



LA HONORABLE SEXAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE ZACATECAS.

ANTECEDENTES:

RESULTANDO PRIMERO. En sesión ordinaria del Pleno del día 12 de marzo de 2019, el Diputado Francisco Javier Calzada Vázquez, en ejercicio de las facultades que le confieren el artículo 60 fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas; 46 fracción I y 48 fracción I, 49 y 52 fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo; y 96 fracción I, 97 y 98 fracción II del Reglamento General del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, sometió a la consideración de esta Honorable Representación Popular la Iniciativa de Decreto para derogar diversos artículos de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, relativos al Impuesto Adicional para la Infraestructura.

RESULTANDO SEGUNDO. Por acuerdo de la Presidencia de la Mesa Directiva, la Iniciativa de referencia fue turnada en la misma fecha a la Comisión Legislativa de Presupuesto y Cuenta Pública, a través del memorándum número 0378, para su estudio y dictamen correspondiente.

CONSIDERANDO PRIMERO. El diputado fundamenta su iniciativa en la siguiente:



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

En la iniciativa de Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas enviada por el titular del Ejecutivo a la LXII H. Legislatura, se propuso la creación del Impuesto Adicional sobre Infraestructura, lo que fue aprobado con 18votos, 6 en contra y 4 abstenciones. En esta iniciativa el Ejecutivo propuso la creación del Impuesto Adicional para la Infraestructura, vinculado al pago de derechos por control vehicular.

La Comisión dictaminadora expresó lo que llamó “nuestra coincidencia con la justificación del Ejecutivo del Estado y con los argumentos relacionados con su constitucionalidad”, por considerar que la creación de una nueva carga tributaria para la ciudadanía, se encuentra apegada a lo establecido por la fracción IV del Artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

...

IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Cabe señalar que la exposición de motivos, y los argumentos presentados por el Ejecutivo para la creación de esta nueva carga tributaria, de ninguna manera contienen un análisis detallado ni de la capacidad contributiva de los ciudadanos zacatecanos ni del tipo de contribuyentes de que se tratare, considerando, además el hecho de que otros impuestos y pagos de derechos impactan en la economía de las familias.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene “que el principio de proporcionalidad tributaria exigido por el artículo 31,



fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que los sujetos pasivos de un tributo deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad contributiva. Lo anterior significa que para que un gravamen sea proporcional, se requiere que el hecho imponible del tributo establecido por el Estado, refleje una auténtica manifestación de capacidad económica del sujeto pasivo, entendida ésta como la potencialidad real de contribuir a los gastos públicos. Ahora bien, tomando en consideración que todos los presupuestos de hecho de los impuestos deben tener una naturaleza económica en forma de una situación o de un movimiento de riqueza y que las consecuencias tributarias son medidas en función de esta riqueza, debe concluirse que es necesaria una estrecha relación entre el hecho imponible y la base gravable a la que se aplica la tasa o tarifa del impuesto”.

Esto es que la creación del Impuesto Adicional para la Infraestructura fue creado considerando las necesidades propias de la administración pública, estimando alcanzar una recaudación de \$175,808,010.00, superior a la estimación relativa al Impuesto sobre Tenencia de Vehículos, que para ese año era de \$73,044,184.00. Pero no se consideró la capacidad económica de las familias zacatecanas.

En cualquier caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que se respeta el principio de proporcionalidad “cuando exista congruencia entre el gravamen y la capacidad contributiva de los sujetos, que ésta encuentre relación directa con el objeto gravado y que el hecho imponible y la base gravable tengan igualmente una sensata correspondencia, pues de no colmarse alguno de estos parámetros aquél será inconstitucional”.

