extranjeros a invertir en un país determinado.

Los países competirán por las inversiones extranjeras utilizando todos los medios a su disposición. Los incentivos no fiscales, como las subvenciones para capacitación, los préstamos de bajo costo o las mejoras de la infraestructura pueden sustituir o complementar a los incentivos tributarios. Si existen obstáculos para el uso de incentivos tributarios (por ejemplo, debido a la existencia de acuerdos para no utilizar determinados tipos de incentivos tributarios o a causa de la estructura del régimen fiscal del país de origen del inversor extranjero), es probable que los países hagan más uso de los incentivos no fiscales.

Si se formulan y aplican correctamente, los incentivos tributarios son un instrumento útil para atraer inversiones que no se harían si no se ofrecieran beneficios fiscales. Los incentivos tributarios se justifican si corrige la ineficiencia del mercado o generan externalidades positivas. Los académicos consideran conveniente que se otorguen esos incentivos, ya que, sin intervención del gobierno, el nivel de inversión extranjera directa sería insuficiente

No es extraño que los gobiernos prefieran muchas veces los incentivos tributarios a otros tipos de medidas. Es mucho más fácil proporcionar beneficios fiscales que corregir las deficiencias del sistema jurídico o mejorar notablemente el sistema de comunicaciones de un país. Además, para otorgar los incentivos tributarios no es necesario utilizar fondos públicos, como sí ocurre con otras alternativas, por ejemplo, las subvenciones o los subsidios en efectivo para los inversores. Aunque los incentivos tributarios y las subvenciones en efectivo pueden tener un costo económico similar para los gobiernos, por razones políticas y de otra índole, es más sencillo proporcionar beneficios fiscales que fondos a los inversores.

La nueva inversión extranjera directa puede aportar considerables beneficios, algunos de los cuales no son fáciles de cuantificar. Todo programa de incentivos tributarios bien orientado puede servir para atraer proyectos específicos o tipos determinados de inversores a un costo razonable teniendo en cuenta los beneficios percibidos. Los tipos de beneficios que conceden los incentivos tributarios para la inversión extranjera son los que se suelen asociar con la inversión extranjera directa, entre ellos, el aumento de la capital, la transferencia de conocimientos y tecnología, el crecimiento del empleo y la prestación de asistencia para mejorar las condiciones en zonas menos desarrolladas.

La inversión extranjera directa puede tener importantes efectos indirectos. Por ejemplo, la elección del lugar donde instalar una fábrica grande no solo generará un aumento de la inversión y el empleo en esa fábrica, sino también en las empresas que suministran y distribuyen los productos fabricados allí. El crecimiento económico hará que se incremente el poder adquisitivo de los residentes del país y eso, a su vez, impulsará la demanda de nuevos bienes y servicios. El aumento de las inversiones también puede elevar los ingresos tributarios del gobierno ya sea directamente, por los impuestos que paga el inversor, como por los impuestos abonados después de que vence la exoneración temporal de impuestos, o indirectamente, por el incremento de los ingresos tributarios procedentes de empleados, proveedores y consumidores.

En ese sentido en el ámbito internacional, es claro que la eliminación de las condonaciones o incentivos fiscales, es inaudito ya que representan una de las principales herramientas para detonar la inversión extranjera

y nacional, así como dinamizar los mercados y el flujo económico, para ello es elemental ejercer mecanismo de control revisión y transparencia que permitan evitar el uso discrecional y corrupto de esta herramienta económica.

## **Contexto Nacional**

El Estado tiene la obligación de proporcionar bienestar colectivo, y que los gobernados tengan ciertos satisfactores como salud, educación, medios de comunicación, medios productivos, etcétera, para esto es necesario que el particular o gobernado participe en el gasto público, y de este modo el Estado cuente con los recursos necesarios para poder sufragar el gasto público.

