



INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE REFORMAN EL PÁRRAFO SEGUNDO Y SE ADICIONA UN PÁRRAFO SEXTO AL ARTÍCULO 1º, ASÍ COMO SE REFORMAN EL PÁRRAFO SEGUNDO DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 2º.-A, LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 18-D Y EL ARTÍCULO 18-H DE LA LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO, POR LA CUAL SE REDUCE LA TASA DEL 16% AL 10%.

Los suscritos, **Mario Zamora Gastélum** y **Samuel Alejandro García Sepúlveda**, Senadores de la República de la LXIV Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento lo dispuesto por los artículos 71 fracción II y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 116 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 55, 56, 57, 62, 63, 64, 85, 176 y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 8 numeral 1 fracción I, 164 y 172 del Reglamento del Senado de la República, sometemos a la consideración del pleno, la siguiente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE REFORMAN EL PÁRRAFO SEGUNDO Y SE ADICIONA UN PÁRRAFO SEXTO AL ARTÍCULO 1º, ASÍ COMO SE REFORMAN EL PÁRRAFO SEGUNDO DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 2º.-A, LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 18-D Y EL ARTÍCULO 18-H DE LA LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO**, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El mundo enfrenta los efectos económicos y sociales colaterales de la pandemia COVID-19, originada por el virus SAR-COV-2, en México no ha sido la excepción, pues el confinamiento social y el paro de varios sectores productivos, ha trastocado el bolsillo de millones de familias mexicanas que hoy demandan trabajo, bienestar social y sobre todo su derecho a la alimentación.

Lo anterior, se suma a los efectos de la recesión económica que México, antes de la pandemia, como la pérdida de empleos, el incremento en precios de bienes y servicios, las afectaciones a empresas y fuga de inversiones nacionales y extranjeras, debido a factores internos y externos; lo que nos ha llevado a que la situación económica de México sea crítica y se ponga al límite las finanzas públicas.

Ciertamente, el Estado requiere de allegarse de recursos para poder satisfacer no sólo las demandas de la población, sino para ejercer las funciones de su propia naturaleza, por lo que ha generado un sistema de obligaciones fiscales, es decir, un régimen de contribuciones que deben ser pagadas por los gobernados acorde a la capacidad económica y contributiva de las personas, que de acuerdo con la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos tanto de la



Federación como de los Estados y municipios, de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Del anterior texto constitucional, se derivan dos principios básicos de la justicia fiscal: la proporcionalidad y equidad; el primero de acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado que los ciudadanos mexicanos deben contribuir al gasto público en función de su capacidad económica, es decir, quien tiene mayores ingresos sus obligaciones fiscales serán superiores.¹ De dicho principio se desprenden dos elementos: la capacidad contributiva y la capacidad económica, la primera se condiciona por la segunda y de que el sujeto se encuentre dentro de la hipótesis normativa que el legislador gravó, es decir cuando cause impuesto; mientras que la capacidad económica refiere al ingreso que tiene una persona, el cual puede o no ser gravado.

Los impuestos son una contribución o pago en dinero o en especie, mismos que son obligatorios, mismos que contribuyen a la economía nacional, proveyendo de recursos al gobierno a fin de que alcance los objetivos de la planeación, mismos que se destinan a la satisfacción de necesidades colectivas como educación pública, justicia, seguridad, salud, infraestructura, programas, etc.²

De acuerdo con el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación, las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, que para efectos de la presente iniciativa nos centraremos en los impuestos, que a la letra de la ley los define como contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en una determinada situación jurídica o de hecho distintas las demás contribuciones antes señaladas.

Los ingresos tributarios se han convertido en la principal fuente de financiamiento del Estado mexicano, aportan más del 60% de los ingresos que tiene la federación de parte de los contribuyentes de nuestro país; dentro de los principales impuestos se encuentra el Impuesto Sobre la Renta (ISR) y el Impuesto del Valor Agregado (IVA).

El Impuesto al Valor Agregado (IVA) es un impuesto indirecto, es decir, no se aplica de forma directa en los ingresos de los contribuyentes como el Impuesto Sobre la Renta, sino que se aplica sobre el consumo o goce de bienes o servicios, así lo dispone el artículo 1 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, el cual a la letra refiere que es obligación de las personas físicas y morales en territorio nacional el

¹ <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/transparencia/documentos/becarios/188jorge-luis-revilla-de-la-torre.pdf>

² <https://www.sat.gob.mx/consulta/61977/conceptos-tributarios>

pago de dicho impuesto; el cual se calcula aplicando a los valores que la ley señala una tasa del 16%, sin que éste forme parte de dichos valores.

