

ELEMENTOS DE ANÁLISIS PARA UNA REFORMA FISCAL INTEGRAL EN MÉXICO

ANALYTICAL ELEMENTS FOR A COMPREHENSIVE TAX REFORM IN MEXICO

Sergio Federico SIERRA ROMERO¹

RESUMEN: Los elevados niveles de concentración del ingreso y la riqueza en México constituyen, desde sus orígenes coloniales, causa y efecto de un proceso de desarrollo complejo en el cual se entrelazan factores socioculturales, económicos y políticos. En atención a los diversos problemas públicos derivados de las desigualdades intrínsecas a este modelo de desarrollo, desde hace varios años ha estado presente un intenso debate respecto a la pertinencia de llevar a cabo una reforma fiscal sustantiva, la cual considere objetivos no sólo recaudatorios sino también redistributivos. La investigación contribuye a este debate mediante la revisión de propuestas recientes de analistas y organizaciones interesadas en el tema, el análisis de los trabajos legislativos en materia fiscal, así como los puntos de vista de un conjunto de expertos que se entrevistaron, como abordaje metodológico para disponer de una visión diversa y, en algunos puntos, controversial, sobre los alcances que pudiera tener la reforma.

PALABRAS CLAVE: Hacienda pública, desigualdad, redistribución.

ABSTRACT: *The high levels of income and wealth concentration in Mexico constitute, since its colonial origins, the cause and effect of a complex development process, in which sociocultural, economic and political factors are intertwined. In response to the various public problems derived from the inequalities intrinsic to this development model, for several years there has been an intense debate regarding the relevance of carrying out a substantive tax reform, which considers objectives not only for collection but also redistributive. The research contributes to this debate by reviewing recent proposals from analysts and organizations interested in the topic, the analysis of legislative work on tax matters, as well as the points of view of a group of experts who were interviewed, as a methodological approach to have a diverse and, in some points, controversial vision on the scope that the reform could have.*

KEYWORDS: *Public finances, inequality, redistribution.*

¹ Investigador A del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, maestro en Políticas Públicas Comparadas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Desarrollo y reforma fiscal*. III. *Agenda parlamentaria y reforma tributaria*. IV. *Procedencia y alcances de la reforma: un debate presente*. V. *Conclusiones*. VI. *Bibliografía*. VII. *Anexos*.

I. INTRODUCCIÓN

Un informe presentado en 2023 por OXFAM México² llamaba la atención sobre el hecho de que los “súper ricos” de nuestro país vieron aumentar sus fortunas en 33% desde el inicio de la pandemia de COVID-19; no obstante, su contribución a la recaudación fiscal ha sido muy reducida, lo que se explica por el bajo nivel de las tasas efectivas del impuesto sobre la renta (ISR) que han pagado por la elevada permisividad de deducciones.³ A esta situación se suma la limitación de que una proporción importante de la población no contribuye a los ingresos fiscales por desarrollar sus actividades económicas bajo condiciones de informalidad.

Frente a estas problemáticas, diversos autores y organizaciones, incluida la misma OXFAM, han planteado la necesidad de llevar a cabo una reforma fiscal integral en México, la cual incluya modificaciones profundas y transparentes en la progresividad del ISR, particularmente en los estratos de población con mayores niveles de ingreso y riqueza; gravámenes especiales a las grandes fortunas; aumento en la cobertura fiscal, combate a la evasión y elusión fiscales; revisión de los privilegios tributarios, así como priorizar la inversión pública en infraestructura social. El tema no es nuevo, como destacó recientemente Carlos Urzúa. A principios de la década de los sesenta, México rechazó una propuesta de reforma tributaria de Nicolás Kaldor, quien planteaba gravar a las empresas y a las personas de mayores ingresos conforme al modelo tributario de los Estados Unidos.⁴

² OXFAM México es una organización no gubernamental, que forma parte de la confederación global OXFAM Internacional, con presencia en 70 países y tiene el objetivo de acabar con la pobreza, la injusticia y la desigualdad extrema. <https://oxfamMexico.org/conocenos/>

³ Las personas contribuyentes con ingresos arriba de 500 millones de pesos anuales (“súper ricos”), representaban en 2021 apenas 0.03% de la recaudación total de impuestos y las grandes empresas pagaban tasas efectivas de ISR entre 1 y 8% del total de sus ingresos, muy por debajo del 30% que establece la Ley. OXFAM México, *¿Quién paga la cuenta?*, 1.

⁴ Urzúa, “La herencia. El cartucho encendido”, 29.

Diego Castañeda concluye que “México nació siendo un país sumamente desigual”, definiendo al régimen fiscal colonial (Nueva España) como “sumamente regresivo” y “tiene una herencia institucional que facilita la reproducción de desigualdades”.⁵ Asimismo, el autor destaca que “el proyecto liberal del siglo XIX, en lo general, fue regresivo”;⁶ durante la etapa del Porfiriato, la desigualdad aumentó y la Revolución Mexicana se distinguió por su carácter liberal, que logró un efecto redistributivo, pero a favor principalmente de las clases medias.⁷ Si bien de 1950 a 1980 la desigualdad se redujo, al tiempo que se expandió la clase media, esta tendencia se rompió con las crisis económicas de los 80 y 90.⁸

Este autor distingue al periodo 1995–2012 por la expansión de los programas sociales, el cuidado de la estabilidad macroeconómica, el estallido de la violencia y una disminución en el índice de desigualdad. Mientras que de 2013 a la fecha, destaca la continuación de dichos programas; un escenario internacional hostil; ligero deterioro macroeconómico; expansión de la violencia; un resultado mixto en desigualdad durante la administración del presidente Enrique Peña Nieto; una mejora en la actual administración gracias a mayores transferencias monetarias a la población, pero cierta pérdida en la progresividad de los programas sociales por deficiencias de diseño e instrumentación.⁹ Sin bien coincidimos con estos argumentos, es relevante tener en consideración durante esta última etapa, las consecuencias de la caída de los ingresos petroleros sobre el margen de maniobra del gasto social¹⁰ y los efectos regresivos de la pandemia de COVID-19.

Respecto a las iniciativas para llevar a cabo una reforma fiscal integral en México, Carlos Brown, una de las personas entrevistadas como parte de esta investigación, refiere a la “captura política” de dicha re-

⁵ Castañeda, *Desiguales*, 38 y 173.

⁶ *Ibid.*, 47.

⁷ *Ibid.*, 52 y 125.

⁸ *Ibid.*, 52-53.

⁹ *Ibid.*, 156-160.

¹⁰ Mientras que la participación de los ingresos petroleros en el total de los ingresos presupuestarios del sector público en 2013 fue de 35.4%, para 2019 disminuyó a 17.7% y en 2023 fue de 15.3%, pese a la apuesta del Ejecutivo federal a la recuperación productiva y financiera de Petróleos Mexicanos. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Ingresos presupuestarios del sector público”, acceso el 25 de abril, 2024, <http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/estadisticas.jsp>

forma por los grupos económicos más poderosos.¹¹ Asimismo, desde principios de la “transición democrática” de nuestro país, Julio Boltvinik advirtió que una reforma que eliminara la tasa cero del impuesto al valor agregado (IVA) y las exenciones a rubros de consumo básico tendría un efecto regresivo adverso sobre los deciles de ingreso más pobres, e inclusive medios, aun cuando desde el Ejecutivo se hablaba de instrumentar un mecanismo para devolverles a las familias afectadas una parte de la pérdida.¹²

A finales de 2013 se aprobó una reforma que, de acuerdo con algunos de los expertos entrevistados, fue la última con cambios significativos en varios rubros de la normatividad en materia de ISR, IVA e impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS). Sin embargo, de acuerdo con Mónica Unda, aunque coincide en considerar la importancia de esta reforma y sus efectos positivos sobre la recaudación tributaria, afirma que ésta no estuvo a la altura del problema fiscal, por su impacto insuficiente; refiriéndose a ella como “otra oportunidad perdida”.¹³ En este orden de ideas, pero con un distinto argumento, Carlos Brown de OXFAM afirma que la reforma de 2013 no aumentó el porcentaje de ingresos públicos respecto al producto interno bruto (PIB); lo que cambió tan sólo fue la composición de éstos en ingresos petroleros y no petroleros, dada la pronunciada caída de los primeros.

El análisis de los diversos planteamientos actuales en la materia conduce, en primera instancia, a la necesidad de definir lo que se entiende por reforma fiscal y, particularmente, su alcance integral. Si bien existen diferentes tipos de reformas: política, económica, social, educativa, entre otras, en materia legislativa, una reforma busca mejorar y actualizar el marco normativo que rige al Estado en cuanto a sus leyes constitucionales y secundarias.¹⁴ Al hablar en específico del derecho

11 En refuerzo a su afirmación, Carlos Brown cita una tesis reciente de Daniel Tinajero (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales), en la cual se analiza la relación entre el problema tributario en México y la llamada “élite hacendaria”, conformada por la red de personajes que han transitado, a través de las “puertas giratorias”, entre posiciones directivas del sector público y del privado.

12 Boltvinik, “Reforma fiscal contra los pobres”, 26.

13 Unda, “La reforma tributaria de 2013: los problemas de la hacienda pública y la desigualdad en México”, 78-79.

14 Sistema de Información Legislativa, Secretaría de Gobernación, vocabulo: “reforma”, acceso el 31 de enero de 2024, <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=206#:~:text=En%20materia%20legislativa%20una%20reforma,sus%20leyes%20constitucionales%20y%20secundarias>.

fiscal, éste se define como aquella “rama del Derecho que regula las relaciones entre el erario y los contribuyentes, por medio de los impuestos de toda índole, las personas y los bienes gravados, las exenciones especiales, las formas y plazos de pago, las multas u otras penas, o los simples recargos que corresponde aplicar por infringir los preceptos sobre declaraciones, trámites y vencimientos”.¹⁵ En este sentido, una reforma fiscal corresponde a una modificación del marco normativo que regula este tipo de relaciones entre Estado y contribuyentes.

Algunos autores consideran más adecuado el término reforma hacendaria o de la hacienda pública.¹⁶ Respecto a este concepto y sus alcances, hay coincidencia, como se comenta en las conclusiones; no obstante, a lo largo del documento se mantiene el término reforma fiscal integral, para claridad del lector.

El Grupo Nuevo Curso de Desarrollo (GNCD) se refiere a la reforma fiscal como el eje de la transformación social en México (“reforma articuladora de reformas”), por su vinculación con otras reformas orientadas a apoyar al empleo, a una “red de protección social más sólida y con cobertura universal”.¹⁷ Se sostiene, además, que la reforma debe incluir “cambios en materia de gasto, ingreso y crédito y promoverse de manera coordinada en los tres órdenes de gobierno”, e impulsar un Consejo Económico y Social que promueva “el apoyo ciudadano a un pacto social que haga viable la reforma hacendaria desde el punto de vista político”.¹⁸

De acuerdo con López Hernández, una reforma fiscal debe abordar los ingresos tributarios y no tributarios, aspectos presupuestarios, la coordinación fiscal entre la Federación y los estados, aspectos financieros y el endeudamiento público, bajo principios de eficiencia y neutralidad,

¹⁵ Caballenas de Torres, *Diccionario de Ciencias Jurídicas*, 301.

¹⁶ Es el caso de Jorge Chávez Presa y José Luis Clavellina Mier, dos de las personas expertas entrevistadas, para quienes no se puede reformar la legislación tributaria para aumentar los ingresos públicos, sin considerar el destino y composición del gasto público; el endeudamiento para financiar el déficit, así como otros pasivos, como son las pensiones. Para Chávez Presa, el vocablo hacienda lo dice todo, ya que en latín, proviene de la palabra hacienda que significa “cosas por hacer”.

¹⁷ El GNCD es un grupo de pensamiento que surgió con apoyo de la Universidad Nacional Autónoma de México para reflexionar sobre las consecuencias de la recesión económica de 2008-2009 y sus implicaciones futuras. En 2019, este grupo planteó la necesidad de “la articulación de un enfoque integral en las propuestas específicas de política económica y social, así como la reforma de la estructura institucional que sustenta su formulación, ejecución y seguimiento”. GNCD, *México frente a la crisis: hacia un nuevo curso de desarrollo*. México: UNAM, 2010, 36 y 39, citado por Cordera y Provencio, *Consideraciones y propuestas sobre la estrategia de desarrollo para México*, 9, 10 y 54.

¹⁸ Cordera y Provencio, *Consideraciones y propuestas sobre la estrategia de desarrollo para México*, 54-55.

competitividad, equidad, simplificación, seguridad jurídica, asignación eficiente de recursos, equilibrio fiscal, transparencia y rendición de cuentas.¹⁹ En este sentido, una reforma fiscal debiera contemplar un nivel óptimo de recaudación fiscal, así como un mayor control del gasto público.²⁰

El contexto macroeconómico internacional no deja de estar presente en el crisol de factores que pudieran influir en la propuesta y aprobación de una reforma fiscal. Cabe mencionar que, recientemente, el Fondo Monetario Internacional proyectó en 3.1% (2024) y 3.2% (2025) el crecimiento mundial; estimaciones ligeramente superiores a las anunciadas en octubre de 2023, bajo la consideración de una “resiliencia mayor de lo esperado en Estados Unidos y en varias economías de mercados emergentes y en desarrollo importantes, así como al estímulo fiscal en China”.²¹ Sin embargo, estas previsiones son inferiores al promedio histórico de 2000 a 2019 (3.8%) y algunos analistas toman con reserva esta “resiliencia” ante los efectos inflacionarios de los conflictos bélicos de Medio Oriente y Ucrania sobre el precio de los hidrocarburos y los granos, así como por la contracción observada en la demanda y los problemas hipotecarios en China.²²

En este contexto, la investigación se planteó como objetivo identificar los principales planteamientos sobre una eventual reforma fiscal integral en México, aun cuando por las limitaciones temporales de la misma se concentró en la dimensión del ingreso, sin dejar de lado algunas consideraciones relacionadas con el gasto público y abordando tanto elementos regulatorios como de política pública. Para ello, se definió como hipótesis de trabajo que existe un relativo consenso en cuanto a la necesidad de llevar a cabo una reforma de este tipo en México. No obstante, persisten planteamientos encontrados en cuanto a los alcances y características que debiera tener ésta, particularmente, respecto a la estructura de tasas impositivas, la vigencia de algunas exenciones fiscales, así como la aprobación de gravámenes no sólo a los ingresos sino también a la riqueza.