Por otro lado, el destino que tiene este impuesto, de acuerdo con la Ley de Hacienda, será: la inversión en infraestructura física, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de infraestructura; así como la adquisición de bienes para el equipamiento de las obras generadas o adquiridas; infraestructura hidroagrícola, y hasta un tres por ciento (3%) del costo del programa o proyecto programado en el ejercicio



fiscal correspondiente, para gastos indirectos por concepto de realización de estudios, elaboración y evaluación de proyectos, supervisión y control de estas obras de infraestructura; como fuente de financiamiento para su aportación en convenios de coordinación, reasignación o *paripassu* con el Gobierno Federal, siempre y cuando su destino sea lo establecido anteriormente y al saneamiento financiero, a través de la amortización de la deuda pública, expresada como una reducción al saldo registrado al 31 de diciembre del año inmediato anterior, siempre y cuando su contratación provenga de los conceptos antes señalados”.

Sin duda alguna el destino que se pretende para el Impuesto Adicional sobre Infraestructura puede leerse como una amplia gama de posibles beneficios sociales, aunque respecto de los mismos, la autoridad promovente de la creación del impuesto de referencia, no ofrece datos convincentes que puedan traducirse en indicadores de impacto que repercutan directamente en el abatimiento de los índices más alarmantes para la sociedad zacatecana, como es el caso de la inseguridad, el hambre, las enfermedades y la pobreza extrema.

De conformidad con los artículos 82 y 99 de la Ley de Hacienda, el Impuesto Adicional sobre Infraestructura se encuentra ligado al pago del Derecho de Control Vehicular, comúnmente conocido como Tenencia. En diversos amparos promovidos en contra de este cobro, los jueces han determinado que “no se puede gravar un gravamen sobre otro” y “cuando exista congruencia entre el gravamen y la capacidad contributiva de los sujetos, que ésta encuentre relación directa con el objeto gravado y que el hecho imponible y la base gravable tengan igualmente una sensata correspondencia, pues de no colmarse alguno de estos parámetros aquél será inconstitucional”.

Dado el hecho de que ha sido subsanada la Controversia constitucional relativa a las contribuciones ecológicas, y considerando que el argumento notorio de la implementación del Impuesto Adicional sobre Infraestructura es el incremento en la recaudación, a juicio del suscrito, no hay motivo suficiente para mantener vigente un impuesto que ha generado inconformidad social, no sólo porque representa una erogación adicional del



presupuesto familiar de los zacatecanos, sino por el hecho de que al estar ligado al Derecho de Control Vehicular (Tenencia), establece de facto un doble discurso gubernamental, el que sugiere la “eliminación de la tenencia”, o la eliminación de facto mediante incentivos durante los primeros meses del año, pero incrementa el gasto al aplicar un cobro más elevado.

Es por esto que eliminar el Impuesto Adicional sobre Infraestructura, se fomenta la capacidad social de adquisición y con ello la posibilidad de incremento del circulante en la misma proporción de la pretendida recaudación, con un impacto positivo, ya que genera beneficio directo a las familias zacatecanas; esto siempre y cuando la aplicación del llamado impuesto ecológico se materialice y se alcance el nivel deseado de ingresos por este concepto.

CONSIDERANDO SEGUNDO. El estudio y análisis de la Iniciativa se sujetó a lo siguiente

PRIMERO. COMPETENCIA. La Comisión Legislativa es competente para analizar la Iniciativa presentada ante esta Soberanía Popular por el Diputado Francisco Javier Calzada Vázquez, así como para emitir el dictamen correspondiente, en términos de lo establecido en los artículos 130, 131, fracción XXIII, 132 y 156, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas.

SEGUNDO. MARCO JURÍDICO. Se analizó en un primer momento el marco jurídico aplicable. En México, el pago de impuestos es obligatorio para toda persona física o moral, residente en nuestro país, responsabilidad que está plenamente establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es así que el artículo 31 fracción IV de la Constitución Federal señala que la potestad tributaria se atribuye a la Federación, a los Estados y a los Municipios. Bajo este señalamiento, los tres niveles de Gobierno



cuentan con su propia Ley de Ingresos y con criterios específicos para definir con precisión los rubros de ingresos necesarios para atender sus necesidades de gasto. Bajo este contexto, se establece que el marco legal del sistema tributario está sustentado en la federación, los estados y los municipios.

Asimismo, el Código Fiscal de la Federación dispone en el artículo 1 que las personas físicas y las morales, están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas. Estos ordenamientos son la base que fundamenta la obligación de contribuir con el gasto público en los ámbitos nacional, estatal y municipal.