Asimismo, de acuerdo con la Ley, es un impuesto trasladable, es decir, no es percibido por el fisco de forma directa, sino a través del vendedor al consumidor final quien es el que paga el impuesto y el vendedor lo retiene momentáneamente, quien debe pagarlo al Gobierno o en su caso, al consumir bienes o servicios, como el de sus proveedores pagará dicho IVA y los traslada a ellos, restándolo del IVA que tiene a su cargo, siendo su evasión difícil y la recaudación simple.

A pesar que desde 2014 la tasa de IVA es del 16% sobre el monto final, el Presidente Andrés Manuel López Obrador mediante decreto determinó que en la frontera norte dicha tasa sería del 8% con el objetivo de estimular la inversión y crear empleos en dicha franja fronteriza y aprovechar la relación con nuestro principal socio comercial a partir del 1 de enero de 2019. Actualmente se encuentran exentos medicamentos, agua no gaseosa o compuesta, vegetales no industrializados, joyería, libros y revistas.

Este impuesto es uno de los más usados a nivel mundial, se dice que cerca de 150 países lo implementan y lo tasan acorde a las condiciones económicas de cada país; por ejemplo, en países como Noruega, España, Argentina y Reino Unido, tienen tasas superiores al 20%, Japón tiene una tasa del 10%.

Las principales características de este impuesto según el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas son:

- i) Es un impuesto indirecto porque afecta económicamente a personas distintas al contribuyente;
- ii) Es un impuesto general porque grava todos los actos o actividades objeto de la liva;
- iii) Es permanente porque no tiene un periodo de vigencia definido; y,
- iv) Es regresivo, en virtud de que las tasas que las personas pagan no tienen relación con la riqueza que poseen.

Cabe señalar que el origen de dicho impuesto tiene referencia en 1980, cuya tasa era del 10% general y a los alimentos no les era aplicable; a lo largo de la historia y derivado de distintas reformas fiscales, la tasa ha sido modificada y se han adicionado regímenes especiales como el de la tasa fronteriza que en la actualidad mantiene una tasa distinta al resto del país.

Este impuesto ha representado una importante forma de financiamiento público, constituyendo un porcentaje considerable respecto del PIB; sin embargo, este al disminuir su recaudación en proporción al PIB, ha tenido que incrementarse, por ejemplo, en 1990, la tasa general del IVA era de 15%, de 6% en ciudades fronterizas

y de 20% para artículos de lujo. Para 1992, la tasa general se disminuye a 10%, lo cual provocó un impacto negativo en la recaudación, ya que pasó de representar el 2.8% del PIB en 1991 al 2.2% en 1994.

Según el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria A.C. en palabras de Adrián García Gómez, en su investigación "ISR e IVA: Evoluciones históricas", dice que: *"El sistema tributario mexicano ha sufrido diversas y constantes modificaciones a lo largo del tiempo. Algunas han sido más drásticas que otras, como el aumento en la tasa general del Impuesto al Valor Agregado (IVA), que pasó de 10% a 15% en 1995, o como el aumento en la tasa máxima del Impuesto Sobre la Renta (ISR) para personas físicas, que cambió de 30% a 35% en 2014. Dichas modificaciones han afectado el nivel recaudatorio de diferentes maneras y proporciones. Existen una gran cantidad de variables que pueden afectar la recaudación, entre ellas, la misma tasa impositiva y el crecimiento del PIB. Es de esperarse que a mayor tasa impositiva y a mayor crecimiento del PIB, la recaudación sea mayor"*³.

Para 1995, mediante una reforma fiscal, se regresó a una tasa general del IVA a 15% y la tasa en ciudades fronterizas a 10%. Dichas tasas no sufrieron cambios por un período de 15 años. Durante este período, hubo intentos de gravar los alimentos y medicinas; sin embargo, dichas propuestas no fueron materializadas.

Los aumentos en las tasas de IVA tuvieron un impacto positivo en la recaudación, durante estos 15 años, la recaudación del IVA tuvo una tendencia al alza, iniciando en 2.3% del PIB en 1995 y terminando en 3.4% del PIB en 2009. Durante este período, el crecimiento del PIB tuvo diferentes altibajos, inclusive llegando a tener tasas negativas en 1995, 2001 y 2009.

En lo que respecta a la década pasada, a partir de 2010, la tasa general del IVA subió a 16% y la tasa en ciudades fronterizas a 11%. Estos cambios, de inicio, aumentaron la recaudación a 3.8% del PIB en 2010. Posteriormente, la recaudación, medida como porcentaje del PIB, disminuyó ligeramente durante el período, para terminar representando, en 2013, el 3.5% del PIB, en ese mismo año la economía se desaceleró, con un crecimiento del PIB de sólo 1.4%, por lo que la recaudación bajó, representando el 3.5% del PIB.