Para obtener ingresos tributarios es necesario que se determinen las normas jurídicas que respalden un estado de derecho, en cuanto a las actividades financieras del Estado relativas a la obtención de sus ingresos, su administración y su erogación

Para que el Estado pueda efectuar de manera satisfactoria sus actividades, se requiere un sustento económico que debe provenir de los ciudadanos, particulares o gobernados que, desde luego, son los que se benefician de obras públicas, educación, seguridad social, comunicación, etc., lo que hace necesario establecer normas jurídicas por parte del Estado que beneficien a la sociedad, sobre todo cuando existe un aumento de la población, y el Estado tiene que prever el gasto público.

El Estado, para cumplir con sus objetivos, realiza una serie de actividades financieras que le permiten obtener ingresos mediante las normas jurídicas correspondientes, así como administrar los ingresos, y su erogación, para satisfacer las necesidades de la sociedad, por lo que evitar la condonación pareciera ser una herramienta que fortaleciera los ingresos gubernamentales, pero por otro lado en los tiempos modernos puede representar un desequilibrio importante para la situación financiera del país.<sup>3</sup>

Para que constitucionalmente el Estado pueda cumplir con sus fines es necesario que cuente con los recursos necesarios, los cuales provienen principalmente de la recaudación de la riqueza de los gobernados con apego en la aplicación de la norma impositiva, de la administración de su patrimonio y de la erogación de los gastos necesarios para satisfacer las necesidades de la sociedad, a estos actos en conjunto se denominan actividad financiera.

El poder tributario del Estado se ejercerá de acuerdo a las facultades que otorga la Constitución, es decir, crear leyes que sean de utilidad a la sociedad, y esto se realiza por medio del Poder Legislativo, en donde se aprueba la Ley de Ingresos de la Federación que contiene las diversas leyes fiscales correspondientes. En su caso, el Poder Ejecutivo lo sancionará y lo publicará en el Diario Oficial de la Federación para su aplicación, además de proveer en la esfera administrativa para su cumplimiento, y cuando esté facultado por la ley, deberá dirimir las controversias entre la administración y el gobernado que surgen con motivo de la aplicación de la ley impositiva, y en su caso a través del Poder Judicial cuando este dirime las controversias entre la administración y el gobernado o entre el Poder Legislativo y el gobernado sobre la legalidad o la constitucionalidad de la actuación de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial

Entonces, la potestad tributaria del Estado comprende las funciones normativas, administrativas y jurisdiccional; en ejercicio, el Estado tiene facultades de legislación, de reglamentación, de aplicación, de jurisdicción y de ejecución que ejercerán los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, según la competencia que confieran las leyes respectivas

De acuerdo con el artículo 2, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, los impuestos “son las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la

situación jurídica o de hecho previstas en la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones de este artículo”. Las contribuciones se pueden definir como el concepto más importante para el Estado, y se obtienen mediante la recaudación tributaria entre el particular llamado contribuyente y el Estado como autoridad fiscal.

El Estado, dentro de las facultades que le otorga la Constitución, en cuanto a la legislación de leyes fiscales, hace necesario identificar sus características principales como Ley Fiscal, así como sus limitaciones territoriales, su época de aplicación y sus límites constitucionales. Pues cualquier ley jurídica, cuando es aprobada, debe tener vigencia de aplicación, esto se refiere al tiempo o momento de aplicar la ley, a su territorio de aplicación, así como a sus limitaciones.

La Ley Fiscal es un acto emanado del Poder Legislativo que crea situaciones jurídicas abstractas e impersonales, es la voluntad del Estado emitida por el órgano que constitucionalmente está facultada, tiene como características la primacía sobre cualquier otra regla, anulando aquellas que se le opongan, no puede ser modificada ni derogada sino a través de una nueva disposición del órgano legislativo.

El límite constitucional del poder tributario del Estado está constituido por los siguientes principios establecidos por la Constitución federal: de legalidad; de proporcionalidad y equidad; de generalidad; de igualdad; de irretroactividad de la ley; y de las garantías de audiencia.