¹⁹ López Hernández, “Reforma fiscal y federalismo fiscal”, en Ríos Granados, *Conceptos de reforma fiscal*, 80-81.

²⁰ Ríos Granados, “Recaudación de tributos como base de una reforma fiscal”, *Conceptos de reforma fiscal*, 110.

²¹ En el caso de México, este organismo internacional estima un crecimiento económico de 2.7 y 1.5% en 2024 y 2025, respectivamente. Fondo Monetario Internacional, Actualización de perspectivas de la economía mundial, 1 y 14.

²² Giugale, “¿Qué le espera a la economía mundial este 2024?”, *Aristegui Noticias*, 8 de enero, 2024.

El abordaje metodológico incluyó una revisión bibliográfica y estadística, así como de la documentación disponible en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados,²³ complementada con la aplicación de una entrevista semiestructurada a un grupo de expertos, con el fin de contar con una visión diversa y comparada sobre planteamientos actuales en la materia. En el apartado II se resumen elementos conceptuales y algunos planteamientos en la discusión reciente sobre la reforma fiscal pendiente en México desde un enfoque de desarrollo. En el apartado III se presentan los resultados de la revisión de los trabajos parlamentarios en las últimas dos legislaturas, en cuanto a las reformas propuestas a la Ley del ISR y a la normativa complementaria. El contenido de las entrevistas se analiza en el apartado IV, mientras que en el apartado V se presentan las principales conclusiones. Al final del documento se incluyen como Anexos el perfil de las personas expertas y las preguntas utilizadas en las entrevistas, así como información detallada de los trabajos de las LXIV y LXV Legislaturas.

II. DESARROLLO Y REFORMA FISCAL

La Agenda 2030, suscrita en 2015 por 193 Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas, contempla 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas, referidos a una diversidad de temas; los cuales, en conjunto, definen una conceptualización integral sobre el desarrollo de las sociedades democráticas modernas. Las brechas y retos que estos objetivos suponen son amplios y diversos: fin a la pobreza en todas sus formas y al hambre; garantizar una vida sana y promover el bienestar para todas las personas; educación inclusiva, equitativa y de calidad, así como aprendizaje durante toda la vida; igualdad de género; disponibilidad de agua y su gestión sostenible; acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna; crecimiento económico inclusivo, sostenible y con trabajo decente para todos; infraestructuras resilientes, industrialización sostenible e innovación; reducción de las desigualdades al interior y entre los países; ciudades más inclusivas,

²³ De acuerdo con el artículo 72, inciso H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el caso de iniciativas legislativas relacionadas con impuestos, su discusión invariablemente deberá llevarse primero a cabo en la Cámara de Diputados.

seguras, resilientes y sostenibles; consumo y producción sostenibles; adaptación y mitigación frente al cambio climático; conservación y uso sostenible de océanos, mares, recursos marinos, bosques, así como promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas.²⁴

De estos retos se desprende que las acciones que realicen los países para su atención deben considerar tres dimensiones inseparables del desarrollo: la economía, los aspectos medioambientales y la equidad. Sin embargo, la información disponible muestra que los países latinoamericanos, en general, y México, en particular, presentan brechas importantes de equidad no sólo en la distribución del ingreso y la riqueza, sino también en las oportunidades de desarrollo para una parte importante de su población.

Ahora bien, la elevada concentración de los recursos en un país no sólo representa un problema de equidad, sino que también limita su potencial de crecimiento y desarrollo económicos, por su incidencia en la capacidad y diversificación del consumo e inversión de su población. En este orden de ideas, Castañeda apunta que la “mayor inequidad se refleja en menor productividad, en menor aprovechamiento del capital humano del país y menor fuerza de trabajo interno”.²⁵ Por otra parte, los elevados niveles de concentración económica se han visto acompañados de una alta concentración de poder político, lo que ha derivado en algunos casos, en altas tasas de evasión y elusión fiscal.

De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo. Se observa que 10% de la población más rica tiene ingresos 12 veces mayores que la más pobre (10%); mientras que el promedio para países desarrollados, miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), es de cuatro veces.²⁶ Asimismo, en un documento informativo presentado por OXFAM México, en el marco de la “Semana de la Desigualdad 2024”, se afirma que la riqueza de los 14 “ultrarricos mexicanos” (aquellos “súper ricos” con más de mil

²⁴ Asamblea General de las Naciones Unidas, “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, 16-32.

²⁵ Castañeda, *Desigualdades*, 13.

²⁶ Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “Las complejidades de la desigualdad en América Latina y el Caribe”, acceso el 6 de marzo de 2024, <https://www.iadb.org/es/noticias/las-complejidades-de-la-desigualdad-en-america-latina-y-el-caribe>.

millones de dólares), casi se ha duplicado desde inicios de la pandemia, concentrando estas personas y sus familias ocho de cada 100 pesos de la riqueza privada nacional; lo que, de acuerdo con esta organización, se explica tanto por la alta concentración de mercado de las empresas de los grupos económicos que encabezan, como por su poder político.²⁷

OXFAM destaca como factor explicativo del proceso acentuado de concentración de los últimos 40 años, las privatizaciones de empresas públicas en las décadas de los 80 y 90, así como las licencias y permisos otorgados por el gobierno mexicano para la explotación de recursos naturales y otros bienes y servicios.²⁸ Por su parte, Viridiana Ríos llama la atención sobre el hecho de que la población de nuestro país enfrenta carencias importantes a pesar de sus potencialidades en cuanto a recursos naturales, demográficos y la vecindad con la mayor economía del mundo, respecto a lo cual señala como elementos explicativos la “gran cantidad de reglas, políticas y regulaciones que benefician a quienes tienen más dinero, a las empresas más grandes y a quienes han heredado el poder.”²⁹

Para OXFAM, “México es una anomalía fiscal: es una gran economía, con un nivel medio de desarrollo social y económico, pero [con niveles de recaudación] similares que en países de ingresos bajos”.³⁰ Asimismo, en un seminario reciente celebrado en el Colegio de México, algunas personas expertas discutieron sobre la función dual de la política fiscal como fuente de ingresos tributarios y herramienta redistributiva.³¹ Destacan los siguientes comentarios de los panelistas:

- Arturo Herrera (Banco Mundial) señaló que desde finales del siglo XX se ha observado que los países con mayor desigualdad han presentado menores tasas de crecimiento económico, por los desincentivos a la inversión, dada la necesidad de gravar más a las ganancias para su posterior redistribución. Recientemente se ha sostenido que la desigualdad también se hace presente por la captura del Estado por parte de los “súper ricos”.

²⁷ OXFAM México, *El monopolio de la desigualdad*, 1-2.

²⁸ *Ibid.*, 6.

²⁹ Ríos Contreras, *No es normal: el juego oculto que alimenta la desigualdad mexicana y cómo cambiarlo*, 18.

³⁰ OXFAM México, *¿Quién paga la cuenta?*, 5.

³¹ “Hacia un nuevo pacto social: tributación y redistribución”, Seminario permanente sobre desigualdad socioeconómica, El Colegio de México, 28 de febrero de 2024.

- Por su parte, Gerardo Esquivel (El Colegio de México) apuntó que para redistribuir el ingreso no sólo es importante el gasto público, sino también una política tributaria más progresiva y transparente. En países latinoamericanos se ha dado mayor importancia a los impuestos indirectos, como el IVA y el IEPS, al considerarse más efectivos frente a los altos niveles de informalidad; sin embargo, su aplicación tiene implicaciones redistributivas regresivas, por afectar mayormente a las personas de bajos ingresos, dado el mayor porcentaje de su ingreso destinado al consumo. En países como México existe una marcada inequidad horizontal en la tributación de los ingresos provenientes del trabajo, respecto a los del capital o activos, por la mayor facilidad y eficacia para el cobro de impuestos (en el caso de los primeros), además de que la tasa marginal en la estructura tarifaria del ISR se alcanza mucho más rápido que en otros países.
- Alejandra Haas (OXFAM México) destacó que la desigualdad no debe entenderse únicamente en función de la concentración del ingreso y la riqueza, sino también como una desigualdad económica; además de que en países como México es plausible cuestionarse sobre la posibilidad de una democracia funcional con altos niveles de desigualdad.
- Raymundo Campos (El Colegio de México) llamó la atención sobre el hecho de que el ISR y la seguridad social son el eje del sistema fiscal, pero se requiere un registro universal, buscar que los programas sociales fluyan por el sistema de renta, operen nuevos instrumentos financieros, mejore la bancarización y se transite a finanzas públicas digitalizadas. Por otra parte, es necesario implementar impuestos patrimoniales a la riqueza y a las herencias; evaluar las tasas impositivas efectivas en los diferentes sectores, así como los gastos fiscales; además de fortalecer el cobro del impuesto predial y la tenencia por parte de los gobiernos estatales.

Por otra parte, en su reciente estudio económico de México 2024, la OCDE reitera la observación de que nuestro país es, dentro del conjunto de países que forman parte de esta organización, el que pre-

senta la relación impuestos/PIB más baja, no obstante las medidas adoptadas por la actual administración para reducir la evasión fiscal. Se afirma todavía que existe “espacio para aumentar la progresividad del sistema tributario”, además de recomendar que se aumenten gradualmente los ingresos a partir de recaudar un impuesto sobre bienes inmuebles, eliminar progresivamente las exenciones ineficientes y regresivas del ISR, reducir el umbral de ingresos para la tasa máxima de este impuesto, ampliar la base imponible del IVA y facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias.³²

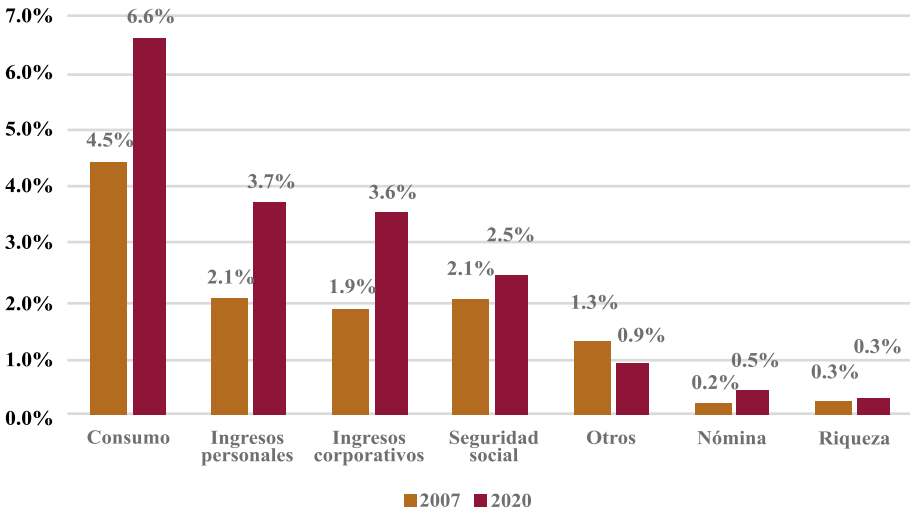
En complemento a estas conclusiones, a continuación se destacan algunas consideraciones sobre el rezago que enfrenta el sistema tributario mexicano en materia de recaudación de impuestos al ingreso y consumo; la asignatura pendiente en los impuestos al patrimonio y el margen estrecho de gasto para cubrir los requerimientos de inversión social.

1. Áreas de oportunidad para la recaudación tributaria

Entre 2007 y 2020, la recaudación total aumentó 5.8 puntos porcentuales del PIB, al pasar de 12% a 17.8%. Sin embargo, en la gráfica 1 se aprecia que los impuestos al consumo fueron el rubro que aportó la mayor participación en esta variación (2.1 puntos porcentuales), lo que resulta regresivo en un país con una proporción importante de hogares pobres que destinan una mayor proporción de sus ingresos al consumo. En tanto, la recaudación conjunta de impuestos a empresas y a la riqueza en 2020 representaba un porcentaje menor que la recaudación por ingresos personales, seguridad social y nómina (3.9% y 6.7%, respectivamente).

32 OCDE, *Estudio económico de México 2024. Resumen ejecutivo*, 10.

Gráfica 1. Recaudación tributaria en México por tipo de impuesto, 2007 y 2020 (% del Producto Interno Bruto)



Fuente: Elaboración propia con información de OXFAM, ¿Quién paga la cuenta?, 6.