Para 2014, se homologó en 16% la tasa del IVA general y de las ciudades fronterizas, incrementando positivamente la recaudación representando el 3.9% del PIB, siendo mayor al crecimiento del PIB en ese año.

Durante 2016, la recaudación del IVA se ubicó en 791 mil 700 mdp, equivalentes al 29.1% de los Ingresos Tributarios, y al 16.3% de los ingresos del sector público presupuestario. En términos del tamaño de la economía, este impuesto pasó de 3.8

³ <https://ciep.mx/isr-e-iva-evoluciones-historicas/>

por ciento en el año 2010 a 4.1% para el cierre del ejercicio fiscal de 2016. Para el primer semestre de 2019, según el Sistema de Administración Tributaria (SAT), se recaudaron 477,932.7 millones de pesos, de los cuales 466,409.6 millones de pesos son aportaciones de las personas morales y tan solo 11,523.1 millones de pesos las personas físicas.

Según el informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)⁴, nos dice que el IVA recaudado en el primer semestre de 2019 fue declarado por 1,629,106 contribuyentes, de los cuales 424,282 fueron personas morales y 1,204,824 fueron personas físicas

Para el primer semestre de 2019, la SHCP informó que lo recaudado en diversos sectores fue de:

**Recaudación del Impuesto al Valor Agregado
Por Sector de Actividad Económica y Tipo de Contribuyente
Enero-junio de 2019**

Concepto	Millones de pesos		
	Total	Personas Morales	Personas Físicas
Total	477,932.7	466,409.6	11,523.1
Agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, pesca y caza	-1,111.2	-9,933.3	-1,177.8
Minería	-8,792.8	-8,825.4	32.6
Electricidad, agua y suministro de gas por ductos al consumidor final	2,984.4	2,978.4	5.9
Construcción	21,852.8	20,971.8	881.1
Industrias manufactureras	-125,190.9	-125,689.3	498.4
Comercio al por mayor	4,644.0	4,963.0	-319.0
Comercio al por menor	23,346.8	21,609.0	1,737.8
Transportes, correos y almacenamiento	10,925.5	10,714.3	211.2
Información en medios masivos	12,232.3	12,106.4	125.9
Servicios financieros y de seguros	50,051.2	49,962.5	88.8
Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles	15,981.6	12,874.2	3,107.5
Servicios profesionales, científicos y técnicos	30,795.9	28,446.5	2,349.4
Dirección de corporativos y empresas	7,574.6	7,569.1	5.5
Servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación	67,399.0	66,532.5	866.5
Servicios educativos	1,057.9	977.7	80.2
Servicios de salud y de asistencia social	4,280.5	4,142.6	137.9
Servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos	1,731.1	1,635.4	95.7
Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	11,020.8	10,152.5	868.3
Otros servicios excepto actividades de gobierno	5,948.9	5,157.4	791.5
Actividades de gobierno y de organismos internacionales y extraterritoriales	10,455.1	10,443.1	12.1
Otros	3,294.8	2,171.3	1,123.5
Otros auxiliares	337,450.3	337,450.3	0.0

Cifras preliminares sujetas a revisión.
Las sumas pueden no coincidir debido al redondeo.
Fuente: Servicio de Administración Tributaria.

Con base en esta información, podemos apreciar que los sectores que más aportan al IVA tenemos al sector servicios con un 44%, el sector manufacturero con 19% y el comercio aporta el 13%, los servicios profesionales y educativos aporta el 13.9%, la actividad del gobierno el 7.3% y los servicios financieros y de seguridad el 9.3%.

4

https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2019/iit/04afp/itanfp02_201902.pdf

En un estudio realizado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas intitulado Importancia del Impuesto al Valor Agregado, del 2017⁵, nos muestra que los principales aportadores de este impuesto son las personas que más ingreso generan. Por ejemplo, los que tienen ingresos que van de \$0 a \$5,000 mensuales, aportan el 4.6% de la recaudación de este impuesto, los que rondan en ingreso de \$5,001 a \$20,00, aportan el 3.4%, quienes tienen ingresos de \$20,001 a \$100,000, pagan el 7.9% y los que tienen ingresos superiores a dicha cantidad hasta \$500,000, aportan el 9.7% de la recaudación.

El 74% de la aportación restante, son contribuciones que generan los agentes económicos que tienen ingreso superiores a los \$500,000 mensuales congruente con el alto consumo, asociado principalmente al consumo de empresa.

