

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DISTINTAS DISPOSICIONES A LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, POR EL DIPUTADO JORGE ÁLVAREZ MÁYNEZ MIEMBRO DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO.

El suscrito **Jorge Álvarez Máynez**, Diputado Federal, integrante de la Fracción Parlamentaria de **Movimiento Ciudadano**, y en apego a las facultades y atribuciones conferidas por el artículo 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6 numeral 1, fracción I, y artículos 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, someten a la consideración de esta Asamblea, la Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona distintas disposiciones a la **Ley del Impuesto Sobre la Renta**, bajo la siguiente:

Exposición de motivos

Uno de los problemas sociales más graves que vive el país es la desigualdad y la movilidad social. En México los ricos se hacen más ricos y los pobres se hacen más pobres. La concentración de la riqueza es alarmante, el 1% de la población recibe 21% de los ingresos de todo el país¹. Las cuatro personas más ricas del país concentran el 9.5% del Producto Interno Bruto (PIB) mientras que en 2002 era sólo del 2%².

El índice Gini, mide hasta qué punto la distribución del ingreso entre individuos en una economía se aleja de una distribución equitativa donde 0 representa equidad perfecta y 1 una inequidad perfecta. Según la Standardized World Income Inequality Database, basado en este indicador señala a México con un coeficiente de Gini de 0.441 cuando el promedio es de sólo 0.373 de los 182 países medidos. En otras palabras: México tiene mucha más desigualdad que el promedio de todos los países en la muestra y al ordenarlos de menor a mayor nivel de desigualdad, México ocupa el lugar 87 de 113 países; el 76% de los países de esta muestra presentan menor desigualdad de ingreso.

La riqueza que se produce todo los días en México se encuentra concentrada en un grupo selecto de personas que se han beneficiado del poco crecimiento económico del cual ha gozado el país en las últimas dos décadas. Así, mientras el PIB per cápita crece a menos del 1% anual, la fortuna de los 16 mexicanos más ricos se multiplica por cinco.

¹ ESQUIVEL, Gerardo. *Desigualdad Extrema en México*. Oxfam. Consultado en: http://cambialasreglas.org/images/desigualdadextrema_informe.pdf

² Los cuatro mexicanos más acaudalados Carlos Slim (77,000 millones de dólares), Germán Larrea (13,900 mdd), Alberto Baillères (10,400 mdd) y Ricardo Salinas Pliego (8,000) asciende al 9.5% del Producto Interno Bruto (PIB) del país. En 2002, la fortuna de estos cuatro sólo representaba sólo 2% del PIB,

Somos la decimocuarta economía del mundo, sin embargo hay 53.3 millones de personas viviendo en pobreza y 11.4 millones en pobreza extrema. Estamos inmersos en un círculo vicioso de desigualdad, falta de crecimiento económico y pobreza. Si no se combate el problema de desigualdad cualquier política pública en contra de la pobreza estará condenada al fracaso.

La desigualdad ha frenado el potencial del capital físico, social y humano de México; haciendo que en un país rico sigan persistiendo millones de pobres. El académico Gerardo Esquivel en el Informe de Oxfam contextualiza la gravedad del problema:

“Para darnos una idea de la magnitud de la brecha en México veamos este ejemplo: para el año 2014, los cuatro principales multimillonarios mexicanos podrían haber contratado hasta 3 millones de trabajadores mexicanos pagándoles el equivalente a un salario mínimo, sin perder un solo peso de su riqueza.”³

El arreglo institucional de México está concebido para seguir reproduciendo las mismas prácticas de desigualdad. Ricardo Raphael de la Madrid señala: “En el edificio social de México el elevador está descompuesto. Si alguien nació en la planta baja tiene altísimas posibilidades de morir en la planta baja, que su hijo y su nieto mueran en la planta baja. Y si uno nació en el 10 o 9, difícilmente cae al 8.”

La movilidad social, en general, se refiere a los cambios que los individuos experimentan en su condición socioeconómica. Se entiende que a mayor asociación entre orígenes y destinos, la movilidad social es menor, y por lo tanto, la desigualdad de oportunidades es mayor. Una sociedad que enfrenta baja movilidad social y desigualdad de ingreso, corta casi de tajo las posibilidades de desarrollo económico de sus integrantes en el futuro⁴.