Un primer elemento que explica la reducida recaudación tributaria en México es la baja disposición de la población para pagar impuestos. En un estudio realizado por OXFAM, CIEP y Fundar, se destaca que, en 2016, 37% de las personas consideraban que la evasión fiscal era justificable, lo que se reflejaba en niveles elevados de este indicador (16.1% de los ingresos potenciales o 2.6% del PIB).³³

De acuerdo con un estudio de la OCDE, citado por Urzúa, en 2021 el país latinoamericano con la mayor recaudación tributaria como porcentaje del PIB fue Brasil (33.5%), seguido de Argentina (29.1%) y Chile (22.2%), mientras que en México fue de tan sólo 16.7%. Quien fuera secretario de Hacienda a inicios de la actual administración señaló que el caso mexicano podía explicarse por la reducida base gravable del IVA, dado que muchos bienes y servicios están exentos de este impuesto o pagan tasa cero. A nivel estatal, el problema se relaciona por la caída en la recaudación de la tenencia vehicular, por el manejo político de los gobier-

³³ OXFAM, CIEP y Fundar, *La vacuna de la desigualdad*, 75, citando cifras del CIEP (2020) y un estudio coordinado por la Universidad de las Américas, Puebla (2017).

nos locales; y a nivel municipal, por las bajas tasas del impuesto predial y la poca capacidad de varios de estos gobiernos para administrarlo.³⁴

Ahora bien, para Kaplow,³⁵ los impuestos directos (basados en el ingreso) son más eficientes para un objetivo redistributivo; de ahí la importancia del ISR. Sin embargo, de acuerdo con OXFAM, CIEP y Fundar, este impuesto ha enfrentado en México tres problemáticas que le restan progresividad.³⁶ Por una parte, el diseño de las tarifas conlleva a que las personas de los deciles más altos paguen relativamente poco. Igualmente, se da un tratamiento preferencial a las ganancias de capital, ya que la tasa impositiva que se cobra a ingresos como la venta de acciones, es menor a la aplicada a ingresos por trabajo; o bien, el hecho de que en la enajenación de inmuebles destinados a casa-habitación el valor máximo de las propiedades hasta el cual procede la exención es más elevado que el valor de los inmuebles de la familia promedio. Asimismo, el trato preferencial a las ganancias de capital considera la posibilidad de calcular al ISR conforme a dos procedimientos y elegir la tasa que implique pagar menos impuestos. Por otra parte, se permite la deducción de diversos gastos personales al momento de calcular el ingreso gravable (tales como colegiaturas, honorarios médicos y donativos), cuyos beneficios son mayores para las personas con mayores ingresos.

Viridiana Ríos concluye, con base en estimaciones comparativas, por estrato de ingreso “que se ha consolidado un sistema que no solo cobra pocos impuestos, sino que proporcionalmente les cobra más a las clases medias que a las altas”.³⁷ Las tasas efectivas de ISR que pagan las personas con mayores ingresos son más bajas que las que deberían de pagar. Asimismo, se aprecia que “la evasión y elusión se concentra, por mucho y, sobre todo, en las personas de más altos ingresos”; éstos evaden y eluden ocho veces más de lo que lo hace el 50% más pobre.³⁸ Por lo que la autora afirma que “es absurdo que sigamos pensando que los trabajadores informales de estrato medio o

³⁴ Urzúa, “La herencia. El cartucho encendido”, 29-30.

³⁵ Kaplow, *The Theory of Taxation and Public Economics*, 2010, citado en OXFAM, CIEP y Fundar, *La vacuna de la desigualdad*, 86.

³⁶ OXFAM, CIEP y Fundar, *La vacuna de la desigualdad*, 86-93.

³⁷ Ríos Contreras, *No es normal: el juego oculto que alimenta la desigualdad mexicana y cómo cambiarlo*, 134.

³⁸ *Ibid.*, 113, 115 y 116.

bajo, los vendedores ambulantes u otros pequeños comerciantes son los principales evasores fiscales de México”.³⁹

Frente a estas problemáticas, se han formulado diversas propuestas, algunas de las cuales se enlistan a continuación, sin detallarlas, como referencia para el análisis de los planteamientos esgrimidos durante las entrevistas realizadas:

- OXFAM, CIEP y Fundar proponen modificar las tasas marginales del ISR para las personas físicas de los estratos de ingreso más altos y sustituir deducciones personales por créditos tributarios calculados a partir del ISR acreditado;⁴⁰ revisar la pertinencia, racionalidad, eficiencia y transparencia de las “renuncias fiscales” (antes gastos fiscales);⁴¹ transparentar las declaraciones de ISR, sin afectar el anonimato fiscal.
- Mónica Unda considera modificar la estructura tarifaria y diferenciarla de acuerdo con el origen del ingreso (personas asalariadas y no asalariadas) y sector de actividad; reducir la “porosidad del sistema”, por la evasión y elusión fiscal; analizar la pertinencia de diferentes conceptos de “renuncias recaudatorias”, así como evaluar el costo beneficio de cada uno de ellos.⁴²
- El GNCD se pronuncia por actualizar el registro de contribuyentes y sus obligaciones; hacer más expeditos y sencillos los trámites fiscales;⁴³ eliminar exenciones, con excepción del IVA en alimentos

³⁹ *Ibid.*, 117.

⁴⁰ OXFAM, CIEP y Fundar, *La vacuna de la desigualdad*, 86-97.

⁴¹ De acuerdo con el artículo 26, inciso A, de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2024, las “renuncias recaudatorias” comprenden “los montos que deja de recaudar el erario federal por conceptos de tasas diferenciadas en los distintos impuestos, exenciones, subsidios y créditos fiscales, condonaciones, facilidades administrativas, estímulos fiscales, deducciones autorizadas, tratamientos y regímenes especiales establecidos en las distintas leyes que en materia tributaria aplican a nivel federal”.

⁴² Unda, “La reforma tributaria de 2013: los problemas de la hacienda pública y la desigualdad en México”, 83-94.

⁴³ Cordera y Provencio, *Consideraciones y propuestas sobre la estrategia de desarrollo para México*, 63 y 65. El GNCD consideraba, además, elevar gradualmente la tasa del IVA a niveles comparables con otros países (de 17% a 20%).

y medicinas;⁴⁴ elevar la progresividad de la tarifa del ISR, con una tasa marginal máxima comparable con países industrializados y una sobretasa de 1% a los perceptores de altos ingresos; tasa única de ISR empresarial comparable con países de la OCDE, con tratamiento especial a pequeñas y medianas empresas.

- Viridiana Ríos⁴⁵ considera que es necesario “revisar exhaustivamente todas las leyes para modificar aquellas que les han permitido a los más ricos crear esquemas de evasión y elusión sistémica [como] es el caso de las empresas fantasma y el outsourcing”; cobrar impuestos a personas físicas y morales, que se debieran de ejercicios fiscales anteriores y eliminar las condonaciones, como ha venido haciendo la administración actual. La autora también propone elevar la tasa del ISR de “entre el 40 y el 60%” a los contribuyentes de mayores ingresos dentro del estrato más alto.

Cabe mencionar que en la discusión sobre la procedencia de llevar a cabo modificaciones relevantes al sistema tributario mexicano hay posiciones más moderadas. Por ejemplo, a partir de un estudio realizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en 2022, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de la Cámara de Diputados analizó, con base en información de 2020, la incidencia fiscal de los principales impuestos y del gasto social, en cuanto a sus características redistributivas sobre el ingreso de los hogares. Sin abordar la capacidad recaudatoria, sino redistributiva del sistema, el análisis concluye, entre otros aspectos, que éste “en conjunto es progresivo, dada la importancia recaudatoria del ISR sobre los demás impuestos y a los regímenes especiales en el IVA, pues en impuestos como el IEPS los objetivos perseguidos obedecen a una lógica de largo plazo, no contributiva.”⁴⁶

Interesa mencionar al llamado Marco Inclusivo (MI) de la OCDE y del Grupo de los 20 (G-20) sobre las acciones llevadas a cabo por los

⁴⁴ Aun cuando señala que esto sería en una primera etapa y, posteriormente, las exenciones se limitaría a una canasta básica de alimentos y lista acotada de medicamentos.

⁴⁵ Ríos Contreras, *No es normal: el juego oculto que alimenta la desigualdad mexicana y cómo cambiarlo*, 117, 119 y 129.

⁴⁶ CEFP, *Análisis del estudio sobre distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2020*, 62.

países frente a la “erosión de la base imponible y el traslado de beneficios” (BEPS); que hace referencia a “las estrategias de planificación fiscal que aprovechan vacíos y discordancias en las normas fiscales para trasladar artificialmente beneficios a jurisdicciones de baja o nula tributación y con nula o mínima actividad económica”.⁴⁷ Este Marco se creó en 2015, con un conjunto de 15 acciones para “abordar la evasión fiscal, mejorar la coherencia de la normativa fiscal internacional y garantizar una fiscalidad más transparente (paquete de medidas BEPS)”;⁴⁸ a efecto de “garantizar que los países y jurisdicciones interesados, incluidas las economías en desarrollo, pudieran participar en condiciones de igualdad en el desarrollo de estándares sobre cuestiones relacionadas con BEPS”.⁴⁹ Para ello, las normas del MI garantizan que:

...las grandes empresas multinacionales paguen un nivel impositivo mínimo sobre sus ingresos en cada jurisdicción donde operen, reduciendo así el incentivo al traslado de beneficios y estableciendo un piso mínimo para la competencia fiscal, poniendo fin a la carrera hacia el abismo en las tasas del impuesto de sociedades.⁵⁰

El Impuesto Mínimo Global está basado en el “modelo de reglas globales contra la erosión de las bases imponibles” que las autoridades fiscales nacionales pueden introducir para imponer a los contribuyentes objeto de la medida (grandes empresas multinacionales) un “impuesto complementario... sobre las utilidades que hayan sido gravadas con una tasa efectiva inferior a 15%, y así alcanzar dicho umbral”.⁵¹ México ha introducido cambios en su marco legislativo fiscal desde 2014 para sumarse al conjunto de países que han adoptado este modelo.⁵²

47 OCDE, “Marco Inclusivo sobre BEPS de la OCDE y el G-20”, 1.

48 *Ibid.*

49 *Ibid.*

50 OCDE/BID, *Manual de implementación del impuesto mínimo*, 3.

51 *Ibid.*, 7

52 Contaduría pública, “Base Erosion & Profit Shifting (BEPS)”, acceso el 15 de abril de 2024, <https://contaduriapublica.org.mx/2017/03/01/base-erosion-profit-shifting-beps/>.

2. Impuestos al patrimonio: una asignatura pendiente

A efecto de elevar los niveles de recaudación de manera progresiva e incidir en la elevada concentración de riqueza, se identifican diversas opciones tributarias que pudieran gravar el patrimonio de las personas, tanto en la titularidad del mismo como en sus transferencias, partiendo de la consideración de que no sólo deben contribuir más las personas que perciben altos ingresos o salarios, sino también aquellas que poseen activos físicos y/o financieros de alto valor. El estudio de OXFAM, CIEP y Fundar identifica como instrumentos, en el primer caso, la aplicación de un impuesto neto a la riqueza, el fortalecimiento al impuesto predial y la tenencia automotriz a cargo de la autoridad municipal; así como en el segundo caso, la gravación de las donaciones en vida y las herencias. Asimismo, el estudio destaca que, en México, por este tipo de impuestos se recaudaba apenas 0.33% del PIB en 2018, mientras que en el promedio de países de la OCDE era de 1.1%.⁵³

Por lo que se refiere al impuesto a la propiedad inmobiliaria (impuesto predial), se destaca que esta fuente de recaudación representa una parte importante de los ingresos municipales en México y, como afirma el CIEP, “este impuesto también tiene la ventaja de ser progresivo y redistributivo, pues su pago es mayor conforme aumenta el valor de las propiedades, y lo recaudado se dirige a la totalidad de la población”.⁵⁴ Sin embargo, los gobiernos locales no han podido avanzar en la materia, al considerar que necesitan modificar sus políticas tributarias, realizar fuertes inversiones en sistemas de información y/o proyectos de modernización catastral.⁵⁵ Además de la necesidad de actualizar los valores catastrales, se requiere que las tasas impositivas aplicadas en este impuesto sean progresivas; esto es, que se cobre un porcentaje mayor a

⁵³ OXFAM, CIEP y Fundar, *La vacuna de la desigualdad*, 76, citando a la OCDE (2018) y a Saez, Emmanuel & Zucman, Gabriel (2019).

⁵⁴ CIEP, citado por OXFAM, CIEP y Fundar en *La vacuna de la desigualdad*, 82.

⁵⁵ Eguino y Erba, *¿Cómo aumentar la recaudación del impuesto predial usando métodos de valuación masiva?*, s. p.

propiedades inmuebles con valores catastrales más elevados,⁵⁶ además de revisar la política de subsidios y descuentos, que reducen lo recaudado y pueden ser regresivos en algunos casos.⁵⁷

Un estudio reciente del BID en cinco ciudades latinoamericanas, incluyendo la alcaldía Benito Juárez de la Ciudad de México, aborda la propuesta de “aplicar métodos de valuación masiva para cerrar la brecha entre los valores catastrales y los valores del mercado de los inmuebles”. El análisis concluye que el impuesto a la propiedad inmobiliaria tiene gran potencial para generar ingresos adicionales a los gobiernos municipales, a partir de estimar los valores de mercado con base en técnicas como la “minería de datos”, observatorios del mercado inmobiliario o relevamiento de información directamente en el terreno. Se apunta que los principales beneficios de la valuación masiva son una actualización ágil, poco costosa, transparente y equitativa de los valores catastrales; además de destacar la progresividad del impuesto a partir de este tipo de valuación, ya que los inmuebles, con mayor brecha entre los valores de mercado y catastrales, son los que corresponden a personas ubicadas en los deciles más altos de ingreso.⁵⁸

No se omite mencionar a los “renteros”, que son aquellas personas que viven primordialmente de los ingresos por renta de sus inmuebles; los cuales normalmente no se declaran. Al respecto, es importante instrumentar medidas que permitan limitar la evasión fiscal que existe por parte de este grupo de población,⁵⁹ que en muchos casos ni siquiera están registrados como contribuyentes.