Para el primer trimestre de 2019, la SHCP informó que la recaudación por concepto de ingreso fue la siguiente:

**Recaudación del Impuesto al Valor Agregado
Por Nivel de Ingreso y Tipo de Contribuyente
Enero-junio de 2019**

Rangos de ingreso (en miles de pesos) ^{1/}	Millones de pesos				
	Total	Personas Morales	Personas Físicas		Otros Auxiliares
			Con Actividad Empresarial	Sin Actividad Empresarial	
Total	477,932.7	128,959.3	5,708.7	5,814.4	337,450.3
0 ≤ 250	2,140.6	-770.0	1,935.9	974.7	0.0
250 ≤ 500	1,340.1	-179.6	980.6	539.1	0.0
500 ≤ 750	995.3	28.9	602.9	363.4	0.0
750 ≤ 1,000	967.4	250.4	444.5	272.5	0.0
1,000 ≤ 5,000	5,896.6	3,304.8	1,281.0	1,310.8	0.0
5,000 ≤ 10,000	4,682.9	4,197.8	76.8	408.3	0.0
10,000 ≤ 20,000	7,464.1	7,187.3	-40.9	317.7	0.0
20,000 ≤ 50,000	13,710.1	13,403.8	6.1	300.2	0.0
50,000 ≤ 100,000	12,236.6	12,101.6	6.2	128.8	0.0
100,000 ≤ 500,000	32,333.9	32,296.2	-16.5	54.2	0.0
Más de 500 mil	45,183.4	45,167.1	5.7	10.6	0.0
Resto ^{2/}	350,981.8	11,970.9	426.5	1,134.0	337,450.3

Cifras preliminares sujetas a revisión.

Las sumas pueden no coincidir debido al redondeo.

^{1/} Los Rangos se obtienen de conformidad a los Ingresos Anuales declarados por el Contribuyente, excepto aquellos que tributan en el Régimen de Incorporación Fiscal, en cuyo caso se tomaron las declaraciones bimestrales presentadas en "Mis Cuentas" y DyP.

^{2/} Contribuyentes que no presentaron declaración anual.

Esta información incluye la totalidad de las contribuciones pagadas por las Personas Físicas.

Fuente: Servicio de Administración Tributaria.

Como podemos apreciar en los datos anteriores, en cuanto a la recaudación por personas, este impuesto casi es similar entre las personas que reciben ingresos menores a \$250,000 y los mayores a este, es una clara evidencia de la regresividad del impuesto, el cual no distingue condición social.

Sin duda el contexto económico y la capacidad contributiva de la población ha cambiado derivado de los efectos de la pandemia ocasionada por el SARS-COVI-2 y aquellos factores internos y externos, por lo que consideramos oportuno a fin de

⁵ <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2017/notacefp0132017.pdf>

incentivar un mayor consumo y dinamismo en la comercialización de productos, se disminuya la tasa del IVA del 16% al 10%, es decir una reducción de 4 puntos porcentuales, a fin de no afectar considerablemente la recaudación e incentivar el comercio interno, al menos por un año, permitiendo la reactivación de las PyMes y de la industria.

Asimismo, promovemos adicionar un párrafo al mismo numeral, para establecer que derivado de emergencias sanitarias o contingencias económicas, la Cámara de Diputados de forma excepcional, podrá reducir la tasa del IVA, de acuerdo con las situaciones o contexto, cuyo decreto podrá ser ejecutado de manera inmediata durante el ejercicio fiscal que se trate y el año fiscal siguiente que corresponda.

Por otra parte, el párrafo segundo de la fracción I del artículo 2o.-A dispone que se debe aplicar una tasa del 16% a la enajenación de alimentos preparados para su consumo en el lugar o establecimiento en que se enajenen, incluso cuando no cuenten con instalaciones para ser consumidos en los mismos, cuando sean para llevar o para entrega a domicilio.

Por lo que, siendo los alimentos un derecho humano que debe garantizarse, las afectaciones económicas al sector restauranero y de alimentos, a fin de incentivar su reactivación económica e impulsar de nuevo el consumo en ellos, es necesario disminuir el IVA de 16% que contempla la ley a 10%, y reducirlo hasta un 8% cuando los establecimientos no cuenten con instalaciones para consumirlos ahí mismo, sean para llevar o entregar a domicilio, con lo cual se garantiza la sana distancia a finde mitigar futuros brotes epidémicos o riesgos de contagio, como forma de promover hábitos de la nueva normalidad; lo anterior también respeta los principios fiscales, pues no es el mismo valor agregado cuando se consumen en un establecimiento diseñado para ello que cuando éstos son consumidos en lugar distinto.