Latinoamérica ha sido, sistemáticamente, la región más inmóvil y desigual del planeta, característica de la que México no se encuentra exento⁵. En ese sentido, el Informe Movilidad Social de 2013 señala que: *“México se caracteriza por contar con una composición relativamente movable entre los estratos medios, pero con una persistencia o inmovilidad importante en los extremos de la distribución. El 70% de quienes nacen en los hogares más pobres permanecen en una situación de pobreza. 48 de cada 100 mexicanos que provienen de hogares del quintil más bajo de la*

³ Ibid.

⁴ CAMPOS-VÁZQUEZ, Raymundo, et. al., Movilidad social e intervenciones tempranas, Consultado en: http://cee.colmex.mx/images/eventos/CamposVelez_CapLibro_IntTempMovSoc_Los-Invisibles_2014.pdf

⁵ Ibid.

distribución se mantienen ahí. 52 de cada 100 mexicanos que provienen de hogares del quintil más alto de la distribución no se mueven de ahí.”⁶

Es por lo anterior que México se caracteriza por la concentración de la riqueza y la baja movilidad social en los extremos de la distribución socioeconómica, donde el extremo inferior está compuesto por población que vive en pobreza extrema. México, señala Raymundo Campos-Vázquez, experimenta pobreza más allá del extremo inferior de la distribución, pues, según los resultados del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en 2012, 45.5% de la población del país vivía en dicha condición. Aunado a lo anterior, México es un país altamente desigual en lo que a realización socioeconómica se refiere. Según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 2011, México es el segundo país miembro de la organización con mayor nivel de desigualdad de ingreso⁷.

Es así que, siguiendo la analogía de Ricardo Raphael, uno de los problemas fundamentales para que no funcione el elevador, es la política fiscal del país. El diseño de la política fiscal no corresponde a una economía desigual en donde no hay instrumentos tributarios que permitan reducir de manera significativa las brechas en el ingreso entre ricos y pobres.

Así lo explica Gerardo Esquivel en su Informe Desigualdad Extrema de Oxfam:

“Mientras que el promedio de los países de la OCDE obtiene el 32.5% de todos sus ingresos a partir de impuestos en bienes y servicios (lo que incluye impuestos al consumo e impuestos especiales), México obtiene el 54% de todos sus ingresos por esta vía. Lo anterior implica que la estructura fiscal en México está mucho más orientada a gravar el consumo que el ingreso personal o empresarial. Bien se sabe que los impuestos al consumo tienen un carácter regresivo porque los hogares relativamente pobres tienden a gastar un porcentaje más alto de su ingreso que los hogares relativamente ricos.”⁸

La debilidad recaudatoria en México es evidente al compararla con otros países. Para reflejar esta realidad un dato, México ocupó el último lugar entre los 34 países de la OCDE en cuanto a impuestos como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), de acuerdo con la organización. Mientras que el promedio de recaudación tributaria con

⁶ Informe de movilidad social en México 2013. Imagina tu futuro. Consultado en; <http://www.ses.unam.mx/cursos2013/pdf/MovilidadSocialMexico.pdf>

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibidem*

respecto al PIB en los países que integran la OCDE es del 34% , los ingresos del gobierno federal estuvieron por debajo del 20% en proporción del PIB en 2012.⁹

El problema de la baja recaudación de México mina la capacidad de gestión del gobierno afectando mayormente la provisión de servicios públicos en áreas fundamentales como educación, salud, asistencia social, habitación, infraestructura, servicios urbanos, seguridad, etc. La reducción de servicios públicos tiende a dañar profundamente a los más pobres quienes, a diferencia de los más ricos, dependen más de las políticas y acciones del gobierno (Gold 1979).

La política recaudatoria en México debe ser progresiva y redistributiva a causa de la alta concentración de la riqueza que hay en el país y de la poca, casi nula, movilidad social. La desigualdad extrema que existe en México requiere de políticas recaudatorias que garanticen la redistribución de la riqueza acumulada por unos cuantos, a través de gravámenes a la renta y al patrimonio. Como sostiene el economista francés Thomas Piketty en su libro, *La economía de las desigualdades*, un principio fundamental de Justicia Social es que:

“Si la desigualdad se debe, en parte, a factores que los individuos no controlan como la desigualdad de dotaciones iniciales legadas por familia o la buena fortuna (herencias), acerca de lo cual los individuos no son responsables, entonces es justo que el Estado trate de mejorar de la manera más eficaz la suerte de las personas menos favorecidas”¹⁰.

El impuesto a la herencia, es aquella tributación que hace el estado a la transferencia gratuita de propiedades que se realiza entre los individuos. La tributación está dirigida a toda aquella propiedad entregada o dejada por un sujeto al momento de su muerte.

