



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Gaceta Parlamentaria

Año XIX

Palacio Legislativo de San Lázaro, martes 6 de septiembre de 2016

Número 4612-III

CONTENIDO

Iniciativas

- 3** Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, y del Código Penal Federal, a cargo de la diputada Nora Liliana Oropeza Olguín, del Grupo Parlamentario del PRI
- 6** Que reforma, adiciona y deroga los artículos 54, 90, 93 y 155 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, a cargo del diputado Carlos Alberto de la Fuente Flores, del Grupo Parlamentario del PAN
- 16** Que reforma el artículo 2o. de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, a cargo del diputado Carlos Hernández Mirón, del Grupo Parlamentario del PRD
- 19** Que reforma el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada María Candelaria Ochoa Ávalos, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano
- 22** Que reforma diversas disposiciones de la Ley General de Protección Civil, a cargo de la diputada Mirna Isabel Saldívar Paz, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza
- 33** Que reforma el artículo 344 de la Ley Federal del Trabajo, a cargo de la diputada Nora Liliana Oropeza Olguín, del Grupo Parlamentario del PRI
- 36** Que reforma el artículo 112 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, a cargo del diputado Santiago Torreblanca Engell, del Grupo Parlamentario del PAN
- 38** Que reforma y adiciona los artículos 17 y 31 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, a cargo de la diputada Eva Florinda Cruz Molina, del Grupo Parlamentario del PRD
- 42** Que reforma, adiciona y deroga los artículos 93, 130, 132 y 132 Bis de la Ley del Impuesto sobre la

Pase a la página 2

Anexo III

Martes 6 de septiembre

- Renta, a cargo del diputado Jorge Álvarez Máynez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano
- 48** Que reforma el artículo 151 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, a cargo del diputado Luis Alfredo Valles Mendoza, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza
- 52** Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Educación, a cargo de la diputada Nora Liliana Oropeza Olguín, del Grupo Parlamentario del PRI
- 55** Que reforma los artículos 27 de la Ley General de Desarrollo Social y 8o. de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, a cargo de la diputada María del Rosario Rodríguez Rubio, del Grupo Parlamentario del PAN
- 58** Que adiciona el artículo 12 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a cargo de la diputada María Cristina Teresa García Bravo, del Grupo Parlamentario del PRD
- 60** Que reforma el artículo 42 de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, a cargo de la diputada María Elena Orantes López, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano
- 63** Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Protección Civil, a cargo de la diputada Nora Liliana Oropeza Olguín, del Grupo Parlamentario del PRI
- 67** Que reforma los artículos 27 y 151 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, a cargo del diputado Santiago Torreblanca Engell, del Grupo Parlamentario del PAN
- 72** Que adiciona el artículo 33 de la Ley General de Asentamientos Humanos, a cargo de la diputada María Cristina Teresa García Bravo, del Grupo Parlamentario del PRD
- 75** Que reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Claudia Sofía Corichi García, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano
- 78** Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a cargo del diputado Evelio Plata Inzunza, del Grupo Parlamentario del PRI
- 84** Que reforma y adiciona los artículos 19 de la Ley General de Protección Civil y 118 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, a cargo del diputado Joaquín Jesús Díaz Mena, del Grupo Parlamentario del PAN
- 86** Que reforma el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Isaura Ivanova Pool Pech, del Grupo Parlamentario del PRD
- 94** Que expide la Ley General para el Aprovechamiento Integral de Alimentos y su Donación Altruista, a cargo de la diputada Claudia Edith Anaya Mota, del Grupo Parlamentario del PRI
- 111** Que reforma el artículo 110 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, a cargo del diputado Juan Carlos Ruiz García, del Grupo Parlamentario del PAN
- 116** Que reforma los artículos 29 y 30 de la Ley General de Desarrollo Social, a cargo del diputado Julio Saldaña Morán, del Grupo Parlamentario del PRD

QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA LOS ARTÍCULOS 93, 130, 132 Y 132 BIS DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE ÁLVAREZ MÁYNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

El suscrito, Jorge Álvarez Máynez, diputado integrante del Grupo Parlamentario 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 honorable Congreso de la Unión, somete 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, 1 por ciento de la población recibe 21 por ciento de los ingresos de todo el país¹. Las cuatro personas más ricas del país concentran 9.5 por ciento del producto interno bruto (PIB) mientras que en 2002 era sólo del 2 por ciento².