El impuesto a la tenencia de vehículos automotores también es un gravamen primordialmente municipal con diversas ventajas, tanto operativas, por el control que las autoridades tienen sobre el valor y propiedad de los automóviles, como redistributivas, ya que su pago recae en forma progresiva sobre las personas y empresas con mayor patrimonio. Sin embargo, como señalan OXFAM, CIEP y Fundar, este instrumento

⁵⁶ La actualización de valores catastrales podría, en algunos casos, tener efectos regresivos si responde a un proceso de gentrificación; definiéndose este término como la “rehabilitación urbanística y social de una zona deprimida o deteriorada, que provoca un desplazamiento de los vecinos empobrecidos del barrio por otros de un nivel social y económico más alto”. Universidad Nacional Autónoma de México, “¿Qué es la gentrificación y a quiénes afecta?”

⁵⁷ OXFAM, CIEP y Fundar, *La vacuna de la desigualdad*, 82.

⁵⁸ Eguino y Erba, *¿Cómo aumentar la recaudación del impuesto predial...*, s. p.

⁵⁹ Ríos Contreras, *No es normal: el juego oculto...*, 146.

tributario enfrenta diferenciales importantes en la estructura de tasas entre entidades federativas, lo cual genera algunos efectos perversos, además de la aplicación de subsidios y descuentos sin claridad.⁶⁰ El aprovechamiento de este impuesto requeriría de una estructura general de tasas a nivel nacional que priorice su progresividad, reoriente los subsidios y demás gastos fiscales bajo consideraciones medioambientales, a efecto de promover el uso de vehículos menos contaminantes, además de “etiquetar” los recursos recaudados a inversiones en infraestructura y transporte público.

En el caso de los gravámenes a donaciones, sucesiones y herencias, actualmente están exentas del pago de ISR en México, mientras que al menos hasta 2019, en 21 de 34 países de la OCDE se aplicaba un impuesto por este concepto, con una tasa promedio de 15%; por ejemplo, Bélgica, Francia, Corea, Japón, Finlandia, Reino Unido, Países Bajos y España. En algunos de estos casos, se contemplan exenciones o reducciones de impuestos de acuerdo con el tipo de parentesco de las personas y el monto mismo de los activos gravados, lo que pudiera corresponder a aplicar en países como México, que observa elevados niveles de desigualdad.⁶¹

El GNCD coincide también respecto a la importancia de incidir en la elevada concentración de la riqueza en México mediante un impuesto que grave las ganancias de capital, e instrumentar un impuesto patrimonial de control (de 0.25% a 0.5%) acreditable contra el ISR a personas físicas, para una mejor identificación de los contribuyentes de altos ingresos. Asimismo, propone la incorporación de un impuesto progresivo a herencias y legados, gravando la masa hereditaria.⁶² Ahora bien, llama la atención que “el impuesto a la riqueza ya existe en Argentina, Honduras, Uruguay, Colombia y la República Dominicana, así como en 11 países de la OCDE; [toma éste] formas distintas, pero en general se cobran sobre el valor total de los bienes de los individuos, las familias y las empresas”.⁶³

⁶⁰ OXFAM, CIEP y Fundar, *La vacuna de la desigualdad*, 84-85.

⁶¹ *Ibid.*, 80-81.

⁶² Cordera y Provencio, *Consideraciones y propuestas...*, 63-64.

⁶³ Ríos Contreras, *No es normal: el juego oculto...*, 118.

3. Margen estrecho de gasto para la inversión social

En el marco de los efectos macroeconómicos y fiscales de la pandemia de COVID-19, OXFAM, CIEP y Fundar advertían que el espacio fiscal para llevar a cabo una política pública detonadora de la inversión social (educación, salud, infraestructura, seguridad, guardería, transferencias monetarias, entre otros gastos) se había reducido de 6.4% a 2.2% del PIB entre 2016 y 2021, afectando tanto la cobertura como la calidad de los bienes y servicios destinados al desarrollo social, a lo que había contribuido el aumento del gasto en pensiones.⁶⁴ En este sentido, se puede afirmar que el margen de maniobra del gobierno federal, aun cuando mejorara la eficiencia y eficacia del gasto, es muy bajo, por la elevada proporción del presupuesto comprometido en erogaciones ineludibles, tales como el servicio de la deuda pública, seguridad social y participaciones a entidades federativas y municipios,⁶⁵ a lo que habría que sumar el gasto irreducible por concepto de servicios personales de toda la nómina gubernamental (maestras y maestros; personal en servicios médicos, fuerzas armadas y demás servidores públicos federales).

El hecho de que los bajos ingresos públicos no sean suficientes para cubrir el gasto público requerido para cumplir las obligaciones irreducibles y financiar las políticas públicas para el desarrollo se ha reflejado en un creciente déficit público en México, lo que se ha tenido que cubrir con deuda, la cual deberán pagar las siguientes generaciones en el mediano y largo plazo. A esta situación se le ha denominado “inequidad fiscal intergeneracional”, por representar una desigualdad en las aportaciones netas, por el diferencial entre el pago de impuestos que realiza una generación de familias y los bienes y servicios que recibe vía el gasto público, estimándose, por parte del CIEP, que las futuras generaciones en México tendrían que pagar 616% mayores impuestos que las generaciones presentes, para recibir los mismos bienes y servicios públicos.

Del análisis precedente se desprende que la discusión sobre la pertinencia y, en su caso, características de una eventual reforma integral en

⁶⁴ OXFAM, CIEP y Fundar, *La vacuna de...*, 28.

⁶⁵ De acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2024, el gasto neto total del Sector Público Federal asciende a 7.4 billones de pesos, de los cuales casi la mitad corresponden a las erogaciones previstas del Ramo 19 “Aportaciones a Seguridad Social” (19.1%); del Ramo 24 Deuda Pública (13.8%), y del Ramo 28 “Participaciones a entidades federativas y municipios” (17.0%).

México, es un debate actual multitemático y multiactor. Ahora bien, en virtud de que las funciones recaudadoras y de ejercicio del gasto público deben estar debidamente sustentadas en el marco normativo correspondiente, conlleva la necesidad de analizar los trabajos parlamentarios recientes relacionados con el proceso de deliberación y aprobación legislativa de los instrumentos regulatorios en materia fiscal, así como los planteamientos que, en su caso, se hayan realizados por los distintos grupos parlamentarios respecto a una reforma integral en la materia.

III. PROCESO LEGISLATIVO Y REFORMA FISCAL

En este apartado, se comentan las posturas expresadas en las agendas legislativas por los distintos grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados.⁶⁶ Asimismo, se analizan las iniciativas de reforma a la Ley del ISR presentadas en las últimas dos legislaturas, con el fin de contar con una panorámica general sobre las propuestas más específicas de los grupos parlamentarios.⁶⁷

1. Agenda legislativa y reforma fiscal en la LXV Legislatura

A partir de la revisión de las agendas legislativas presentadas por los grupos parlamentarios durante la LXV Legislatura, se aprecia que cuatro de las principales fuerzas políticas⁶⁸ incluyeron en sus agendas propuestas de modificaciones y/o adiciones a las leyes del ISR, IVA y IEPS, aunque el número de referencias no se elevó. La mayor cantidad de alusiones a temas fiscales se observaron durante el primer periodo de

⁶⁶ De acuerdo al artículo 26, numeral 4, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en la primera sesión de cada periodo ordinario, cada grupo parlamentario deberá presentar la agenda legislativa que abordará durante el transcurso de dicho periodo. Conforme a los alcances y objetivos de la investigación, se analizaron las agendas de la LXV Legislatura, presentadas en los dos periodos de sesiones de cada uno de los tres años de la misma.

⁶⁷ Dados los alcances de la investigación, la revisión de los trabajos legislativos se limitó a las iniciativas de modificación a la Ley del ISR, aun cuando algunas de estas iniciativas contemplaron también modificaciones y/o adiciones a otros instrumentos normativos que también se comentan.

⁶⁸ Los cuatro grupos parlamentarios que propusieron iniciativas en la materia fueron: el Partido del Trabajo (PT), Partido Acción Nacional (PAN), Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) y Partido Revolucionario Institucional (PRI).

sesiones del tercer año (septiembre-diciembre, 2023). El contenido de las propuestas se puede agrupar en las siguientes temáticas:

- Exenciones fiscales de impuestos o derechos para la promoción de sectores productivos; por ejemplo, turismo náutico, producción de vino, mezcal, tequila, autos eléctricos, entre otros (PT, PAN y PRI).
- Deducciones fiscales en productos para contingencias sanitarias o epidemias; gasto familiar en guarderías, médicos, alimentos para mascotas y prendas de vestir elaboradas con productos reciclables (PT).
- Manejo más eficiente y justo de las tarifas impositivas (PT y PAN).
- Regularización fiscal de las actividades informales (Morena y PAN).
- Aplicación antinflacionaria del IEPS y eliminación del IVA (PRI).

2. Reformas a la Ley del ISR durante las LXIV y LXV Legislaturas

Con base en la información publicada en la Gaceta Parlamentaria, en la tabla 1 se aprecia que, durante las LXIV y LXV Legislaturas, se presentaron un total de 277 y 235 iniciativas, respectivamente, relacionadas con modificaciones o adiciones a la Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR) por parte de diputadas y diputados de todos los grupos parlamentarios y otros promoventes.⁶⁹ Se aprecia que, mientras que en la LXIV Legislatura el mayor número de iniciativas (108) se presentaron durante el segundo año, en la LXV Legislatura, la mayor cantidad correspondió al primer año (106) y, en todos los años de ambas legislaturas las propuestas se concentraron en el segundo semestre, lo que pudiera explicarse por coincidir con el periodo de análisis y aprobación del “Paquete Económico” presentado por el Poder Ejecutivo.⁷⁰

⁶⁹ En el caso de la LXV Legislatura, la revisión de la información abarca hasta el mes de febrero de 2024 y, como se comenta más adelante, tanto el Ejecutivo como los congresos estatales presentaron también algunas iniciativas.

⁷⁰ La información de la Tabla 1 se detalla por periodos semestrales, ya que las y los legisladores pueden presentar iniciativas en cualquier fecha del año, independientemente del calendario de los periodos ordinarios de sesiones.

Tabla 1. Número de iniciativas de reforma a la Ley del Impuesto sobre la Renta, promovidas en la Cámara de Diputados, en las LXIV y LXV Legislaturas por periodo de sesiones y normativa adicional incluida

NORMATIVA	LEGISLATURA LXIV										LEGISLATURA LXV									
	2018-II	2019-I	2019-II	2020-I	2020-II	2021-I	2021-II	TOTAL	2021-I	2021-II	2022-I	2022-II	2023-I	2023-II	2024-I	TOTAL				
Sólo LISR	33	25	37	47	49	22	3	216	43	34	38	31	26	4	176					
LISR, LIVA	4		5	2	1	2		14	5	4	3		2		14					
LISR, CFF			5	1				6				1	1		2					
LISR, LFT	1		1	1	1			4	5	1	1	1	1		8					
LISR, LIEPS					1	1		2		1					1					
LISR, LIVA, LIEPS					2			2	1	1	1				2					
LISR, LCYT	2							2				1			1					
LISR, LGEePA	1			1				2		1					1					
LISR, LGS		1		1				2												
LISR, LSS, LFT					1		1	2												
LISR, LIVA, LIEPS, CFF			2					2	1						1					
LISR, LIVA, CFF					2			2	1						1					
LISR, LIVA			2					2												
LISR, CPEUM		1						1	1						1					
LISR, LCF	1							1	1						1					
LISR, LGT		1						1	1						1					

NORMATIVA	LEGISLATURA LXIV								LEGISLATURA LXIV							
	2018-II	2019-I	2019-II	2020-I	2020-II	2021-I	2021-II	TOTAL	2021-I	2021-II	2022-I	2022-II	2023-I	2023-II	2024-I	TOTAL
LISR, LIEPS, CFE, LGS					1			1			1					1
LISR, CFE, LSS				1				1								
LISR, CFE, LIVA, LGCC, LCPAF			1					1								
LISR, LFTSE					1			1								
LISR, LGAMVLV	1							1								
LISR, LGCC, LGEEyPA				1				1								
LISR, LGIPD						1		1								
LISR, LGRAA	1							1								
LISR, LGS, LFT					1			1								
LISR, LIH					1			1								
LISR, LSS		1						1								
LISR, LSS, LISSSTE, LSAR					1			1								
LISR, LIVA, LCF, LAASSR, LGCC							1	1								
LISR, LIVA, LFC					1			1								
LISR, LIVA, LFT, LSS, LINFON- AVTI, CFF					2			2								
LISR, LA										1	1					2
LISR, LFEAROSC, LFPRH, LOAPP										1				1		2