El enriquecimiento patrimonial que logran los ciudadanos de manera gratuita al lograr la transmisión de una herencia por propiedad los coloca dentro de una posición privilegiada que los posiciona dentro de los quintiles más altos de la sociedad, en donde poco más de la mitad de los mexicanos de los que nacen en esta situación se quedan dentro del mismo estrato social. Lo que significa que sin haber trabajado, simplemente por el hecho de haber nacido con la fortuna de una herencia en una familia acomodada, tienen la posibilidad de pertenecer y sostenerse dentro de los estratos más altos de la sociedad mexicana, mientras que aquellos que no tienen la misma suerte, permanecen en el infortunio de la pobreza.

⁹ Cálculo realizado por Tax Policy Center, con datos de la OCDE. Consultado en: <http://www.taxpolicycenter.org/sites/default/files/3.1.4-figure1.png>

¹⁰ PIKETTY, Thomas. *La economía de las desigualdades: cómo implementar una redistribución justa y eficaz de la riqueza*. ANAGRAMA: 2015.

En este contexto el Estado tiene la obligación de corregir las fuerzas iniciales y de mercado que reproducen desigualdad a través de mecanismos de grabación de riqueza, que permitan una eficiente redistribución del ingreso. La imposición de un impuesto a las herencias pasaría a ser una pieza clave para garantizar el desarrollo de un auténtico estado de bienestar basado en principios de justicia social como del que habla el economista francés, Thomas Piketty. El enriquecimiento patrimonial otorga un poder económico a quienes se ven beneficiados, por lo que es justo que contribuyan en mayor medida a la construcción de un Estado con una política fiscal progresiva, donde aquellos que tengan ingresos superiores contribuyen pagando más impuestos.

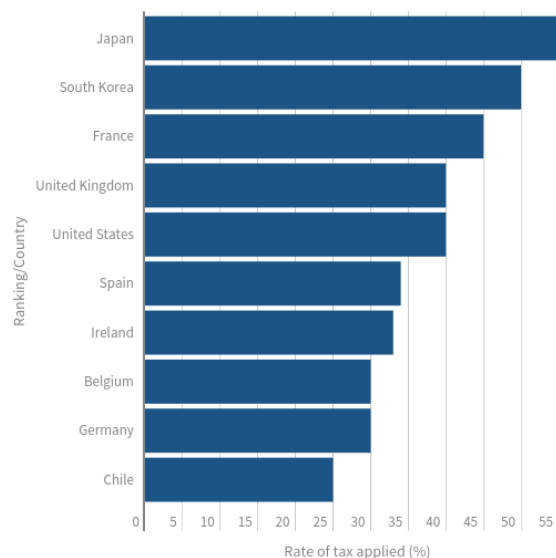
Aquellos a los que nos referimos como los que tendrían que contribuir más y a los que estaría dirigido este impuesto a las herencias, son 186,000 millonarios, cifra que aumentará a 273,000 personas en 2018, que cuentan con más de 1 millón de dólares según el informe "Reporte Global de Riqueza 2013" elaborado por el banco Credit Suisse¹¹, es decir, apenas apenas el 0.22% de la población en el país.

El impuesto a las herencias es una instrumento recaudatorio que tienen los países más desarrollados. "Más de la mitad de los países de la OCDE recaudan impuestos a la herencia de los más ricos. Estados Unidos tiene una tasa de hasta 40 por ciento (el estate tax tiene sus orígenes en el siglo XVIII), mientras que Japón y Corea del Sur tienen tasas de más de 50 por ciento. En América Latina, Chile tiene un impuesto de hasta 25 por ciento. México, en cambio, no tiene ningún impuesto a la herencia, por lo que la riqueza se acumula y transmite de manera libre en forma de cuentas bancarias y suntuosas propiedades".¹²

¹¹ Redacción. El Economista. Tienen México 186,000 millonarios.<http://eleconomista.com.mx/mercados-estadisticas/2013/10/09/tiene-mexico-186000-millonarios>

¹² ¡Impuesto a la herencia YA! Comunicado de Democracia Deliberada. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-democratas-deliberados/2016/05/09/impuesto-a-la-herencia-ya/>

Death taxes in the OECD



Rate kicks in at different thresholds in each country. Source: Family Business Coalition

Según estimaciones del colectivo Democracia Deliberada el 1% de la población posee el 43% de la riqueza del país, con ese 1% el esquema del impuesto a las herencias propuesto permitiría recaudar hasta el 1.8% del PIB.¹³ Este porcentaje de recaudación, continúan, equivaldría aproximadamente a los mismos recursos que han sido recortados al gasto del gobierno federal a raíz de la caída de los precios del petróleo de 2015. Otro ejemplo de lo que podría financiar este gravamen es el programa de Escuelas al CIEN (Certificados de Infraestructura Escolar Nacional) para el cual Gobierno Federal se endeudo a través de los “bonos educativos” por 50 mil millones de pesos.