**-El principio de legalidad:** El Estado sólo puede actuar en términos de lo que la ley permite, respetando claramente las garantías individuales del ciudadano de acuerdo al artículo 16 constitucional, pero el particular o gobernado también tiene la obligación de participar en el gasto público de acuerdo al artículo 31 fracción IV de la Constitución federal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en criterio jurisprudencial, indica que el principio de legalidad consiste en que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite, a esto hace referencia lo que enuncia el artículo 16 constitucional relativo a las garantías legales del individuo. El principio de legalidad en materia fiscal se encuentra consagrado “en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que dispone que las contribuciones deben estar establecidas en la ley”.

**-Principio de proporcionalidad:** El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos indica que todos los mexicanos participarán en el gasto público de manera proporcional y equitativa; proporcional de acuerdo al nivel de ingresos de la persona física y de utilidad en el caso de las personas morales; equidad se refiere a que debe haber un trato justo por parte del Estado a los particulares, es decir, que exista una igualdad de contribución.

**-Principio de igualdad:** El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos indica que todos los mexicanos participarán en el gasto público de manera proporcional y equitativa; proporcional de acuerdo al nivel de ingresos de la persona física y de utilidad en el caso de las personas morales; equidad se refiere a que debe haber un trato justo por parte del Estado a los particulares, es decir, que exista una igualdad de contribución.

**-Principio de irretroactividad:** Se ubica en el artículo 14 constitucional, el cual menciona que ninguna ley dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, es decir, prohíbe aplicar una ley en situaciones generadas con anterioridad a su vigencia.

**-El principio de garantía de audiencia:** De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es el derecho de los particulares frente a las autoridades administrativas y judiciales para que tengan oportunidad de ser escuchados en defensa de sus derechos, antes de que éstos sean afectados

En ese sentido y con el objeto de generar condiciones propicias para detonar, o salvaguardar diversos sectores productivos de nuestro país, a lo largo de la historia se han creado mecanismos de exención o condonación que genere condiciones propicias y específicas para proteger cierta región o sector de la población a la cual se le ve afectada por la imposición de contribuciones, por lo que estas se clasifican en objetivas y subjetivas; permanentes y transitorias; absolutas y relativas; constitucionales, económicas, distributivas y con fines sociales.

**-Objetivas:** son aquellas que se otorgan en atención a ciertas cualidades y características del objeto que genera el gravamen.

**- Subjetivas:** son aquellas que se otorgan considerando la calidad o atributos de las personas, por ejemplo, las entidades de beneficencia privada.

**-Permanentes:** son las que se conceden y subsisten hasta que no se reforme la ley, por ejemplo, las exenciones que se indican en la Ley del Impuesto Sobre la Renta (ISR), en la Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA), etc.

**-Transitorias:** son las que se establecen en la ley, para que rijan por un lapso determinado.

**-Absolutas:** son las que eximen al contribuyente no sólo de la obligación principal, sino también de las accesorias.

**-Relativas:** son las que eximen al contribuyente de la obligación principal; pero no de las accesorias.

**-Constitucionales:** Están de acuerdo a lo que indica y expresa la Constitución Federal, por ejemplo, el artículo 123, fracción VIII.

**-Económicas:** son las que concede la ley para propiciar el desarrollo económico del país.

**-Distributivas:** son aquellas que se conceden con el fin de distribuir equitativamente las cargas fiscales.

**-Con fines sociales:** se refieren o se conceden para ayudar a cierto grupo de actividades dedicadas a la difusión de la cultura, del arte, del deporte, etcétera.

## Justificación Jurídica

Existen diversas leyes impositivas que establecen toda una serie de exenciones tributarias, sin embargo, el artículo 28 de la Constitución federal indica que no habrá monopolios, prácticas monopólicas, estancos y exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes; el mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

Tesis: 2a /J. 50/2009	Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta	Novena Época	167290 10 de 15
Segunda Sala	Tomo XXIX, Mayo de 2009	Pag. 119	Jurisprudencia(Constitucional, Administrativa)

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento de artículos de consumo necesario que tengan por objeto obtener el alza de los precios.