NORMATIVA	LEGISLATURA LXIV								LEGISLATURA LXV							
	2018-II	2019-I	2019-II	2020-I	2020-II	2021-I	2021-II	TOTAL	2021-II	2022-I	2022-II	2023-I	2023-II	2024-I	TOTAL	
LISR, LSS, LINFONAVIT														2	2	
LISR, CFE, LM													2		2	
LISR, CPEUM, LDRS												1			1	
LISR, LCF, LDCMPME							1								1	
LISR, LDPAM													1		1	
LISR, LFT, LDCMPME											1				1	
LISR, LFT, LSS, LGS												1			1	
LISR, LGCC												1			1	
LISR, LGDNNYA												1			1	
LISR, LGE												1			1	
LISR, LGPD, LFT											1				1	
LISR, LGS, LAS														1	1	
LISR, LGSC											1				1	
LISR, LIFE2022												1			1	
LISR, LIVA, IEP'S, CFE, LA, LFIAN															1	
LISR, LIVA, LA														1	1	

NORMATIVA	LEGISLATURA LXIV					LEGISLATURA LXIV					TOTAL			
	2018-II	2019-I	2019-II	2020-I	2020-II	2021-I	2021-II	TOTAL	2021-II	2022-I		2022-II	2023-I	2023-II
LISR, LIVA, LCPAF, LFIAN												1		
LISR, LOSHF													1	
TOTAL	44	29	53	55	65	27	4	277	63	43	46	40	35	8
Conclusión														

CFF: Código Fiscal de la Federación
 CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
 LA: Ley Aduanera
 LAASSP: Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
 LAS: Ley de Asistencia Social
 LCF: Ley de Coordinación Fiscal
 LCPAF: Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal
 LCYF: Ley de Ciencia y Tecnología
 LDCMPME: Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
 LDPAM: Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores
 LDRS: Ley de Desarrollo Rural Sustentable
 LFC: Ley Federal de Cartografía
 LFFAROSC: Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil
 LFIAR: Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos
 LFPRI: Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
 LFT: Ley Federal del Trabajo
 LGAMV: Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
 LGCC: Ley General de Cambio Climático
 LGCT: Ley General para el Control del Tabaco
 LGDNNA: Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes
 LGE: Ley General de Educación
 LGEPa: Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
 LGPD: Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad
 LGRAA: Ley General para la Recuperación y Aprovechamiento de Alimentos
 LGS: Ley General de Salud
 LGSC: Ley General de Sociedades Cooperativas
 LGT: Ley General de Turismo
 LIEPS: Ley del Impuesto sobre Producción y Servicios
 LIFE2022: Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2022
 LIH: Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos
 LINFONAVIT: Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
 LISR: Ley del Impuesto sobre la Renta
 LISSTE: Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
 LIVA: Ley del Impuesto al Valor Agregado
 LM: Ley de Migración
 LOAPE: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
 LOSHF: Ley Orgánica de Sociedad Hipotecaria Federal
 LSAR: Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro
 LSS: Ley del Seguro Social

Fuente: Elaboración propia, con información de la Gaceta Parlamentaria (ver Anexos 3 y 4).

Asimismo, se observa que en ambas legislaturas el mayor número de iniciativas corresponden a reformas propuestas únicamente a la LISR (78% y 75%, respectivamente). Una parte menor (pero significativa) de las iniciativas, comprendieron, además de la LISR, a las Leyes del IVA, del IEPS, el Código Fiscal de la Federación (CFF), la Ley Federal del Trabajo (LFT), o una combinación de las tres primeras (12.3%, en ambos casos); mientras que el resto presenta una amplia dispersión entre diversos instrumentos normativos complementarios.

En la tabla 2 se muestra la misma información, pero distinguiendo las iniciativas de acuerdo con su situación actual en el proceso legislativo. Llama la atención que en la LXIV Legislatura sólo siete de las 277 propuestas presentadas se aprobaron, y en la LXV Legislatura, únicamente una de las 235 iniciativas; mientras que la gran mayoría se remitieron a comisiones de trabajo de la Cámara de Diputados, sin que se hayan desechado o retirado.

Tabla 2. Número de iniciativas de reforma a la Ley del Impuesto sobre la Renta promovidas en la Cámara de Diputados en las LXIV y LXV Legislaturas por la normativa adicional incluida y la situación actual de las mismas

LEGISLATURA LXIV (Situación Actual*)					LEGISLATURA LXV (Situación Actual*)				
NORMATIVA	A	D/R	C	TOTAL	NORMATIVA	A	D/R	C	TOTAL
Sólo LISR		2	214	216	Sólo LISR		3	173	176
LISR, LIVA			16	16	LISR, LIVA			14	14
LISR, CFF		2	4	6	LISR, CFF			2	2
LISR, LFT	1		3	4	LISR, LFT		3	5	8
LISR, LIEPS			2	2	LISR, LIEPS			1	1
LISR, LIVA, LIEPS			2	2	LISR, LIVA, LIEPS			1	1
LISR, LCyT			2	2	LISR, LA			2	2
LISR, LGS			2	2	LISR, LFFAROSC, LFPRH, LOAPF			2	2
LISR, LSS, LFT			2	2	LISR, LSS, LINFONAVIT			2	2
LISR, LGEEyPA		1	1	2	LISR, LIVA, LIEPS, CFF, LA, LFIAN	1			1

LEGISLATURA LXIV (Situación Actual*)					LEGISLATURA LXV (Situación Actual*)				
NORMATIVA	A	D/R	C	TOTAL	NORMATIVA	A	D/R	C	TOTAL
LISR, LIVA, LFT, LSS, LINFONAVIT, CFF	2			2	LISR, CFF, LM			2	2
ISR, IVA, LIEPS, CFF	2			2	LISR, CPEUM, LDRS			1	1
ISR, IVA, LISR, CFF	2			2	LISR, LIVA, CFF			1	1
LISR, CFF, LIVA, LGCC, LCPAF			1	1	LISR, LIVA, LA			1	1
LISR, CFF, LSS			1	1	LISR, LIVA, LCPAF, LFIAN			1	1
LISR, LIVA, LCF, LAASSP, LGCC			1	1	LISR, LIVA, LIEPS			1	1
LISR, LIVA, LFC			1	1	LISR, LIVA, LIEPS, CFF			1	1
LISR, LCF			1	1	LISR, LCF			1	1
LISR, LFTSE			1	1	LISR, LCF, LDCMPME			1	1
LISR, LGCC, LGEEyPA			1	1	LISR, LCyT			1	1
LISR, LGIPD			1	1	LISR, LDPAM			1	1
LISR, LGS, LFT			1	1	LISR, LFT, LDCMPME			1	1
LISR, LGT			1	1	LISR, LFT, LSS, LGS			1	1
LISR, LIEPS, CFF, LGS			1	1	LISR, LGCC			1	1
LISR, LIH			1	1	LISR, LGDNNyA			1	1
LISR, LSS			1	1	LISR, LGE			1	1
LISR, LSS, LISSSTE, LSAR			1	1	LISR, LGEEyPA			1	1
LISR, CPEUM		1		1	LISR, LGIPD, LFT			1	1
LISR, LGAMVLV		1		1	LISR, LGS, LAS			1	1
LISR, LGRAA		1		1	LISR, LGSC			1	1
TOTAL	7	8	262	277	LISR, LGT			1	1
					LISR, LIFEF2022			1	1
					LISR, LOSHF			1	1
					LISR, CPEUM		1		1

LEGISLATURA LXIV (Situación Actual*)					LEGISLATURA LXV (Situación Actual*)				
NORMATIVA	A	D/R	C	TOTAL	NORMATIVA	A	D/R	C	TOTAL
					LISR, LIEPS, CFF, LGS		1		1
					TOTAL	1	8	226	235

* (A) Aprobada; (D/R) Desechada o Retirada; (C) Enviada a Comisión, con o sin prórroga.

Fuente: Elaboración propia, con información de la Gaceta Parlamentaria (ver Anexos 3 y 4).

En el caso de las aprobadas, éstas han correspondido a modificaciones a la LISR, incluyendo en algunos casos la Ley del IVA, el CFF, la Ley del IEPS, la LFT y la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda (Infonavit). En ambas legislaturas se han aprobado iniciativas que incorporan varios instrumentos normativos y que corresponden con la miscelánea fiscal del ejercicio siguiente, como se comenta más adelante.

Cordera y Provencio se referían a las reformas fiscales previas a 2019 como “una serie interminable de ‘misceláneas fiscales’ que, adosadas cada año a la Ley de Ingresos de la Federación, han complicado enormemente el sistema impositivo, le han restado certeza al contribuyente y abierto oportunidades mayores para la elusión y evasión”.⁷¹ En los últimos cinco años, esta situación ha prevalecido.

En la tabla 3 se destaca que el PAN es el grupo parlamentario que ha presentado un mayor número de iniciativas de reforma a la Ley del ISR en ambas legislaturas, especialmente en la LXV (34% y 51%, respectivamente).⁷² Los demás grupos también han presentado propuestas y llama la atención que, además del Ejecutivo Federal, varios congresos locales han remitido proyectos legislativos en la materia. Como se comenta más adelante, de las pocas iniciativas aprobadas, seis correspondieron al Ejecutivo Federal y dos al PAN. En los Anexos 3 y 4 se incluye información más detallada sobre las iniciativas presentadas.

⁷¹ Cordera y Provencio, Consideraciones y propuestas sobre la estrategia de desarrollo para México, 59-60.

⁷² La mayoría de estas iniciativas han sido propuestas por diputadas y/o diputados del PAN, aunque en la LXIV Legislatura, en algunos casos, también se acompañaron de otros grupos parlamentarios.

Tabla 3. Número de iniciativas de reforma a la Ley del Impuesto sobre la Renta promovidas en la Cámara de Diputados en las LXIV y LXV Legislaturas por el proponente y la situación actual de las mismas

PROPONENTE	LEGISLATURA LXIV (Situación Actual*)				LEGISLATURA LXV (Situación Actual*)			
	A	D/R	C	TOTAL	A	D/R	C	TOTAL
PAN	2	4	87	93		3	118	121
Movimiento Ciudadano			40	40		0	17	17
PRI		1	39	40		3	46	49
Morena			32	32		1	18	19
PES		1	25	26				
PT		1	12	13		1	3	4
PRD			12	12		0	6	6
PVEM		1	5	6		0	11	11
PAN, PRI			1	1				
PVEM y Morena			1	1				
Morena, PAN, PRI, Movimiento Ciudadano, PES, PVEM, PRD			1	1				
Morena, PAN, PRI, Movimiento Ciudadano, PVEM, PT			1	1				
Ejecutivo Federal	5			3	1			1
Congreso de Baja California Sur							1	1
Congreso de Campeche			1	1				
Congreso de Chihuahua							1	1
Congreso de Colima			1	1				
Congreso de Hidalgo			1	1				
Congreso de Jalisco			1	1		0	4	4
Congreso de Nuevo León			1	1		0	1	1
Congreso de Sonora			1	1				
TOTAL	7	8	262	277	1	8	226	235

* (A) Aprobada; (D/R) Desechada o Retirada; (C) Enviada a Comisión, con o sin prórroga.

Fuente: Elaboración propia, con información de la Gaceta Parlamentaria (ver Anexos 3 y 4).

Otro elemento para destacar consiste en los artículos de la LISR que se incluyeron con mayor frecuencia en las iniciativas presentadas en am-

bas legislaturas. Con base en el análisis de la información contenida en los Anexos 3 y 4, se identificaron los artículos que se detallan en la tabla 4.

Tabla 4. Artículos de la Ley del Impuesto sobre la Renta que con mayor frecuencia se incluyeron en las iniciativas presentadas en las LXIV y LXV Legislaturas

ARTÍCULO*	PRINCIPAL CONTENIDO VIGENTE
151	Deducciones personales que podrán hacer las personas físicas para calcular su impuesto anual.
28	Pagos, gastos, etc., no deducibles en el caso de las personas morales.
186	Estímulo fiscal para los contribuyentes que contraten a personas que padezcan discapacidad y adultos mayores.
93	Todos los conceptos de ingreso por los que las personas físicas no pagarán el ISR.
25	Deducciones que podrán hacer las personas morales.
96	Retenciones y enteros mensuales que deberán hacer los contribuyentes que hagan pagos por concepto de los ingresos por salarios y, en general, por la prestación de un servicio personal subordinado (tabla con tarifa aplicable de acuerdo con el rango de ingreso).
9	Tasa del ISR a personas morales (30%) aplicable al resultado fiscal obtenido en el ejercicio y la forma de determinarlo.
34	Los por cientos máximos autorizados, tratándose de activos fijos por tipo de bien, por las inversiones que realicen las personas morales.
27	Requisitos de las deducciones autorizadas a personas morales.
36	Reglas a las que deberán sujetarse las deducciones de inversiones que realicen las personas morales.
1	Casos por los que las personas físicas y morales están obligadas al pago del ISR (residentes en México y residentes en el extranjero).
152	Tarifa anual del ISR aplicable a las personas físicas, de acuerdo con su rango de ingresos y los criterios para calcular el ingreso gravable.
79	Personas morales con fines no lucrativos que no están sujetas al ISR.