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 por ciento 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 por ciento anual, la fortuna de los 16 mexicanos más ricos se multiplica por cinco.

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 móvil entre los estratos medios, pero con

una persistencia o inmovilidad importante en los extremos de la distribución. El 70 por ciento 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 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 por ciento 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 32.5 por ciento de todos sus ingresos a partir de impuestos en bienes y servicios (lo que incluye impuestos al consumo e impuestos especiales), México obtiene 54 por ciento 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 respecto al PIB en los países que integran la OCDE es del 34 por ciento, los ingresos del gobierno federal estuvieron por debajo de 20 por ciento en proporción del PIB en 2012⁹.

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, etcétera. 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.

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. 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.

Aquéllos 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 mil millonarios, cifra que aumentará a 273 mil 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 0.22 por ciento de la población en el país.

El impuesto a las herencias es un 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.

Según estimaciones del colectivo Democracia Deliberada, 1 por ciento de la población posee 43 por ciento de la riqueza del país, con ese 1 por ciento el esquema del impuesto a las herencias propuesto permitiría recaudar hasta el 1.8 por ciento del PIB¹³. 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 endeudó 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 de 10 por ciento del monto excedente en un rango de 10 a 50 millones de pesos.
2. Segundo segmento. Imponer un impuesto de 20 por ciento del monto excedente en un rango de 50 a 100 millones de pesos.
3. Tercer segmento. Imponer un impuesto de 30 por ciento del monto excedente a partir de los 100 millones de pesos.

Para poner un ejemplo, si una propiedad tiene un valor de 70 millones se gravaría de la siguiente manera: Tendrá una tasa de 10 por ciento 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 20 por ciento el excedente situado el segundo segmento (de 50 a 100 millones), es decir los 20 millones tendría una tasa de 20 por ciento. 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 11.42 por ciento de su valor total.

Así, y de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Uni-

dos 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 (SCJN), 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 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 federación 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 radi-

cal 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 disposiciones 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:

I. a XXI.

XXII. (Se deroga).

XXIII. Los donativos en los siguientes casos, **cuan- do 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. a 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 de 20 por ciento 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 de 10 por ciento 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 de 20 por ciento 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 por ciento 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 el 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.

Notas

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 Bailleres (10,400 mdd) y Ricardo Salinas Pliego (8,000) asciende al 9.5 por ciento del producto interno bruto (PIB) del país. En 2002, la fortuna de estos cuatro sólo representaba sólo 2 por ciento del PIB,

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.

6 Informe de movilidad social en México 2013. *Imagina tu futuro*. Consultado en: <http://www.ses.unam.mx/curso2013/pdf/MovilidadSocialMexico.pdf>

7 Ibid.

8 Ibídem

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.

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/>

13 Ibid.

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

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

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 6 de septiembre de 2016.

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 151 DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, A CARGO DEL DIPUTADO LUIS ALFREDO VALLES MENDOZA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA

El suscrito, Luis Alfredo Valles Mendoza, diputado de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción VI del artículo 151 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Planteamiento del problema

El Impuesto sobre la Renta es una contribución de carácter directo, que tiene por objeto reflejar la capacidad contributiva del sujeto pasivo de la relación tributaria, es decir gravar todo incremento positivo en el patrimonio del contribuyente sujeto del impuesto.

Bajo dicho contexto, el artículo 9 de la Ley del Impuesto sobre la Renta establece la mecánica del cálculo del impuesto, para tal efecto es necesario determinar la utilidad fiscal, la cual se obtiene disminuyendo de la totalidad de los ingresos acumulables obtenidos en el ejercicio las deducciones autorizadas por la ley.

En tal sentido, toma relevancia el hecho de reconocer las erogaciones estrictamente indispensables en que incurre el contribuyente para obtener sus ingresos, y reflejar efectivamente un incremento positivo en su patrimonio, al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió criterio para distinguir las deducciones necesarias para generar el ingreso de las erogaciones que no tiene relación directa con el incremento patrimonial.