Los preceptos constitucionales deben relacionarse, para su interpretación, unos con otros, y al admitirse la posibilidad de las exenciones de impuestos aun cuando sean de carácter general, se rompe el principio de generalidad de los impuestos que forman parte de justicia que exige la Constitución en el artículo 31, fracción IV, a lo cual la SCJN también se ha pronunciado en el sentido de que en su aplicación se deben regular sus aspectos esenciales, señalando detalladamente los requisitos necesarios para su procedencia, aunado a que tal mecanismo presupone la desaparición real de la capacidad contributiva del gobernado, de ahí que guarda relación con el diverso principio de proporcionalidad tributaria y, por ende, también debe dar un trato equitativo para evitar, en la medida de lo posible, su uso indiscriminado o injustificado entre sujetos obligados, y que se transcribe de la siguiente manera:

**“Condonación de deudas tributarias. Se rige por los principios de justicia fiscal establecidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

La condonación de deudas fiscales es un acto voluntario y unilateral, a través del cual el legislador exime al deudor del cumplimiento de una obligación, normalmente pecuniaria, por lo que permite su extinción, y como en otras figuras fiscales como la causación, exención, devolución, compensación y acreditamiento, incide directamente sobre la obligación material de pago de la contribución. En ese tenor, la condonación de deudas fiscales está sometida a los postulados previstos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque queda sujeta al principio de reserva de ley en tanto que el propio legislador es quien debe regular sus aspectos esenciales, señalando detalladamente los requisitos necesarios para su procedencia, aunado a que tal mecanismo presupone la desaparición real de la capacidad contributiva del gobernado, de ahí que guarda relación con el diverso principio de proporcionalidad tributaria y, por ende, también debe dar un trato equitativo para evitar, en la medida de lo posible, su uso indiscriminado o injustificado entre sujetos obligados que se encuentran en el mismo supuesto fáctico; sin soslayar que ocasionalmente se emplea para perdonar deudas que no tienen un origen propiamente tributario, como por ejemplo tratándose de las cuotas compensatorias, caso en el cual no son aplicables los principios enunciados, sino otros postulados constitucionales.”

Asimismo la Corte establece que el principio de generalidad tributaria se encuentra asociado a la igualdad en la imposición, y constituye un límite constitucional a la libertad de configuración del sistema tributario, y que en caso de realizar la condonación esta deberá justificarse razonablemente en el marco constitucional, es decir, cuando se introducen deben seguirse bases objetivas, de forma tal que los medios utilizados resulten razonables en proporción con los fines perseguidos, tal como lo persigue la presente iniciativa, y cuya tesis aislada se transcribe a continuación:

Tesis: 1a. CCCXC/2014 (10a.)	Gaceta del Semanario Judicial de la Federación	Décima Época	2007990 7 de 15
Primera Sala	Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I	Pag. 729	Tesis Aislada (Constitucional, Administrativa)

**Principio de generalidad tributaria. Su alcance en relación con la condonación de deudas tributarias.**

Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 811/2008, del que derivó la tesis aislada 1a. IX/2009 (\*), estableció que el principio de generalidad tributaria se encuentra asociado a la igualdad en la imposición, y constituye un límite constitucional a la libertad de configuración del sistema tributario, el cual se traduce en un mandato dirigido al legislador para que, al tipificar los hechos imponible de los distintos tributos, alcance todas las manifestaciones de capacidad económica, buscando la riqueza donde se encuentre. Así, el principio de generalidad tributaria en sentido negativo obliga a enfatizar la proscripción de la condonación no razonable a los dotados de capacidad contributiva; de ahí que las condonaciones -y, en general, las formas de liberación de la obligación- deben

reducirse a un mínimo, si no abiertamente evitarse y, en todo caso, justificarse razonablemente en el marco constitucional, es decir, cuando se introducen deben seguirse bases objetivas, de forma tal que los medios utilizados resulten razonables en proporción con los fines perseguidos.