ARTÍCULO*	PRINCIPAL CONTENIDO VIGENTE
205	Precisiones sobre figuras jurídicas extranjeras que administren inversiones de capital privado que inviertan en personas morales residentes en México respecto al estímulo fiscal a contribuyentes que realicen inversiones en equipo de alimentación para vehículos eléctricos.
206	Sobre el cumplimiento de obligaciones fiscales bajo el Régimen Simplificado de Confianza de Personas Morales.
* Selección de artículos de la LISR, incluidos en las iniciativas presentadas, ordenados de acuerdo con su mayor frecuencia de incorporación en las propuestas.	

Fuente: Elaboración propia, con información de la LISR y a partir de Anexos 3 y 4.

De acuerdo con lo comentado, en las Legislaturas LXIV y LXV se aprobaron solamente ocho iniciativas que reformaron la LISR. Sobre estos casos, interesa mencionar los siguientes hallazgos:⁷³

- Las dos iniciativas presentadas y aprobadas en 2019 corresponden al paquete económico 2020 e incluyen reformas a las Leyes del ISR, IVA, IEPS y al CFF. La primera fue presentada por el Ejecutivo Federal (10 de septiembre), aprobada (20 de octubre) y publicada (9 de diciembre). La segunda, derivada de la primera, ingresó a la Cámara de Diputados como Minuta enviada por la Cámara de Senadores (29 de octubre), aprobada (30 de octubre) y publicada (9 de diciembre). En el Anexo 3 se detallan los artículos originales, adicionándose los artículos 46 y 205 de la LISR y suprimiéndose el 76-B.
- Dos de las cuatro iniciativas presentadas y aprobadas en 2020 correspondieron al paquete económico 2021, incluyeron reformas a las Leyes del ISR, IVA, IEPS y CFF. Fueron presentadas por el Ejecutivo Federal y por el Senado (9 de septiembre y 4 de noviembre, respectivamente), aprobadas (5 de noviembre) y publicadas (8 de diciembre); además de los artículos señalados en el Anexo 3, se adicionaron los artículos 94, 113-D y 113-A.

⁷³ Dados los alcances de la investigación, sólo se detallan los artículos reformados de la Ley del ISR. Las fechas mencionadas en este análisis corresponden a la fecha de publicación en la *Gaceta Parlamentaria* o en el *Diario Oficial de la Federación*.

- Las dos iniciativas restantes fueron presentadas en 2020; la primera por el PAN (19 de noviembre) y la segunda por una senadora del PAN e integrantes de otros grupos parlamentarios (1 de diciembre). A diferencia de las iniciativas anteriores, el objetivo principal de éstas fue atender el tema de la subcontratación y comprendió reformas y adiciones a diversas disposiciones de las Leyes Federal del Trabajo, del Seguro Social y del Infonavit, así como del IVA y del CFF. Las iniciativas se aprobaron en la Cámara de Senadores (20 de abril de 2021).
- La única iniciativa presentada en 2021 (9 de septiembre) que se aprobó, correspondió al paquete económico 2022 e incluyó reformas a las Leyes del ISR, IVA, IEPS, CFF, así como a la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos y otros ordenamientos. Su dictaminación y aprobación final se realizó en la Cámara de Senadores (26 de octubre) y se publicó (12 de noviembre). En el Anexo 4 se detallan los artículos reformados.⁷⁴

A manera de ejemplo y a efecto de ilustrar el proceso legislativo para la aprobación de una iniciativa relacionada directamente con el marco normativo en materia fiscal, en el Anexo 5 se detalla la propuesta presentada por el Ejecutivo Federal el 8 de septiembre de 2019 como parte del “paquete económico 2020”, la cual se aprobó el 30 de octubre del mismo año. Para esto, se realiza un análisis comparativo de los artículos de la LISR que se plantearon modificar, agrupados por la temática correspondiente, con el contenido del decreto aprobado y publicado, sin considerar otros instrumentos normativos también incluidos.

De este análisis se desprende la variedad de temas comprendidos en la normativa fiscal, aun tratándose de modificaciones que no implican una reforma integral. Lo anterior permite ilustrar la complejidad del marco normativo involucrado, resultado de la diversidad de ajustes que se han incorporado para una administración más efectiva por parte de la

⁷⁴ Es importante mencionar que en el Paquete Económico entregado por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados para los ejercicios fiscales 2023 y 2024, no se incluyeron iniciativas para reformar, adicionar o derogar disposiciones de la Ley del ISR y/o de las Leyes del IVA, IEPS o del CFF, como se aprecia en las páginas electrónicas correspondientes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Asimismo, a la fecha, la última reforma a la Ley del ISR correspondió con la publicada el 12 de noviembre de 2021, acceso el 30 de marzo, 2024, <https://www.ppef.hacienda.gob.mx/es/PPEF2023>, <https://www.ppef.hacienda.gob.mx/es/PPEF2024> y <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISR.pdf>.

autoridad hacendaria; combatir la evasión y elusión fiscal; incorporar, modificar o suprimir exenciones fiscales para apoyo de algunos grupos de contribuyentes o el estímulo a ciertas actividades productivas; entre otros fines. Mónica Unda le llama a esta creciente complejidad normativa “incrementalismo en la política tributaria”,⁷⁵ que dificulta su control y simplificación.

En el apartado siguiente se comentan las principales reflexiones del diálogo sostenido con seis personas con experiencia destacada en la Administración Pública Federal, en el Poder Legislativo, en centros de estudio independientes y/o en la academia, los cuales compartieron diversos planteamientos sobre las problemáticas y oportunidades acerca de una posible reforma fiscal de “gran calado”, particularmente en lo referente a los ingresos tributarios.

IV. PROCEDENCIA Y ALCANCES DE LA REFORMA: UN DEBATE PRESENTE

En los apartados precedentes se comentaron los planteamientos de algunos autores y centros de investigación sobre la elevada concentración del ingreso y la riqueza en México, los bajos niveles de recaudación, problemas de inequidad del sistema tributario nacional, el escaso margen fiscal para la inversión social, así como los trabajos legislativos recientes en la Cámara de Diputados relacionados con la reforma al marco normativo en materia fiscal. Si bien las conclusiones preliminares de estos apartados nos adelantan algunos elementos de discusión sobre la procedencia de una eventual reforma fiscal integral o hacendaria, se consideró relevante profundizar en el debate actual sobre el tema mediante la entrevista a expertos que, por su perfil académico y experiencia profesional, han participado en este debate sin duda relevante para nuestro país.

Conviene señalar que en la selección del grupo de entrevistados se partió de una conceptualización del término experto referido a la comprensión sólida y detallada del tema, como resultado de la educación formal, experiencia práctica y análisis crítico, más que a la idea de la

⁷⁵ Unda, “La reforma tributaria de 2013: los problemas de la hacienda pública y la desigualdad en México”, 91-92

posesión de un conocimiento “casi ilimitado”.⁷⁶ Asimismo, se considera más pertinente hablar de una “comunidad de expertos” que comparten este conocimiento y con la que es sustantivo entablar un diálogo constructivo desde la investigación parlamentaria. En este sentido, si bien para la entrevista se partió de un cuestionario semiestructurado (véase Anexo 2), se privilegió la conversación abierta, pero ordenada, sobre las distintas problemáticas y áreas de oportunidad objeto del estudio, respetando primordialmente los argumentos esgrimidos por cada una de las personas entrevistadas.

Durante los meses de febrero y marzo de 2024 se llevaron a cabo de manera presencial las entrevistas a las seis personas seleccionadas,⁷⁷ a quienes previamente se les hizo llegar el listado de preguntas. De acuerdo con la fecha de la entrevista, las personas participantes fueron: Dr. Jorge Raygoza Echegaray (19 de febrero); Dr. José Luis Clavellina Miller (21 de febrero); Dr. Manuel Díaz Mondragón y Dra. Nitzia Vázquez Carrillo (23 de febrero); Mtro. Carlos Brown Solá (4 de marzo) y Dr. Jorge Chávez Presa (15 de marzo); cuya semblanza curricular se puede consultar en el Anexo 1.

El contenido de las entrevistas se agrupó en cinco ejes temáticos. Para cada uno de estos ejes, se analizaron las respuestas particulares con un criterio comparativo, identificando los argumentos principales de cada persona experta, las semejanzas y las diferencias con el resto de las personas entrevistadas. Los resultados se presentan en las tablas 5, 6, 7, 8 y 9. Cabe mencionar que se procuró reflejar lo más fielmente posible las ideas comentadas por las y los entrevistados, posponiendo las reflexiones propias para el apartado de las conclusiones. En aquellas problemáticas y/o planteamientos en que coinciden algunas de las personas expertas, la redacción de los textos incluidos en las tablas pudiera no diferenciar en forma tan clara las argumentaciones particulares, lo cual se procura precisar en los comentarios correspondientes. Asimismo, es importante considerar que algunas de las personas participantes pudieron no haberse pronunciado sobre ciertos planteamientos inclui-

⁷⁶ Argumentos.es, “El conocimiento experto”, acceso el 31 de marzo, 2024, <https://argumentos.es/blog/el-conocimiento-experto>.

⁷⁷ Para la selección de las personas a entrevistar se partió de la identificación de algunos centros de estudio independientes que han abordado los temas objeto de la investigación, como fue el caso de OXFAM y el CIEP, así como recomendaciones que facilitaron el acceso al resto de las y los entrevistados; agradeciendo la buena disposición de los mismos para participar en el estudio.

dos en las tablas, lo que no significa necesariamente que se opongan a los mismos. El contraste de los planteamientos es resultado del análisis sobre el conjunto de argumentos incluidos en cada eje temático.

1. Problemas estructurales del sistema tributario

En la tabla 5 se resumen las respuestas de la y los entrevistados sobre cuáles consideran que son las principales causas de la baja recaudación tributaria en México, las interrogantes sobre los efectos redistributivos o perversos de las exenciones y devoluciones fiscales, así como sus consideraciones sobre los elevados niveles de informalidad y su relación con el tema fiscal. Al respecto, se aprecia un consenso casi unánime en que los principios básicos de la tributación: claridad, equidad, proporcionalidad, eficiencia y suficiencia, no se cumplen. Jorge Chávez llama la atención sobre la obligación constitucional de todo ciudadano de contribuir a los gastos federales, estatales y municipales (artículo 31, fracción IV), además de registrarse ante la autoridad (artículo 36, fracción I), lo que no siempre ocurre.

Quien participó como funcionario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público también apuntó que la legislación tributaria en México tiene varias fortalezas, si la comparamos con la de otros países. Sin embargo, la mayoría de la y los entrevistados coinciden en que los regímenes especiales, su excesiva segmentación, poca claridad, así como el tratamiento diferenciado de los contribuyentes, generan efectos negativos (“huecos”) en nuestro marco normativo. Nitzia Vázquez y Carlos Brown coinciden, además, en la falta de transparencia de la información necesaria para analizar los elevados niveles de concentración del ingreso y la riqueza en el país.

A lo anterior, se suma el elevado número de conceptos permitidos de deducción fiscal, que encarecen y complican la administración tributaria, además de abrir la brecha entre las tasas impositivas establecidas en la ley y las efectivamente pagadas, especialmente en el caso de las personas con mayores ingresos. Lo anterior, se ha justificado “perversamente” con la mala calidad y cobertura insuficiente de los servicios públicos de salud, educación y seguridad, que las personas de los estratos de ingreso medio y alto tienen que subsanar de manera privada, deduciendo fiscalmente los gastos de sus ingresos gravables.

Otro tema en que coinciden los analistas es que, si bien los elevados niveles de informalidad limitan la capacidad recaudatoria del sistema tributario mexicano, este fenómeno es en parte propiciado por la falta de claridad y simplicidad de los procedimientos; siendo que, en otros países las personas bajo esta condición deben registrarse y pagar impuestos para acceder a los servicios públicos. Por otra parte, se diferencia la situación de informalidad de la condición de ilegalidad y se destaca el carácter “excluyente” de la primera, ya que se acompaña de la ausencia del ejercicio de derechos básicos, como es el acceso a la seguridad social.

De manera que el incumplimiento de las obligaciones constitucionales antes señaladas se ve acompañado de la falta de acceso a bienes y servicios públicos suficientes y de calidad, dada la falta de recursos fiscales para proporcionarlos. Y en ello, el consenso de las personas entrevistadas se generalizó: recaudación y gasto público es un binomio inseparable. En este sentido, José Luis Clavellina, del CIEP, fue especialmente enfático en afirmar que antes que pensar en una reforma fiscal que incremente los ingresos públicos hay que tener presentes –y transparentar– los beneficios esperados de un mayor gasto (destino, efectividad y eficiencia).

Otra de las problemáticas relevantes señaladas por las personas expertas es la marcada concentración por parte del gobierno federal de las potestades tributarias para recaudar los impuestos al ingreso y al consumo, mientras que los gobiernos estatales y municipales no muestran, en la mayoría de los casos, voluntad institucional para cobrar impuestos y asumir el costo político de hacerlo. Esta circunstancia se conjunta con el hecho de que se hable también de una “captura política” por parte de grandes grupos económicos de los intentos por llevar a cabo una reforma fiscal integral.

De manera que varias de las propuestas de las personas entrevistadas se orientan a que los esfuerzos por llevar a cabo la reforma simplifiquen y transparenten el sistema tributario para facilitar el cumplimiento ciudadano de sus obligaciones tributarias, pero acompañada de una agenda de inversión pública en infraestructura social, y proporcionar servicios públicos suficientes y de calidad para generar los incentivos debidos (“voluntad de pago”), como es el caso de un sistema nacional de cuidados. Lo anterior, junto con una evaluación rigurosa de la pertinencia, alcances y costo-beneficio de las diversas exenciones, deducciones y regímenes tributarios especiales, es necesario fortalecer la participación estatal y municipal en el esfuerzo fiscal, así como la participación de

México en acuerdos y foros internacionales en materia de combate a la evasión fiscal y al “lavado de dinero”.