“Deducciones. Criterios para distinguir las diferencias entre las contempladas en la Ley del Impuesto sobre la Renta, a la luz del principio de proporcionalidad tributaria consagrado en el artículo 31, fracción IV, constitucional. De la interpretación sistemática de la Ley del Impuesto sobre la Renta pueden observarse dos tipos de erogaciones: a) las necesarias para generar el ingreso del contribuyente, las cuales deben ser reconocidas por el legislador, sin que su autorización en la normatividad pueda equipararse con concesiones gratuitas, pues se trata de una exigencia del principio de proporcionalidad en materia tributaria, en su implicación de salvaguardar que la capacidad contributiva idónea para concurrir al sostenimiento de los gastos públicos, se identifique con la renta neta de los causantes. Ello no implica que no se puedan establecer requisitos o modalidades para su deducción, sino que válidamente pueden sujetarse a las condiciones establecidas por el legislador, debiendo precisarse que dicha decisión del creador de la norma se encuentra sujeta al juicio de razonabilidad, a fin de que la misma no se implemente de tal manera que se afecten los derechos de los gobernados; b) por otra parte, se aprecia que aquellas erogaciones en

las que no se observe la característica de ser necesarias e indispensables, no tienen que ser reconocidas como deducciones autorizadas pues su realización no es determinante para la obtención del ingreso; no obstante ello, el legislador puede implementar mecanismos que permitan deducir cierto tipo de gastos que no sean estrictamente necesarios, ya sea en forma total o en parte –lo cual también suele obedecer a su aspiración de conseguir ciertas finalidades que pueden ser de naturaleza fiscal o extra fiscal–, pero sin tener obligación alguna de reconocer la deducción de dichas erogaciones, pues no debe perderse de vista que se trata del reconocimiento de efectos fiscales a una erogación no necesariamente vinculada con la generación de ingresos. Un ejemplo de este tipo de desembolsos son los donativos deducibles, las deducciones personales de las personas físicas, o bien, ciertos gastos de consumo, como acontece con los efectuados en restaurantes. La deducibilidad de dichas erogaciones es otorgada –no reconocida– por el legislador y obedece a razones sociales, económicas o extra fiscales.”

Al respecto, resulta elocuente la jurisprudencia citada, al establecer que las deducciones necesarias e indispensables no son un capricho del legislador, y no obstante lo anterior, el propio legislador puede autorizar erogaciones distintas que obedezcan a fines de naturaleza fiscal o extra fiscal reconociendo razones sociales, económicas o extra fiscales.

Bajo dicha lógica es que opera el artículo 151 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, al permitir a los sujetos pasivos deducir los gastos que tengan como fin los pagos por honorarios médicos, dentales, y hospitalarios; así como gastos de funerales; donativos; intereses reales por créditos hipotecarios; aportaciones complementarias de retiro y voluntarias; primas de seguros de gastos médicos; transportación escolar y el impuesto local sobre ingresos por salarios. Dichos gastos no tienen relación directa con la generación de la riqueza del contribuyente, pero implican un gasto indispensable que se razona por principios de salud u económicos.

Cabe destacar, que el propio artículo 151 de la referida ley, en su fracción VI, reconoce que se pueden hacer deducibles las primas de seguros de gastos médicos, lo que sin duda ha potenciado el mercado, ante un

servicio de salud pública que se ve superado por la demanda de la sociedad y un sector salud en crisis financiera. Sin embargo, dicho beneficio fiscal no se ve extendido a las primas de seguro de vida, dejando a un amplio sector de la población en vulnerabilidad.

De acuerdo a información de la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS) en América Latina, México ocupa el octavo lugar en penetración de los seguros respecto al producto interno bruto (PIB). El porcentaje de seguros de vida coloca a nuestro país en la segunda posición por primas a PIB, con 39 por ciento, sólo por debajo del mercado brasileño que tiene una participación de 54 por ciento.

No obstante, la AMIS reporta que en México, sólo 7.8 millones de personas –de las poco más de 49 millones que suma la población económicamente activa–, cuentan con un seguro de vida individual, lo que representa 15 por ciento.

Lo anterior implica, que existe un amplio margen de la población que se encuentran en situación de vulnerabilidad, si consideramos que los dependientes económicos de los siniestrados, al no tener posibilidad de generar ingresos por razones de edad o competitivas, se ven sujetos a situaciones que dificultan su sustento económico. Lo anterior, representa una problemática para los mexicanos que por situaciones de enfermedad o por accidentes fatales dejan de velar por el bienestar financiero de sus familiares.