Amparo en revisión 282/2014. Quálitas Compañía de Seguros, SAB, de CV. 27 de agosto de 2014. Cinco votos de los ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Ricardo Manuel Martínez Estrada”

El criterio de la Corte ha variado y con ello se ha dado paso a la constitucionalidad de leyes fiscales, como el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación, que expresamente indica:

El Ejecutivo federal mediante resoluciones de carácter general podrá:

I. Condonar o eximir, total o parcialmente, el pago de contribuciones y sus accesorios, autorizar su pago a plazo, diferido o en parcialidades, cuando se haya afectado o trate de impedir que se afecte la situación de algún lugar o región del país, una rama de actividad, la producción o venta de productos, o la realización de una actividad, así como en casos de catástrofes sufridas por fenómenos meteorológicos, plagas o epidemias (...)

III. Conceder subsidios o estímulos fiscales.

Se considera que es sano lo establecido por el Código Fiscal, pues la justicia exige que en los casos previstos dejen de pagarse las contribuciones, lo contrario seguramente que provocaría consecuencias no deseadas de diversa índole en la economía del país.

Como en el caso del parcialmente transcrito artículo 39 del Código Fiscal, otras leyes también, en diversas circunstancias, exentan del pago de contribuciones a ciertas entidades cuya situación satisface los requisitos legales.

Los razonamientos de la Suprema Corte en las ejecutorias de actualidad son razonables en sus consecuencias, ya que constituyen una herramienta de estrategia fiscal en servicio de la economía, tomando en cuenta que la norma que establezca el impuesto como la que lo exente son ordinarias, si la que lo impone ha de satisfacer los principios jurídicos a que se ha hecho mención, otro tanto debe cumplir lo que establezca la exención del mismo.

Las exenciones fiscales deben regularse no sólo en su establecimiento genérico, sino en sus condicionamientos y circunstancias en que procedan. Si el hecho generador del crédito fiscal se tipifica con certeza, otro tanto habrá que hacerse con las circunstancias que justifican la exención; así deben establecerse los casos en que procede, el importe de la misma (si ha de ser total o parcial), si es temporal o permanente, si ha de satisfacerse el requisito de solicitarla, o si procede de oficio, etcétera. Cabe agregar que resulta más de detallarse el caso en que proceda la exención que el hecho generador del crédito fiscal, pues la exención es una excepción a la norma genérica que es la que establece el impuesto. De lo anterior se sigue que de la norma que prevea la exención, la interpretación ha de ser muy cuidadosa, pues debe cumplirse escrupulosamente la circunstancia que la justifique.

Pero si lo anterior no fuese suficiente, hay que recordar que la norma que establece la obligación y la que establece la exención constituyen una relación necesaria, pues en tanto la primera da la regla general, la segunda constituye la excepción a dicha regla; es decir, la segunda está tan relacionada con la primera que sin ella no podría existir como tal. En este sentido habrá que hacer una aclaración que se considera pertinente: La norma

que establece la contribución y la consecuente obligación es una norma ordinaria, en tanto que la que crea la exención es una norma extraordinaria, no en el sentido de la validez jurídica, sino en el sentido de la realidad, pues en tanto la primera se aplica constantemente, la segunda se da como verdadera excepción. Para esclarecer lo apuntado conviene recordar que la intención del legislador al dictar cada tipo de normas fue diverso, pues en tanto que cuando dicta la norma que establece el impuesto lo hace con el fin de que el Estado tenga un ingreso, cuando dicta la de exención busca especialmente la justicia fiscal para el contribuyente u otro propósito.

En razón de lo anterior, el Código Fiscal, al prever la excepción a la norma general, en cuanto a la exención o condonación de contribuciones, establece los criterios por los cuales el Ejecutivo, mediante resoluciones de carácter general, podrá realizarlo; el clamor social sin duda exige que el uso discrecional de esta excepción ponga fin a las malas prácticas que se pudieran suscitar, beneficiando a sectores productivos o empresas en detrimento de la hacienda pública federal, que va mermando sus recursos y capacidad contributiva para poder atender las causas sociales.