Tabla 5. Principales problemas tributarios en México y propuestas para su atención

Problemáticas y planteamientos	Personas expertas entrevistadas*					
	JRE	JCM	MDM	NVC	CBS	JCHP
Debemos recaudar lo suficiente para cumplir el contrato social que define la Constitución, pero esto no ocurre, pues no cumplimos lo que señala su artículo 31, fracción IV, en cuanto a la obligación ciudadana de contribuir a los gastos federales, estatales y municipales.						X
No se ha querido instrumentar una reforma fiscal por su costo político; además, grandes grupos económicos han hecho una “captura política” de los intentos por llevarla a cabo.		X			X	
No se cumplen los principios de la tributación (claridad, equidad, proporcionalidad, eficiencia y suficiencia).	X			X	X	X

Problemáticas y planteamientos	Personas expertas entrevistadas*					
	JRE	JCM	MDM	NVC	CBS	JCHP
Falta transparencia en la información necesaria para analizar los niveles de concentración del ingreso y la riqueza en México.				X	X	
Tenemos una buena legislación tributaria, pero la incorporación de regímenes especiales y tratamiento diferenciado de los contribuyentes, limitan la capacidad recaudatoria (sector primario, auto-transporte, educación, pequeños contribuyentes, consolidación fiscal, entre otros); además, la segmentación excesiva y poco clara de los regímenes fiscales genera huecos en la ley que propician la elusión y evasión fiscal.	X		X	X		X

Problemáticas y planteamientos	Personas expertas entrevistadas*					
	JRE	JCM	MDM	NVC	CBS	JCHP
Se permiten varias deducciones en distintos regímenes tributarios que reducen la capacidad recaudatoria, encarecen y complican la administración tributaria; además, generan una gran brecha entre las tasas impositivas nominales y las efectivas. La carencia de servicios públicos de calidad en materia de educación, salud y seguridad, han justificado deducciones por varios conceptos.	X		X		X	X
Si bien los mayores beneficios son captados por los deciles más altos de ingreso, las erogaciones que realizan estas familias para el acceso a servicios educativos y de salud de mejor calidad reducen las presiones de gasto para el gobierno, lo que también aplica para los beneficios fiscales de empresas que deducen gastos que contribuyen al bienestar social o medioambiental.		X				

Problemáticas y planteamientos	Personas expertas entrevistadas*					
	JRE	JCM	MDM	NVC	CBS	JCHP
Existe una marcada concentración por parte del gobierno federal de las potestades tributarias para recaudar los impuestos al ingreso y al consumo, mientras que los gobiernos estatales y municipales no quieren cobrar impuestos y asumir el costo político de hacerlo.	X			X		X
Existen elevados niveles de informalidad en México que limitan el potencial recaudador, además de no cumplirse lo establecido en la fracción I del artículo 36 constitucional en términos de la obligación de registrarnos ante la autoridad. Sin embargo, las pequeñas empresas informales no tienen muchos estímulos para registrarse y pagar impuestos, mientras que enfrenten los costos de ello, sin tener acceso, por ejemplo, a la red de protección social. El hecho de que exista informalidad es un factor importante de exclusión para una parte importante de la sociedad.		X	X	X	X	X

Problemáticas y planteamientos	Personas expertas entrevistadas*					
	JRE	JCM	MDM	NVC	CBS	JCHP
La autoridad tributaria ha avanzado en cambios normativos, administrativos y tecnológicos que redundan en un aumento de la recaudación y la incorporación fiscal de empresas que antes operaban en la informalidad, pero falta que dichas empresas perciban beneficios en términos de seguridad e infraestructura.		X				X
No obstante, lo señalado en la fracción I del artículo 36 constitucional en cuanto a la obligación ciudadana a registrarse debidamente ante la autoridad, existe un subregistro importante de propiedades y actividad económica. En otros países las personas en condición de informalidad tienen que registrarse y pagar impuestos para poder acceder a algunos servicios públicos, como el servicio de salud, mientras que en México no.	X			X		X

Problemáticas y planteamientos	Personas expertas entrevistadas*					
	JRE	JCM	MDM	NVC	CBS	JCHP
Algunos negocios formales fomentan prácticas informales para evadir el pago de impuestos de una parte de sus mercancías. Un problema importante son las prácticas de evasión y elusión fiscales, que van de la mano con la complicidad y corrupción en el gobierno.	X		X			
Antes que pensar en una reforma fiscal que incremente los ingresos públicos, hay que analizar los beneficios esperados de un mayor gasto (destino, efectividad y eficiencia). El impuesto y el gasto público son un binomio inseparable; el primero se justifica en la medida en que se aplica el segundo, pero bien aplicado. Asimismo, para diseñar apropiadamente una política fiscal debemos identificar bien las características de los contribuyentes que van a ser objeto de ésta.		X	X	X	X	X

Problemáticas y planteamientos	Personas expertas entrevistadas*					
	JRE	JCM	MDM	NVC	CBS	JCHP
Hay que consolidar una agenda de inversión en infraestructura social que complemente las transferencias monetarias para que efectivamente se incida en la redistribución del ingreso y la riqueza desde el lado del gasto, como es el caso de la infraestructura social de cuidados. También se debe considerar que una parte del gasto corriente tiene un impacto importante sobre la redistribución del ingreso, como es el caso del pago del personal que labora en las áreas educativas, de salud y de seguridad pública.			X		X	
Hay que recaudar bien y después redistribuir; simplificar el pago de impuestos, facilitar el pago y otorgar incentivos para formalizarse.	X					

Problemáticas y planteamientos	Personas expertas entrevistadas*					
	JRE	JCM	MDM	NVC	CBS	JCHP
Es importante incrementar en la ciudadanía la voluntad de pago de impuestos, para lo cual deben proporcionarse servicios públicos de buena calidad que le permitan hacer realidad el goce de sus derechos, lo cual tiene un costo. Es importante generar los incentivos adecuados tanto para el pago de impuestos como para que el gasto, por ejemplo, en subsidios, que alienten la actividad productiva y no el ocio.						X
Es importante que el Sistema de Administración Tributaria (SAT) realice evaluaciones sobre los efectos positivos y los costos relacionados con sus decisiones en materia tributaria, y que continúe fortaleciendo sus capacidades administrativas y tecnológicas, de registro y fiscalización, además, que transparente más la información tributaria.					X	X

Problemáticas y planteamientos	Personas expertas entrevistadas*					
	JRE	JCM	MDM	NVC	CBS	JCHP
Se requiere simplificar el sistema fiscal eliminando regímenes especiales, exenciones no justificadas y tratamientos diferenciados, además de aplicar las sanciones cuando correspondan, a efecto de reducir la evasión y elusión fiscal, así como desincentivar la informalidad.	X		X	X		X
Hay que evaluar el tipo y monto de las exenciones fiscales y la pertinencia de impuestos especiales (tabaco, combustible, bebidas azucaradas, impuestos ambientales, etc.); analizar en forma detallada su diseño, para determinar sus capacidades redistributivas, así como mejorar la transparencia de esta información.		X	X	X	X	
Si se compartiera la información del SAT y del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), se abatiría mucho la informalidad.		X				

Problemáticas y planteamientos	Personas expertas entrevistadas*					
	JRE	JCM	MDM	NVC	CBS	JCHP
De acuerdo con la competencia de los congresos locales, fortalecer los ingresos propios de los gobiernos estatales y municipales, especialmente el cobro del impuesto predial.		X		X		
Apoyar los acuerdos de cooperación internacional en materia tributaria, como es el bloque fiscal latinoamericano, especialmente para reducir la evasión fiscal y combatir el “lavado de dinero”.					X	

*Jorge Raygoza Echegaray (JRE), José Luis Clavellina Miller (JCM), Manuel Díaz Mondragón (MDM), Nitzia Vázquez Carrillo (NVC), Carlos Brown Solá (CBS) y Jorge Chávez Presa (JCHP).

Fuente: Elaboración propia, a partir del contenido de las entrevistas a personas expertas.

2. Capacidad recaudatoria y redistributiva del Impuesto Sobre la Renta

Como se aprecia en la tabla 6, en el caso de la capacidad recaudatoria y redistributiva del ISR, existe cierto consenso, aunque con una mayor dispersión, en las respuestas de los entrevistados. La mayoría considera que la estructura tarifaria para personas físicas es efectivamente progresiva, como de hecho es objeto de su diseño, pero se vuelve regresiva por el elevado número de deducciones que se permiten, lo que favorece a los estratos de mayor ingreso por la composición y propensión marginal de su consumo. Asimismo, dicha estructura requiere evaluarse en cuan-

to a la posible apertura del estrado de ingreso superior. No obstante, Jorge Raygoza apunta que los efectos redistributivos de la tarifa no pueden darse mientras que prevalezca una elevada evasión y elusión fiscal.

Respecto a la tasa del ISR empresarial, Jorge Chavez considera que, si bien es de 30%, la tasa efectiva es más alta que en muchos países por las demás contribuciones empresariales. Ahora bien, Carlos Brown afirma que, aunque existe una sola tasa, el hecho de que en México haya una marcada heterogeneidad en las capacidades para cumplir las obligaciones fiscales (y también para evadir y eludir), hace pensar en la necesidad de incorporar cambios en la normativa respectiva y, sobre todo, en fortalecer las capacidades de fiscalización de grandes contribuyentes.

Las propuestas de los entrevistados resultaron contrastantes. Mientras que varios opinan en la necesidad de hacer más progresiva la estructura tarifaria del ISR a personas físicas, abriendo los escalones superiores de la misma, a partir de estudios sólidos sobre su progresividad, Jorge Raygoza se pronuncia por aplicar una sola tasa a todos los contribuyentes, menor a la tasa máxima actual, sin deducciones; para simplificar su cobro, reducir los costos y eliminar las distorsiones que hacen a la estructura, en realidad, regresiva. En el caso del ISR empresarial, mientras que la mayoría no se pronunció por el nivel de la tasa, Jorge Chávez recomendó seguir el ejemplo de Estados Unidos y bajar la misma, pero eliminando muchas de las deducciones.

Tabla 6. De la capacidad recaudatoria y redistributiva del ISR

Problemáticas y planteamientos	Personas expertas entrevistadas*					
	JRE	JCM	MDM	NVC	CBS	JCHP
El ISR no puede favorecer la redistribución del ingreso, mientras que no lo cobres, dada la elevada evasión y elusión fiscal.	X					

Si bien la estructura de tasas del ISR a personas físicas es en principio progresiva, se vuelve regresiva por el elevado monto de deducciones que se permiten gastos que realizan primordialmente contribuyentes de mayores ingresos; de manera que la brecha entre la tasa impositiva efectiva es mucho más baja que la nominal en México. Asimismo, el potencial redistributivo del impuesto está limitado por el diseño de la estructura tarifaria, especialmente en el caso del último estrato superior.	X	X			X	
Existe una sola tasa de ISR empresarial (personas morales); sin embargo, hay una marcada heterogeneidad en las capacidades para cumplir, evadir o eludir las obligaciones fiscales.					X	
La tasa de ISR empresarial efectiva en México es una de las más altas, por todas las demás contribuciones que tiene que hacer la empresa.						X
Así como en Francia y Estados Unidos, hay que fortalecer las capacidades fiscalizadoras de la administración tributaria para mejorar su focalización en grandes contribuyentes.					X	

Se debe aplicar una sola tasa del ISR a todos los contribuyentes (personas físicas) menor a la tasa máxima actual, sin deducciones, lo que simplifica su cobro y reduce costos.	X					
Hay que hacer más progresiva la estructura tarifaria del ISR a personas físicas, abriendo los escalones superiores de la misma. Asimismo, se requiere contar con estudios que evalúen si la progresividad de la tarifa del ISR está funcionando, especialmente en el caso de los estratos más altos de ingreso.		X		X	X	
Siguiendo el ejemplo de Estados Unidos, hay que bajar la tasa del ISR empresarial, pero eliminar muchas de las deducciones.						X

*Jorge Raygoza Echegaray (JRE), José Luis Clavellina Miller (JCM), Manuel Díaz Mondragón (MDM), Nitzia Vázquez Carrillo (NVC), Carlos Brown Solá (CBS) y Jorge Chávez Presa (JCHP).

Fuente: Elaboración propia, a partir del contenido de las entrevistas a personas expertas.

3. Impuesto al valor agregado

En la tabla 7 se resumen las respuestas de las personas entrevistadas respecto a la posibilidad de modificar a la alza o a la baja la tasa del IVA, así como sobre la pertinencia de que exista una tasa cero en alimentos y medicinas. Existe un relativo consenso en que el nivel de la tasa es el adecuado a las condiciones actuales de México, aunque en algunos otros países sea más elevada, y que aumentarla sería inflacionario y regresivo, mientras que no existan los mecanismos adecuados para redistribuir de manera efectiva, a través del gasto social, los ma-

yores recursos recaudados. Ahora bien, Manuel Díaz considera que se pudiera modificar la tasa del IVA, pero diferenciándola de acuerdo con el nivel de ingreso de las personas o el tipo de bien o servicio, para hacerla más progresiva, aunque no comenta sobre las dificultades administrativas que ello implicaría. Carlos Brown llama la atención sobre la necesidad de fortalecer las capacidades del SAT para fiscalizar este impuesto, ya que pueden presentarse “huecos” a lo largo de las distintas etapas del proceso económico; aspecto en el que coincide con Nitzia Vázquez.