Ahora bien, la Ley de Ingresos del Estado de Zacatecas para el ejercicio fiscal 2019, en vigor a partir del día primero de enero de 2019, en el artículo 1 estimó un ingreso total de 29 mil 833 millones 418 mil 917 pesos, de los cuales corresponde al Impuesto Adicional para la Infraestructura un monto de 179 millones 657 mil 603 pesos.

En esa tesitura, la Ley de Disciplina Financiera y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Zacatecas y sus Municipios dispone en el artículo 18 Ter que los Entes Públicos que presenten proyectos de iniciativas de leyes o decreto realizarán una evaluación sobre su impacto presupuestario en los términos de los Lineamientos que establezca la Secretaría de Finanzas. Asimismo, señalarán si los costos serán financiados con sus propios presupuestos y sin generar presiones de gasto en los subsecuentes ejercicios fiscales. En caso de tener impacto en el presupuesto de egresos, deberán señalar la posible fuente de financiamiento de los nuevos gastos.



Bajo este contexto se considera que no se está dando cumplimiento a las disposiciones en materia de disciplina financiera, toda vez que la iniciativa en análisis no cuenta con el impacto presupuestario que implica el derogar los artículos relativos al Impuesto Adicional para la Infraestructura, previstos en la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas y el Presupuesto de Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2019, ni hace mención al impacto presupuestario de los ejercicios fiscales subsecuentes.

TERCERO. PAGO DE IMPUESTOS EN MÉXICO. A lo largo de la historia, el Sistema Tributario Mexicano ha tenido diversas modificaciones, siempre con el objetivo de contar con mejores mecanismos y esquemas de tributación que permitan al Estado tener una recaudación de ingresos presupuestarios suficientes para cubrir las necesidades de gasto público requerido para cumplir a cabalidad sus funciones.

Lo que el Estado recauda por la vía impositiva debe destinarse a beneficiar a la sociedad en general, mediante el impulso de programas sociales en sectores estratégicos como la salud, educación, seguridad social e infraestructura, entre otros, que den aliento al crecimiento y desarrollo del país¹.

Asimismo, la creación de nuevos impuestos o rubros de ingreso, deberán ser autorizados por el H. Congreso de la Unión para el caso Federal y por las legislaturas locales para los Estados y Municipios, en el marco del Federalismo fiscal vigente. Bajo este contexto, se establece que el marco legal del sistema tributario está sustentado en la federación, los estados y los municipios.

¹Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LXIV Legislatura, "El Pago de Impuestos y la Evasión Fiscal en México", México, 13 de mayo de 2019. En Internet: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2019/cefp0132019.pdf>



Así, para lograr la estabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas de México resulta indispensable contar con un marco jurídico fortalecido, que no sea un obstáculo para el pleno desarrollo del sistema tributario y la eficiencia recaudatoria, garantizando siempre la seguridad y justicia para los mexicanos, evitando así acciones de inconstitucionalidad recaudatoria como la evasión de impuestos, situación que ha mermado el índice recaudatorio a lo largo de la historia.

Esta Asamblea Popular coincide en que los cambios realizados a través de la reforma tributaria al marco legal del Sistema Tributario Mexicano ha tenido resultados favorables, pues efectivamente el Sistema incrementó su eficiencia y eficacia, incluso puede decirse que muestra un cierto avance en la equidad, en su búsqueda por incrementar la disponibilidad de ingresos propios y reducir la pérdida de ingresos fiscales por acciones de evasión fiscal.

Por ello, es conveniente impulsar una política fiscal encaminada a ampliar la base de contribuyentes, disminuir la evasión y elusión fiscal, revisar las políticas tributarias de regímenes especiales y crear medidas de seguridad y certeza jurídica para la autoridad fiscal y los contribuyentes.