Ante esto, la prohibición ya se encuentra establecida en nuestra Constitución, pero lo que es inexistente aún es una reglamentación en la cual se justifique los fines que se persiguen con la posibilidad de realizar las condonaciones para evitar precisamente que estas puedan tener fines de corrupción o tráfico de influencias, es por ello que si bien es cierto el Ejecutivo en la ley vigente es quien tiene la potestad para realizarlo, esta decisión no cuenta con mecanismos de control y viabilidad, por lo que una decisión de esta magnitud no puede recaer en criterios unipersonales y sin sustento técnico en materia de impacto económico y social.

En ese sentido se debe, por lo tanto, facultar a la secretaría correspondiente, en este caso la SHCP, para medir y proyectar los beneficios o consecuencias de la generación de una condonación mediante una justificación técnica que contenga el impacto económico y social de la probable condonación; asimismo, nuestro aparato gubernamental cuenta con los entes especializados para evaluar, mejorar y recomendar adecuaciones, como lo son el Servicio de Administración Tributaria, el Sistema Nacional Anticorrupción y la Secretaría de la Función Pública, quienes desde su ámbito de competencia tendrán que dictaminar en sentido positivo o negativo la viabilidad de la propuesta.

Por lo tanto, al contar con una propuesta que proyecte los impactos de las exenciones y/o condonaciones que no se encuentren establecidas de manera expresa en la Ley, así como los dictámenes que sustenten la viabilidad o inviabilidad de la propuesta, en representación del pueblo, la Cámara de Senadores, con base en la fracción I del artículo 76 y 89, fracción X, por ser las condonaciones de impuestos, una decisión que atañe no solo a la política interior sino también a la política exterior desarrollada por el Ejecutivo federal, se debe someter a la aprobación del Senado, razón por la cual, de ser aprobada, se podrá proceder a su inmediata publicación del acuerdo respectivo, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el en Diario Oficial de la Federación.

## **Justificación Económica**

Como anteriormente se señaló, existen diversos beneficios económicos al contar con condonaciones fiscales, razón por la cual, en la presente iniciativa no se estarían eliminando las condonaciones, ni aperturando condiciones para su proliferación o incremento, sino que se estaría normando de manera más exhaustiva para que en el caso de que se considere oportuno llevarse a cabo, estas tengan los sustentos jurídicos económicos y sociales suficientes que eviten tener efectos adversos en la población.

Si se formulan y aplican correctamente, las condonaciones son un instrumento útil para atraer inversiones que no se lograrían si no se ofrecieran beneficios fiscales. Los incentivos tributarios se justifican si corrige la ineficiencia del mercado o generan externalidades positivas. Los académicos consideran conveniente que se



otorguen esos incentivos, ya que, sin intervención del gobierno, el nivel de inversión extranjera directa sería insuficiente.

En razón de lo anterior, la propuesta planteada no representa un mayor gasto gubernamental, por lo que no se tiene un impacto económico o presupuestal directo con su aprobación, pero sí se tendrían beneficios económicos futuros con la implementación de este mecanismo jurídico de control y evaluación.

### **Justificación Social**

Actualmente nuestra legislación constitucionalmente y de manera general prohíbe el otorgamiento de condonaciones fiscales, pero, de manera particular, en diversos ordenamientos jurídicos se manejan esquemas de beneficios fiscales para impulsar diversos sectores productivos del país que tendrán repercusiones positivas con un valor agregado por encima de la recaudación; en ese sentido, dentro de la prohibición general existen causas de excepción conferidas al arbitrio del Ejecutivo federal, estableciendo diversas hipótesis por las cuales se podrían generar la multitudes condonaciones.

Esta disposición legal, si bien es cierto, de utilizarse de manera correcta, permite dirigir la política económica interior y exterior a través de acuerdos comerciales, también puede ser utilizada como un mecanismo de corrupción que beneficie al sector privado en detrimento de la población en general, al mermar la capacidad recaudatoria de la hacienda pública; es por ello que resulta indispensable otorgar las garantías suficientes a la población para que en caso de utilizar esta excepción a la regla general, realmente tenga un impacto positivo comprobable que justifique la merma en la recaudación.