Por otra parte el artículo 18-D, establece que los residentes en el extranjero sin establecimiento en México que proporcionen servicios digitales a receptores ubicados en territorio nacional deberán ofertar y cobrar, conjuntamente con el precio de los servicios digitales el IVA de forma expresa y por separado, además de que el calculo en cada mes de calendario el IVA aplicando la tasa del 16% a la contraprestación mensual y efectuar su pago mediante declaración electrónica que presentarán a más tardar el 17 del mes siguiente.

En aras de homologar las disposiciones fiscales y cumplir con el trato igualitario y equitativo con lo que se propone, planteamos modificar la fracción IV del artículo 18-D y el artículo 18-H de la misma ley para reducir la tasa del 16% a 10% aplicado a los servicios digitales.

Por lo anteriormente expuesto, sometemos a consideración de esta Honorable Asamblea la siguiente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE REFORMAN EL PÁRRAFO SEGUNDO Y SE ADICIONA UN PÁRRAFO SEXTO AL ARTÍCULO 1º, ASÍ COMO SE REFORMAN EL PÁRRAFO SEGUNDO DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 2º.-A, LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 18-D Y EL ARTÍCULO 18-H DE LA LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO:**

ÚNICO.- Se reforman el párrafo segundo y se adiciona un párrafo sexto al artículo 1o, así como se reforman el párrafo segundo de la fracción I del artículo 2o.-A, la fracción IV del artículo 18-D y el artículo 18-H de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, para quedar como sigue:

Artículo 1o.-...
I al IV...

El impuesto se calculará aplicando a los valores que señala esta Ley, la tasa del **10%**. El impuesto al valor agregado en ningún caso se considerará que forma parte de dichos valores.

...

...

...

En caso de que epidemias de carácter grave, invasión de enfermedades exóticas en el país, desastres naturales o crisis económicas financieras graves, el Congreso de la Unión podrá disminuir la tasa del impuesto al valor agregado, excepcionalmente durante el año del ejercicio fiscal que se trate, la cual podrá ser aplicable de forma general o regional en territorio nacional, cuya vigencia podrá ser por lo que reste del año fiscal o por un periodo determinado, cuyo incremento posterior, deberá ser de forma gradual hasta llegar a la tasa fijada por esta ley.

Artículo 2º.-A.-...
I.- ...
a) al i)...

Se aplicará la tasa del **10%** a la enajenación de los alimentos a que se refiere el presente artículo preparados para su consumo en el lugar o establecimiento en que se enajenen, **así como se aplicará una tasa del 8% cuando los establecimientos** no cuenten con instalaciones para ser consumidos en los mismos, cuando sean para llevar o para entrega a domicilio.

Artículo 18-D.-...

I al III...

IV.- Calcular en cada mes de calendario el impuesto al valor agregado correspondiente, aplicando la tasa del **10%** a las contraprestaciones efectivamente cobradas en dicho mes y efectuar su pago mediante declaración electrónica que presentarán a más tardar el día 17 del mes siguiente de que se trate.

V...

...

Artículo 18-H.- Cuando los servicios digitales a que se refiere el artículo 18-B de esta Ley se ofrezcan de manera conjunta con otros servicios digitales no contemplados en dicho artículo, el impuesto al valor agregado se calculará aplicando la tasa del **10%** únicamente a los servicios previstos en el artículo citado, siempre que en el comprobante respectivo se haga la separación de dichos servicios y que las contraprestaciones correspondientes a cada servicio correspondan a los precios que se hubieran cobrado de no haberse proporcionado los servicios en forma conjunta. Cuando no se haga la separación mencionada, la contraprestación cobrada se entenderá que corresponde en un 70% al monto de los servicios a que se refiere el artículo 18-B citado

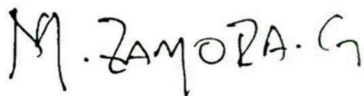
TRANSITORIOS

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

SEGUNDO.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizará las modificaciones reglamentarias y de asignación de recursos necesarias, en un plazo no mayor a los 60 días naturales a la entrada en vigor del presente decreto.

TERCERO.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el supuesto contenido sexto párrafo del artículo primero del presente decreto, realizará las modificaciones reglamentarias y de asignación de recursos necesarias, en un plazo no mayor a los 15 días naturales a la entrada en vigor del decreto por el cual se disminuya la tasa del impuesto al valor agregado.

Dado en el salón de la Comisión Permanente, a los 10 días del mes de junio de 2020.



Sen. Mario Zamora Gastélum



Sen. Samuel Alejandro García Sepúlveda