Argumentación

De conformidad con la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef), el seguro de vida es uno de los tipos del seguro en el que el pago por parte de la compañía de seguros de la suma asegurada del contrato depende del fallecimiento o sobrevivencia del asegurado en un momento determinado.

En este tipo de seguro el pago de la indemnización no guarda relación con el valor del daño producido por la concurrencia del siniestro, debido a que la persona no es evaluable económicamente. De ahí que este tipo de seguro no constituya un contrato de indemnización propiamente dicho, diferenciándose así, de los seguros de daños, y tiene diversas modalidades como son:

Modalidades	
Seguro en caso de sobrevivencia	El beneficiario (que en este caso es generalmente el propio Asegurado) percibirá la suma asegurada si vive hasta la fecha predeterminada, éste garantiza el pago de un capital o una renta al beneficiario.
Seguro en caso de fallecimiento	El Beneficiario (que puede ser una o varias personas) recibirá la suma asegurada estipulada cuando se produzca el fallecimiento del Asegurado, ya sea por causa natural o accidental. Es una clase de seguro de vida, ya sea que se trate de un capital o de una renta, se pagará por la compañía de seguros al beneficiario (que puede ser una o varias personas), si se produce la muerte del asegurado.
Seguro Dotal Mixto	Es una modalidad especial que se integra por un seguro de riesgo y un seguro de ahorro, en virtud de la cual, si el asegurado fallece antes del plazo previsto, se entregará a sus beneficiarios la indemnización estipulada, y si sobrevive a dicho plazo se entregará al propio asegurado la suma asegurada establecida por el contrato.

Cuadro Elaborado con información de la CONDUSEF

Cuadro Elaborado con información de la Condusef.

En tal sentido, el objeto de esta modalidad de seguro es garantizar un capital para los beneficiarios en caso de deceso del asegurado, para no quedar en un estado de vulnerabilidad.

Por otro lado, la Ley del Impuesto sobre la Renta en su artículo 27, fracción XI, autoriza la deducción de los pagos de primas de seguros de vida para las personas morales, es decir, cuando sean contratados por los patrones a favor de los trabajadores, al respecto cito:

“Los pagos de primas de seguros de vida que se otorguen en beneficio de los trabajadores, serán deducibles sólo cuando los beneficios de dichos seguros cubran la muerte del titular o en los casos de invalidez o incapacidad del titular para realizar un trabajo personal remunerado de conformidad con las leyes de seguridad social, que se entreguen como pago único o en las parcialidades que al efecto acuerden las partes. Serán deducibles los pagos de primas de seguros de gastos médicos que efectúe el contribuyente en beneficio de los trabajadores.”

Lo anterior, tiene una lógica innegable, que consiste en estimular que los patrones otorguen el beneficio de los seguros de vida a sus trabajadores, reconociéndose como gastos de previsión social cuyo objeto es satisfacer contingencias o necesidades presentes o futuras, así como otorgar beneficios a favor de los trabajadores o de los socios o miembros de las sociedades cooperativas, tendientes a su superación física, social, económi-

ca o cultural, que les permitan el mejoramiento en su calidad de vida y en la de su familia.

Cabe resaltar que en el caso de las primas de seguros de gastos médicos son deducibles tanto para personas morales bajo el concepto de previsión social, como en el caso de deducciones personales para personas físicas, lo que no sucede con las primas de seguros de vida que sin duda genera una asimetría fiscal.

La situación anterior es reconocida indirectamente por el propio gobierno federal a través de programas federales que buscan proteger a las familias cuando su principal sustento económico es víctima de algún percance o enfermedad mortal, tal es el caso del Programa Seguro de Vida para Jefas de Familia que brinda a hijas e hijos en estado de orfandad materna, de hasta 23 años (un día antes de cumplir los 24 años) apoyos económicos que van de los 315 pesos a los mil 942 pesos mensuales a entregarse de manera bimestral, con la finalidad de incentivar el ingreso y/o permanencia escolar, con alcance nacional a las 32 entidades federativas, y los casi 2 mil 500 municipios.

Lo anterior, a través del otorgamiento a las jefas de familia, en condición de vulnerabilidad social, de un seguro de vida, que contribuye a ampliar la seguridad social protegiendo el bienestar socioeconómico de las mujeres en situación de carencia o pobreza.