En ese sentido deberá realizarse una propuesta técnica y con sustento, en lugar de una decisión unilateral que pudiera prestarse a intereses particulares, como sucede actualmente; esta propuesta deberá ser dictaminada, por lo tanto, se evaluarán los impactos que pudieran llegar a afectar a diversos sectores y además se deberá cumplir con los principios de publicidad y transparencia donde se pueda conocer por que, quienes y que beneficios se tendrán con su otorgamiento.

### **Propuesta**

Es por ello, y en razón de lo anterior, se estima prudente modificar el Código Fiscal de la Federación, con el objeto de que en caso de que se estime pertinente establecer condonaciones fiscales, éstas cuenten con el sustento técnico jurídico, económico y social, que permitan evaluar y garantizar la viabilidad y el beneficio de los mexicanos, de acuerdo con lo siguiente:

DICE	DEBE DECIR
<p><b>Artículo 39.-</b> El Ejecutivo Federal mediante resoluciones de carácter general podrá:</p> <p>I. Condonar o eximir, total o parcialmente, el pago de contribuciones y sus accesorios, autorizar su pago a plazo, diferido o en parcialidades, cuando se haya afectado o trate de impedir que se afecte la situación de algún lugar o región del país, una rama de actividad, la producción o venta de productos, o la realización de una actividad, así como en casos de catástrofes sufridas por fenómenos meteorológicos, plagas o epidemias.</p> <p>Sin que las facultades otorgadas en esta fracción puedan entenderse referidas a los casos en que la afectación o posible afectación a una determinada rama de la industria obedezca a lo dispuesto en una Ley Tributaria Federal o Tratado Internacional.</p> <p>II. Dictar las medidas relacionadas con la administración, control, forma de pago y procedimientos señalados en las leyes fiscales,</p>	<p><b>Artículo 39.-</b> El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y previa justificación técnica de impacto económico y social, podrá proponer mediante resoluciones de carácter general:</p> <p>I. Condonar o eximir, total o parcialmente, el pago de contribuciones y sus accesorios, autorizar su pago a plazo, diferido o en parcialidades, cuando se haya afectado o trate de impedir que se afecte la situación de algún lugar o región del país, una rama de actividad, la producción o venta de productos, o la realización de una actividad, así como en casos de catástrofes sufridas por fenómenos meteorológicos, plagas o epidemias.</p> <p>Sin que las facultades otorgadas en esta fracción puedan entenderse referidas a los casos en que la afectación o posible afectación a una determinada rama de la industria obedezca a lo dispuesto en una Ley Tributaria Federal o Tratado Internacional.</p> <p>II. Dictar las medidas relacionadas con la administración, control, forma de pago y procedimientos señalados en las leyes fiscales, sin variar las disposiciones</p>

<p>sin variar las disposiciones relacionadas con el sujeto, el objeto, la base, la cuota, la tasa o la tarifa de los gravámenes, las infracciones o las sanciones de las mismas, a fin de facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes.</p> <p><b>III. Conceder subsidios o estímulos fiscales.</b></p> <p>Las resoluciones que conforme a este Artículo dicte el Ejecutivo Federal, deberán señalar las contribuciones a que se refieren, salvo que se trate de estímulos fiscales, así como, el monto o proporción de los beneficios, plazos que se concedan y los requisitos que deban cumplirse por los beneficiados.</p>	<p>relacionadas con el sujeto, el objeto, la base, la cuota, la tasa o la tarifa de los gravámenes, las infracciones o las sanciones de las mismas, a fin de facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes.</p> <p><b>III. Conceder subsidios o estímulos fiscales.</b></p> <p><b>La propuesta realizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberá ser evaluada por el Servicio de Administración Tributaria, el Sistema Nacional Anticorrupción y la Secretaría de la Función Pública, quienes emitirán un dictamen dentro de los 15 días siguientes a su presentación, en el cual se evaluará la viabilidad de la propuesta en el ámbito de su competencia.</b></p> <p><b>Los dictámenes resultantes serán remitidos a la Cámara de Senadores, los cuales deberán ser tomados en cuenta para la aprobación de la propuesta, por las dos terceras partes de sus miembros presentes, para proceder a la inmediata publicación del Acuerdo respectivo por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el en Diario Oficial de la Federación.</b></p> <p><b>Las acciones contributivas derivadas del presente artículo deberán sujetarse a lo establecido</b></p>
--	---

**por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.**

Las resoluciones derivadas de este artículo, deberán señalar las contribuciones a que se refieren, salvo que se trate de estímulos fiscales, así como, el monto o proporción de los beneficios, plazos que se concedan y los requisitos que deban cumplirse por los beneficiados.