CUARTO. INGRESOS PRESUPUESTARIOS Y PÚBLICOS. En México, la principal fuente de financiamiento son los impuestos, los cuales, a pesar de haber incrementado con la reforma fiscal de 2014, siguen siendo los más bajos, medidos como porcentaje del PIB, entre los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). La recaudación local en México representa 0.9% del PIB, mientras que el promedio de la OCDE es de 5.1% del PIB.



De acuerdo a cifras de la OCDE, México posee un esquema de generación de ingresos públicos sumamente concentrado en el gobierno federal, pues éste generó el 90% de los recursos públicos para 2011, mientras que los estados únicamente generaron el 7% y los municipios el restante 3%. Incluso en comparaciones internacionales, México es uno de los países con una escasa descentralización fiscal del ingreso

La función recaudatoria del Estado, le permite allegarse de recursos suficientes a fin de sufragar los gastos públicos que requiere para desarrollar sus actividades y cumplir sus fines. En efecto, el sostenimiento del Estado para solventar el gasto de su actividad, exige necesariamente la previa captación de fondos y recursos económicos.

- La responsabilidad fiscal a nivel local, sustentada en las potestades tributarias debe ser congruente con la eficiencia económica.
- La promoción de la equidad debe sustentarse en criterios objetivos y transparentes y promover el esfuerzo recaudatorio.
- El funcionamiento del sistema de federalismo fiscal no depende sólo del marco legislativo vigente sino también del funcionamiento de sus instituciones.

Si el Estado carece de los recursos necesarios, no podrá llevar a cabo de manera eficaz sus funciones a menos que se encuentren recursos adicionales, como el caso de los impuestos ecológicos.

El crecimiento nominal del Fondo General de Participaciones que se distribuyen a cada Estado no podrá ser superior al crecimiento del esfuerzo fiscal de cada entidad, medido este último como el crecimiento nominal en los ingresos propios. Para el primer año se considerará el crecimiento en los ingresos propios observado en los últimos diez años, con el objeto de reconocer el esfuerzo recaudatorio



que han realizado algunas entidades en años recientes. Con esta medida se apoya a aquellas entidades que realizan un esfuerzo recaudatorio significativo pero que pueden experimentar reducciones en sus ingresos propios.

QUINTO. JUSTIFICACIÓN DEL IMPUESTO ADICIONAL PARA LA INFRAESTRUCTURA. La creación del Impuesto Adicional para la Infraestructura entró en vigor a partir del ejercicio fiscal 2017, es el resultado de la política fiscal implementada por la actual administración estatal, derivado de la carencia de recursos propios y el poco aprovechamiento de las potestades tributarias locales a las que el Estado pudiese recurrir, tal como lo establecen estudios publicados por el IMCO, Aregional, entre otros.

Las fuentes impositivas para las Entidades Federativas se encuentran acotadas, como consecuencia del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, sin embargo, el Estado tiene la obligación de contar con mayores alternativas de potestad tributaria, que le permita contrarrestar escenarios financieros negativos que ha tenido que enfrentar, como resultado de la disminución que el Estado ha observado de su principal fuente de ingresos que corresponde a las participaciones, así como de otros rubros de financiamiento y, el incremento asimétrico del gasto convenido conocido como *paripassu*.

El Impuesto Adicional para la Infraestructura ha originado recursos presupuestarios en estos tres años, de 528 millones de pesos, los cuales han permitido aplicarse a la inversión en infraestructura física, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de infraestructura; así como la adquisición de bienes para el equipamiento de las obras generadas o adquiridas; infraestructura hidroagrícola, y hasta un 3% del costo del programa o proyecto programado en el ejercicio fiscal correspondiente, para gastos indirectos por concepto de realización de estudios,



elaboración y evaluación de proyectos, supervisión y control de estas obras de infraestructura; como fuente de financiamiento para su aportación en convenios de coordinación, reasignación o *paripassu* con el Gobierno Federal, siempre y cuando su destino sea lo establecido anteriormente.

Asimismo, con base en lo establecido en el artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal, para efectos de la distribución del Fondo General de Participaciones, contempla en su fórmula una ponderación del 40% con base en el crecimiento de los ingresos propios, lo que ha representado que el Estado haya recibido participaciones adicionales por alrededor de 171 millones de pesos, es decir, el impacto presupuestario que ha representado este impuesto ha alcanzado los casi 700 millones de pesos.