La presente iniciativa de ley propone establecer un gravamen al excedente, partiendo de una base de todas aquellas propiedades que excedan los 10 millones de pesos. Se proponen tres gravámenes dependiendo el costo de la propiedad heredada:

1. Primer Segmento. Imponer un impuesto del 10% del monto excedente en un rango de 10 a 50 millones de pesos.
2. Segundo segmento. Imponer un impuesto del 20% del monto excedente en un rango de 50 a 100 millones de pesos.
3. Tercer segmento. Imponer un impuesto del 30% del monto excedente a partir de los 100 millones de pesos.

¹³ Ibid.

Para poner un ejemplo, si una propiedad tiene un valor de 70 millones se gravaría de la siguiente manera. Tendrá una tasa de 10% de impuestos los primeros 40 millones que excede de la base al tope del primer segmento (de 10 a 50 millones) teniendo que pagar sobre este excedente, un monto de 4 millones de pesos en impuestos. Además, se le gravará con el 20% el excedente situado el segundo segmento (de 50 a 100 millones), es decir los 20 millones tendría una tasa del 20%. Por lo tanto, el monto total que se pagaría por concepto de impuestos a las herencias una propiedad con valor de 70 millones sería de 8 millones de pesos, lo que representaría el 11.42% de su valor total.

Así, y de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que es obligación de los mexicanos contribuir a los gastos públicos, así de la Federación, como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Dicho de otra manera, y en consonancia con la tesis jurisprudencial P./J. 10/2003 de rubro "PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL." emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se cumple con el principio de proporcionalidad tributaria, que "radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos, lo que significa que los tributos deben establecerse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos ingresos"¹⁴, para consecuentemente dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 25 Constitucional, que señala que el Estado garantizará una más justa distribución del ingreso y la riqueza, a fin de permitir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

Cabe mencionar, que en la actualidad, aunque las herencias están exentas del Impuesto sobre la Renta, se debe de pagar un impuesto local sobre Adquisición de Inmuebles, que va de 0.5 a 3 por ciento. No obstante que la posible doble tributación es una de las principales críticas a esta propuesta, la doble tributación no es inconstitucional, pues si se grava por la Federación y por los Estados una misma fuente de riqueza o un mismo hecho, no resulta violatorio del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; es decir, la Federación no tiene

¹⁴ REVILLA de la Torre, Jorge Luis, *LA NECESIDAD DE IMPLEMENTAR EL CONCEPTO DEL DERECHO AL MÍNIMO VITAL EN LA LEGISLACIÓN TRIBUTARIA MEXICANA*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, disponible en:

https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Lists/Becarios/Attachments/84/Becarios_084.pdf

limitaciones constitucionales para el ejercicio de su potestad tributaria. Lo anterior ha sido reiterado en diversas ocasiones por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al establecer y sostener la tesis de jurisprudencia de rubro “IMPUESTOS. SISTEMA CONSTITUCIONAL REFERIDO A LA MATERIA FISCAL. COMPETENCIA ENTRE LA FEDERACION Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA DECRETARLOS.”, que señala lo siguiente:

“Una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales que se refieren a materia impositiva, determina que no existe una delimitación radical entre la competencia federal y la estatal, sino que es un sistema complejo y las reglas principales las siguientes: a) Concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículos 73, fracción VII, y 124); b) Limitación a la facultad impositiva de los Estados mediante la reserva expresa y concreta de determinada materia a la Federación (artículo 73, fracción XXIX) y c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI, y VII y 118).”

En consecuencia, a través de esta propuesta, sumando otros esfuerzos paralelos, se coadyuvará a lograr una movilidad social que ensanche la clase mediante una recaudación más progresista a quienes captaron la mayor parte del ingreso del país. La finalidad es construir una sociedad altamente móvil, y concretar sus objetivos principales: justicia social, eficiencia y cohesión social, es decir, el progreso social y económico; y así, sanar una de las heridas que lastiman a la sociedad mexicana¹⁵.