Bajo dicha línea del pensamiento, si el gobierno federal a través de programas federales entiende la problemática, es preciso que como legisladores implementemos la normatividad necesaria, pues se refiere a reconocer en las primas de seguros de vida, efectos deducibles no estructurales que son producto de una sanción positiva prevista por una norma que tiene como objetivo prioritario plasmar criterios de extra fiscalidad justificados en razones de interés público.

Por lo que respecta a lo dispuesto por el artículo 18 tercer párrafo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como lo establecido por el artículo 27 primer párrafo de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2016, se adjunta a la presente iniciativa el impacto presupuestario de la reforma propuesta, en términos de los artículos citados que a la letra de la ley disponen:

Artículo 18. ...

...

Las comisiones correspondientes del Congreso de la Unión, al elaborar los dictámenes respectivos, realizarán una valoración del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto, con el apoyo del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, y podrán solicitar opinión a la secretaría sobre el proyecto de dictamen correspondiente.

Artículo 27. En el ejercicio fiscal de 2016, toda iniciativa en materia fiscal, incluyendo aquéllas que se presenten para cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2017, deberá incluir en su exposición de motivos el impacto recaudatorio de cada una de las medidas propuestas. Asimismo, en cada una de las explicaciones establecidas en dicha exposición de motivos se deberá incluir claramente el artículo del ordenamiento de que se trate en el cual se llevarían a cabo las reformas.

De conformidad con lo anterior, la presente iniciativa se respalda en la valoración del impacto presupuestario CEFPP/IPP/057/2016, elaborada por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, que al respecto refiere:

“Objetivo 1:

Adicionar la deducción personal de las primas de seguros de vida para personas físicas, en el cálculo anual del Impuesto sobre la Renta (ISR) para fomentar que a través de dicho estímulo los contribuyentes se aseguren.

Impacto presupuestario:

Al analizar la propuesta vertida en la iniciativa, se ha concluido que de aprobarse, ésta generaría un gasto fiscal asociado al estímulo fiscal de adicionar la deducción personal de las primas de seguros de vida para personas físicas en el cálculo anual del ISR.

El gasto fiscal estimado derivado de la pérdida recaudatoria por el estímulo fiscal que concede la iniciativa en comento, ascendería a 43.4 millones de pesos (mdp) para el ejercicio fiscal 2016, conforme se señala en el anexo metodológico.

Conclusión:

La iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción VI del artículo 151 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, tendría un gasto fiscal estimado de 43.4 mdp para el ejercicio fiscal 2016, aunado a la pérdida recaudatoria generada por conceder la deducción personal de las primas de seguros de vida para personas físicas, en el cálculo anual del ISR.”

Bajo dicho contexto, si tomamos en cuenta la estimación prevista en la ley de ingresos del año en curso, la recaudación por el rubro de impuestos es de 2,407,716.7 mdp, significa que el impacto recaudatorio de 43.4 mdp representa únicamente el 0.0018 por ciento de la cantidad que se estima recaudar por impuestos, sin tomar, en cuenta que la medida puede dinamizar mayor capital, al proporcionarle a los beneficiarios del difunto capital para invertir en territorio nacional, a diferencia de quedar en estado de vulnerabilidad y tener que ser subsidiados por el estado, en el mejor de los casos.

Derivado de lo anterior el Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, ve la necesidad de implementar los mecanismos fiscales adecuados que aseguren que las familias mexicanas tengan los instrumentos de protección para hacer frente a situaciones de desequilibrio económico, por lo que se propone permitir la deducción de primas de seguros de vida para efectos del impuesto sobre la renta, y que se fomente a través de dicho estímulo que las personas físicas se aseguren y garanticen de este modo a sus beneficiarios económicos, una vida digna en caso de sufrir una tragedia.

Fundamento legal

Por las consideraciones expuestas, en mi calidad de diputado del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6o. numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de esta soberanía, la iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma la fracción VI del artículo 151 de la Ley del Impuesto sobre la Renta

Artículo Único: Se reforma la fracción VI del artículo 151 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Artículo 151. ...**I. a V. ...**

VI. Las primas por seguros **de vida** y de gastos médicos, complementarios o independientes de los servicios de salud proporcionados por instituciones públicas de seguridad social, siempre que el beneficiario sea el propio contribuyente, su cónyuge o la persona con quien vive en concubinato, o sus ascendientes o descendientes, en línea recta.

Artículo Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 6 de septiembre de 2016.

Diputado Luis Alfredo Valles Mendoza (rúbrica)