Para su implementación el Estado realizó diversos estudios, cuyos resultados nos llevaron a la convicción de que reúne los requisitos constitucionales para su establecimiento, sin embargo, el hecho de que algunos contribuyentes hayan interpuesto juicio de amparo contra el impuesto, es una pretensión legítima de los gobernados, bien sabido es que en nuestro país se ve inundado de juicios de amparo cada que salen reformas fiscales.

Por otra parte, se reconoce que los contribuyentes han obtenido resultado a su favor de 1,417 amparos, lo que ha representado una devolución de 879 mil pesos, correspondiente a los ejercicios 2018 y 2019. Este monto representa el 0.005% del total de los ingresos que han significado la creación de este impuesto.



Este tipo de impuesto, además de tener un propósito fiscal o recaudatorio para sufragar el gasto público, ha servido como un instrumento eficaz de política pública, en el que el Estado ha tenido el interés de impulsar, orientar, encauzar, este tipo de recursos a la infraestructura.

Antes de la reforma fiscal, los recursos propios apenas representaban el 3.8% del total de los ingresos, por lo que el Estado se encontraba en una total dependencia de los ingresos provenientes de la Federación. Actualmente el indicador es del 8%.

En ese sentido, se estima que si bien la Iniciativa no anexa el impacto presupuestal, es importante valorar todos los elementos antes mencionados que no favorecen al derogar el Impuesto Adicional para la Infraestructura toda vez que se debe:

- Medir el efecto al derogar el impuesto sobre los gastos y los ingresos públicos, tanto financieros como no financieros.
- Analizar el impacto sobre el presupuesto general del Estado.
- Contener una estimación del valor, porque la reforma implica efectos recaudatorios de la figura tributaria al derogar.

Si bien la recaudación constituye un cometido de significativa importancia, cabe señalar que los impuestos constituyen uno de los instrumentos que utiliza la política económica para alcanzar los objetivos fijados por ésta. Lo cual significa que el diseño de los impuestos que adopte la política tributaria debe utilizar estructuras técnicas adecuadas a las metas u objetivos buscados.

Las dos funciones básicas que cumplen los impuestos son:



1. Captar recursos del sistema económico para financiar el gasto público.
2. Influye en el comportamiento de los agentes económicos toda vez que afecta el ingreso disponible y por lo tanto incide en la demanda en función de la elasticidad e ingreso de la misma.

Esta Asamblea aprueba la improcedencia de la iniciativa, toda vez que la situación actual de la economía a nivel nacional, estatal y municipal no es favorable, por ello se coincide en que los ingresos que se continúan recaudando contribuyen de manera positiva en inversión para infraestructura física, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación; así como la adquisición de bienes para el equipamiento de las obras generadas o adquiridas e infraestructura hidroagrícola.

Por tanto la propuesta no es procedente jurídicamente.

Por lo anteriormente expuesto, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 94 y relativos del Reglamento General del Poder Legislativo, se resuelve:

PRIMERO. La H. LXII Legislatura del Estado de Zacatecas, aprueba en todas y cada una de sus partes el contenido de la presente Resolución, en los términos descritos en el Considerando Segundo de este Instrumento Legislativo.

SEGUNDO. Notifíquese al Iniciante el contenido de la presente resolución para los efectos legales correspondientes.

TERCERO. Cúmplase.

CUARTO. Archívese el presente como asunto totalmente concluido.



DADA en la Sala de Sesiones de la Honorable Sexagésima Segunda Legislatura del Estado, a los doce días del mes de diciembre del año dos mil diecinueve.

**H. LEGISLATURA
DEL ESTADO**

PRESIDENTE

DIP. PEDRO MARTÍNEZ FLORES

SECRETARIA

SECRETARIA

DIP. MA. ISABEL TRUJILLO MEZA

DIP. MA. EDELMIRA HERNÁNDEZ PEREA



**H. LEGISLATURA
DEL ESTADO**