Por todo lo anterior, se somete a su consideración, la presente iniciativa con proyecto de:

DECRETO

Que deroga, reforma y adiciona distintas de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

ARTÍCULO ÚNICO.- Se deroga el inciso XXII del artículo 93; se reforma el primer párrafo y el inciso a) del inciso XXIII del artículo 93, se reforma el artículo 130 y el artículo 132; y, se añade el artículo 132 Bis de la Ley sobre el Impuesto sobre la Renta, para quedar como sigue:

Artículo 93. No se pagará el impuesto sobre la renta por la obtención de los siguientes ingresos:

¹⁵ BARTRA, Roger, *Igualdad y diferencia*, Reforma, consultado en: http://sintesis.prd.org.mx/resumen.php?articulo_id=422862

I. ... XXI.

XXII. **(Se deroga).**

XXIII. Los donativos en los siguientes casos, **cuando no excedan el valor total de \$10,000,000.00, en cuyo caso se aplicará lo dispuesto en el artículo 132 bis del presente ordenamiento:**

a) Entre cónyuges o los que perciban los descendientes de sus ascendientes en línea recta.

b) [...].

c) [...].

XXIV. ... XXIX.

Artículo 130. Se consideran ingresos por adquisición de bienes:

I. [...].

II. [...].

III. [...].

IV. [...].

V. [...].

VI. Los que se reciban por herencia o legado cuando excedan el valor total de \$10,000,000.00.

[...].

Artículo 132. Los contribuyentes que obtengan ingresos de los señalados en este Capítulo, **a excepción de los descritos en el numeral VI**, cubrirán, como pago provisional a cuenta del impuesto anual, el monto que resulte de aplicar la tasa del 20% sobre el ingreso percibido, sin deducción alguna. El pago provisional se hará mediante declaración que presentarán ante las oficinas autorizadas dentro de los 15 días

siguientes a la obtención del ingreso. Tratándose del supuesto a que se refiere la fracción IV del artículo 130 de esta Ley, el plazo se contará a partir de la notificación que efectúen las autoridades fiscales.

[...].

Artículo 132 bis. Los contribuyentes que obtengan ingresos de los señalados en el inciso VI del artículo 130, cubrirán, como pago provisional a cuenta del impuesto anual, el monto que resulte de aplicar las tasas sobre el excedente del ingreso percibido que a continuación se especifica, sin deducción alguna:

El gravamen se aplicará al excedente, partiendo de la base del ingreso adquirido por herencia o legado que iguale o exceda el valor total de \$10,000,000.00. Se aplicarán tres tasas proporcionales sobre el excedente del ingreso total:

I. El impuesto se calculará aplicando una tasa base del 10% únicamente al monto excedente del valor total, cuando este valor total rebase los \$10,000,001.00 hasta \$50,000,000.99.

II. Se aplicará una tasa extra del 20% únicamente al monto que exceda del tope de lo señalado en el numeral I, cuando el valor total del ingreso rebase los \$50,000,001.00 hasta \$100,000,000.99.

III. Se aplicará una tasa extra del 30% únicamente al monto que exceda del tope de lo señalado en el numeral II, cuando el valor total del ingreso rebase los \$100,000,001.00 en adelante.

El pago provisional se hará mediante declaración que presentarán ante las oficinas autorizadas dentro de los 15 días siguientes a la obtención del ingreso.

Quedan exentos del pago del referido gravamen las personas con discapacidad en términos de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad.

TRANSITORIOS

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

SEGUNDO. La Cámara de Diputados, en un plazo no mayor a ochenta días naturales a partir del día siguiente de la publicación del presente Decreto, deberá armonizar las leyes correspondientes en materia fiscal con el presente.

TERCERO. El Ejecutivo Federal deberá modificar los acuerdos de Declaratoria de coordinación en materia federal del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles de la Federación con los Estados que corresponda, a fin de evitar doble tributación respecto al gravamen derivado de la traslación de dominio con motivo de herencias, donaciones o legados.

CUARTO. En un plazo de ochenta días hábiles contados a partir de la fecha de entrada en vigor del presente Decreto, las entidades federativas deberán armonizar su legislación en materia fiscal con el presente.

QUINTO. La Cámara de Diputados, deberá etiquetar, en el Presupuesto Anual de Egresos de la Federación, los recursos obtenidos por el gravamen a herencias a un ingreso mínimo universal, mismo que debe establecer y regular.

Rúbrica

Dip. Jorge Álvarez Máynez