Por lo anteriormente fundado y motivado; y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados el siguiente proyecto de:

**Decreto por el que se reforma el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación**

**Artículo Único.** Se reforma el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación, para quedar como sigue.

**Artículo 39.** El Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y previa justificación técnica de impacto económico y social, podrá proponer mediante resoluciones de carácter general:

**I.** Condonar o eximir, total o parcialmente, el pago de contribuciones y sus accesorios, autorizar su pago a plazo, diferido o en parcialidades, cuando se haya afectado o trate de impedir que se afecte la situación de algún lugar o región del país, una rama de actividad, la producción o venta de productos, o la realización de una actividad, así como en casos de catástrofes sufridas por fenómenos meteorológicos, plagas o epidemias.

Sin que las facultades otorgadas en esta fracción puedan entenderse referidas a los casos en que la afectación o posible afectación a una determinada rama de la industria obedezca a lo dispuesto en una Ley Tributaria Federal o Tratado Internacional.

**II.** Dictar las medidas relacionadas con la administración, control, forma de pago y procedimientos señalados en las leyes fiscales, sin variar las disposiciones relacionadas con el sujeto, el objeto, la base, la cuota, la tasa o la tarifa de los gravámenes, las infracciones o las sanciones de las mismas, a fin de facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes.

**III.** Conceder subsidios o estímulos fiscales.

**La propuesta realizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá ser evaluada por el Servicio de Administración Tributaria, el Sistema Nacional Anticorrupción y la Secretaría de la Función Pública, quienes emitirán un dictamen dentro de los 15 días siguientes a su presentación, en el cual se evaluará la viabilidad de la propuesta en el ámbito de su competencia.**

**Los dictámenes resultantes serán remitidos a la Cámara de Senadores, los cuales deberán ser tomados en cuenta para la aprobación de la propuesta, por las dos terceras partes de sus miembros presentes,**

**para proceder a la inmediata publicación del Acuerdo respectivo por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el en Diario Oficial de la Federación.**

**Las acciones contributivas derivadas del presente artículo deberán sujetarse a lo establecido por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.**

Las resoluciones derivadas de este artículo deberán señalar las contribuciones a que se refieren, salvo que se trate de estímulos fiscales, así como, el monto o proporción de los beneficios, plazos que se concedan y los requisitos que deban cumplirse por los beneficiados.

### **Artículo Transitorio**

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

### **Notas**

1 [https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2018/02/tax-incentives\\_sp.pdf](https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2018/02/tax-incentives_sp.pdf)

2 Ver Sebastian James, “*Providing Incentives for Investment: Advice for Policymakers in Developing Countries*”, *Investment Climate in Practice* , núm. 7, Grupo Banco Mundial (Washington D.C., Grupo Banco Mundial, 2010)

3 *Derecho Fiscal* , Autor Humberto Sol Juárez, editorial Red Tercer Milenio, Primera edición: 2012

Ciudad de México, Palacio Legislativo de San Lázaro de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a 18 de septiembre de 2019.

**Diputados:** Mónica Almeida López (rúbrica), Verónica Beatriz Juárez Piña (rúbrica), José Guadalupe Aguilera Rojas, Abril Alcalá Padilla, Ma. Guadalupe Almaguer Pardo, Mónica Bautista Rodríguez, Frida Alejandra Esparza Márquez, Raymundo García Gutiérrez, Antonio Ortega Martínez, Claudia Reyes Montiel y Norma Azucena Rodríguez Zamora.