En cuanto a la tasa cero del IVA en alimentos y medicinas, Jorge Raygoza observa que se pierden muchos ingresos tributarios por este concepto y habría que eliminarla, junto con el resto de las exenciones fiscales. En contraste, José Luis Clavellina y Jorge Chávez expresaron que no se puede eliminar la tasa cero mientras que el Estado no atienda el problema de las carencias alimenticias y falta de medicamentos y acceso a servicios de salud de una parte importante de la población, bajo la tesis de que el propósito superior de toda reforma fiscal debe ser mejorar la calidad de vida de las personas.

Tabla 7. Comentarios respecto al Impuesto al Valor Agregado

Problemáticas y planteamientos	Personas expertas entrevistadas*					
	JRE	JCM	MDM	NVC	CBS	JCHP
Se pierden muchos ingresos tributarios por la tasa cero en alimentos y medicinas, inclusive se les devuelve una parte a algunos contribuyentes.	X					

Problemáticas y planteamientos	Personas expertas entrevistadas*					
	JRE	JCM	MDM	NVC	CBS	JCHP
Elevar la tasa del IVA y/o eliminar la tasa cero en alimentos y medicinas son medidas que apuntan a la sostenibilidad fiscal a corto plazo, pero no resuelven el problema. Aumentaría la recaudación, pero sería inflacionario y afectaría el consumo de las familias de menores ingresos; además, podría ser regresivo si no existen los mecanismos que aseguren que los mayores ingresos se redistribuyan a dichas familias.		X			X	
Hay que eliminar la tasa cero del IVA y demás exenciones fiscales.	X					
Más que modificar la tasa del IVA, habría que diferenciarla de acuerdo con el nivel de ingresos de la persona o tipo de bienes y servicios, cobrando una tasa más baja en aquellos de consumo básico y una más alta en aquellos más suntuarios.			X			

Problemáticas y planteamientos	Personas expertas entrevistadas*					
	JRE	JCM	MDM	NVC	CBS	JCHP
No se puede eliminar la tasa cero a alimentos y medicinas o elevar la tasa del IVA si antes no se atiende, por ejemplo, la falta de medicamentos, el acceso a los servicios de salud y la calidad de éstos, así como el tema de las pensiones a adultos mayores. Toda reforma fiscal debe obedecer a un propósito superior que mejore la calidad de vida de las personas.		X				X
Hay que eliminar la tasa cero de IVA y demás exenciones fiscales.	X					
Hay que fortalecer las capacidades del SAT para fiscalizar el IVA, que es un impuesto que se va causando en distintas etapas del proceso económico, ya que pueden presentarse “huecos” importantes, sobre todo en las manufacturas de bienes intermedios.				X	X	

*Jorge Raygoza Echegaray (JRE), José Luis Clavellina Miller (JCM), Manuel Díaz Mondragón (MDM), Nitzia Vázquez Carrillo (NVC), Carlos Brown Solá (CBS) y Jorge Chávez Presa (JCHP).

Fuente: Elaboración propia, a partir del contenido de las entrevistas a personas expertas.

4. Instrumentos tributarios para redistribuir la riqueza

La tabla 8 presenta las consideraciones de las personas entrevistadas respecto a los problemas de concentración de riqueza en México y las opciones fiscales para su atención. Existe consenso en que nuestro país enfrenta elevados niveles de concentración de la riqueza desde sus orígenes como nación, la cual se materializa especialmente en la tenencia de inmuebles, inversiones financieras y otros activos, al tiempo que la mayoría de las personas de ingresos medios y bajos destinan la mayor parte de su ingreso al consumo. Asimismo, Jorge Raygoza y Jorge Chávez llaman la atención sobre el papel del Estado como concentrador de riqueza, pero también como propiciador de la misma, mediante el otorgamiento de concesiones y el fomento monopólico, aun contraviniendo el texto constitucional.

Frente a este fenómeno, Carlos Brown pone énfasis en gravar las grandes fortunas con un impuesto federal progresivo, incluyendo las herencias y donaciones. En esto último, Jorge Raygoza coincide, pero destaca que debe ponerse especial énfasis en que los activos objeto del gravamen sean valorados a precios de mercado. Asimismo, se señala la importancia de fortalecer el cobro del impuesto predial y de tenencia automotriz, por su potencial recaudador y progresividad; en este último caso, es deseable una administración federal y estatal compartida, como ya se operó en el pasado. Por su parte, José Luis Clavellina afirma que los programas sociales bien focalizados son el instrumento más adecuado para redistribuir la riqueza y menciona como ejemplos las inversiones requeridas para contar con un sistema nacional de cuidados suficiente y de calidad, un sistema de salud universal y una seguridad pública efectiva en México, con efectos positivos sustantivos a largo plazo sobre el bienestar de las familias.

Tabla 8. Política tributaria y redistribución de la riqueza en México

Problemáticas y planteamientos	Personas expertas entrevistadas*					
	JRE	JCM	MDM	NVC	CBS	JCHP
La concentración de la riqueza en México ha estado presente desde siempre; sin embargo, su redistribución por medios tributarios ha sido un tema poco abordado, no obstante que se estima que 240 mil personas concentran seis de cada 10 pesos de riqueza y que se materializa principalmente en bienes inmuebles. El gasto que realizan las personas con mayor riqueza generalmente consiste en inversiones (inmobiliarias, arte, etc.), que se traduce en mayor riqueza, mientras que las personas con menores ingresos consumen gran parte de su ingreso, lo que limita su capacidad de movilidad social.			X		X	

<p>Efectivamente, hay una elevada concentración de la riqueza en México y uno de los grandes concentradores es el propio Estado (por ejemplo, los recursos transferidos a Pemex y CFE). Muchas de las grandes riquezas en México se originaron no por innovaciones tecnológicas o por la oferta de nuevos productos o servicios, sino por las concesiones gubernamentales obtenidas por el acceso al poder político, adquiridas a costos mínimos. Más que la concentración, el problema es el mal manejo que se hace de la misma y el hecho de que el mismo Estado genera las condiciones para que desde el lado productivo haya concentración de recursos, como es el caso de los monopolios y oligopolios, aun contraviniendo con ello a la propia Constitución.</p>	X					X
<p>Es recomendable establecer un impuesto federal progresivo a las grandes fortunas.</p>					X	

<p>Existe el impuesto predial que administran los gobiernos locales como mecanismo para gravar la riqueza, aunque hay varias formas de evadirlo. Depende mucho de la discrecionalidad de la autoridad y se enfrenta al problema de que el valor catastral de cada inmueble es mucho más bajo que su valor en el mercado; además, existen diversas exenciones y reducciones. Pese a su alto potencial recaudador, en muchos municipios se cobra poco por este impuesto, si se compara con lo que recaudan otros países.</p>					X	
<p>Otro instrumento impositivo con potencialidad recaudadora y redistributiva de la riqueza muy desaprovechado es el pago del impuesto a la tenencia vehicular. Hay que fortalecer su cobro, pero para ello es recomendable recuperar el modelo instrumentado en la administración del presidente Salinas: la mezcla de una regulación y control federal, con la administración y cobro estatal, además de combatir las prácticas de elusión fiscal de este impuesto.</p>					X	X

<p>Programas sociales bien focalizados son el instrumento más adecuado para redistribuir la riqueza, pero no limitarse a las transferencias monetarias no condicionadas, sino ejercer un gasto público efectivo en educación, especialmente desde la primera infancia, en un sistema nacional de cuidados (niños, ancianos y personas con discapacidad), un sistema de salud universal y mejoramiento de la seguridad pública.</p>		<p>X</p>				
<p>Hay que gravar a las grandes herencias y donaciones. Como en otros países, el impuesto a las herencias, donaciones o venta entre familiares de bienes inmuebles se debe calcular de acuerdo con su valor de mercado.</p>	<p>X</p>				<p>X</p>	

*Jorge Raygoza Echegaray (JRE), José Luis Clavellina Miller (JCM), Manuel Díaz Mondragón (MDM), Nitzia Vázquez Carrillo (NVC), Carlos Brown Solá (CBS) y Jorge Chávez Presa (JCHP).

Fuente: Elaboración propia, a partir del contenido de las entrevistas a personas expertas.

5. Principales retos para las finanzas públicas

El último tema que se preguntó a las personas expertas en las entrevistas fue su consideración acerca de los principales retos que existen actualmente para las finanzas públicas de México, así como los posibles efectos que una reforma fiscal “de gran calado” pudiera tener sobre el crecimiento de la economía. Sobre el primer punto, Jorge Raygoza llamó la atención sobre el tema de las pensiones, destacando más los riesgos relacionados con el sistema contributivo que los apoyos (no contributivos) a las personas adultas mayores, por la magnitud de los

recursos involucrados, además de comentar sobre la carga que representa el pasivo laboral de organismos como CFE y Pemex. Asimismo, este experto destacó la caída prevista de los ingresos petroleros; el problema creciente del financiamiento de las pensiones de gobiernos estatales y municipales, así como la necesidad creciente de que el Estado mexicano realice inversiones en infraestructura pública, que por sus características no resultan rentables para el sector privado. Junto con Manuel Díaz y Nitzia Vázquez, coincidieron en que el déficit público creciente puede traer consigo presiones de gasto importantes para el erario, lo que habrá de abordarse no sólo desde la política fiscal sino también por la política financiera. Ahora bien, Carlos Brown cuestionó la sostenibilidad integral de las finanzas públicas, más que el monto de la deuda pública y si ésta se destina a gasto corriente o de inversión.

Es relevante el consenso de todas las personas entrevistadas en cuanto a que la aprobación de una reforma fiscal integral en México no tendría por qué afectar el crecimiento de la economía mexicana, máxime si ésta se instrumenta durante la fase ascendente del ciclo económico. Por el contrario, la disponibilidad de mayores recursos públicos para la inversión en infraestructura económica y social, para la formación del capital humano y la salud de la población, permitirían impulsar el crecimiento, además de coadyuvar por el lado del gasto a la redistribución del ingreso y la riqueza en nuestro país.

Tabla 9. Sobre los retos actuales para las finanzas públicas y efectos de la reforma en el dinamismo económico

Problemáticas y planteamientos	Personas expertas entrevistadas*					
	JRE	JCM	MDM	NVC	CBS	JCHP
El principal reto para las finanzas públicas es el pago de pensiones, lo que tenderá a agudizarse por la dinámica de la composición demográfica. Asimismo, el problema no son las pensiones no contributivas, sino las contributivas, ya que el monto que se debe pagar por estas últimas es mucho más alto que por las primeras. El hecho de que las tasas de contribución sean bajas y se apliquen sobre el salario base de las personas y no sobre el salario integrado limitan la sustentabilidad del sistema, además de que persisten regímenes pensionarios especiales muy generosos en organismos paraestatales como CFE y Pemex.	X				X	
Existe un problema creciente en el financiamiento de las pensiones de los gobiernos estatales y municipales.	X					
El petróleo se va a acabar y muchas de las participaciones federales dependen de ingresos públicos que se reciben por este concepto.	X					

Problemáticas y planteamientos	Personas expertas entrevistadas*					
	JRE	JCM	MDM	NVC	CBS	JCHP
Existe un creciente engrosamiento del Estado por la necesidad de contar con infraestructura diversa, por ejemplo, de comunicaciones y transporte, que no es rentable para la inversión privada, lo que redundará en mayores costos para los contribuyentes.	X					
Actualmente existe un elevado déficit público que genera presiones importantes de endeudamiento y pago del servicio de la deuda. Es importante que se aborde la política fiscal en forma integral junto con otras políticas, como la financiera.	X		X	X		
El problema no es la deuda pública en sí, ni si ésta se utiliza para gasto corriente en programas sociales en vez de usarse para infraestructura, sino que este modelo no es sostenible.					X	

Problemáticas y planteamientos	Personas expertas entrevistadas*					
	JRE	JCM	MDM	NVC	CBS	JCHP
Una eventual reforma fiscal no afectaría al crecimiento económico; por el contrario, éste se debe apuntalar con inversión pública en infraestructura, formación de capital humano y salud de la población, para lo cual se requieren recursos públicos que se inviertan en estos rubros y, con ello, la reforma tenga un efecto realmente redistributivo. Es importante que el momento de la reforma coincida con una fase ascendente del ciclo económico, pero también que las inversiones públicas sean socialmente rentables.	X	X	X		X	X

*Jorge Raygoza Echegaray (JRE), José Luis Clavellina Miller (JCM), Manuel Díaz Mondragón (MDM), Nitzia Vázquez Carrillo (NVC), Carlos Brown Solá (CBS) y Jorge Chávez Presa (JCHP).

Fuente: Elaboración propia, a partir del contenido de las entrevistas a personas expertas.

Finalmente, cabe enfatizar el hecho de que el crecimiento económico de un país no asegura per se una mejor distribución del ingreso y la riqueza, máxime en países como México, que han observado un crecimiento lento durante las últimas décadas; sin embargo, como apunta Castañeda, “el poco crecimiento limita las opciones de la política pública que pueden llevar a una mayor redistribución”.⁷⁸ Lo anterior, sin soslayar la importancia de que el gasto social sea debidamente focalizado para la atención de los problemas y necesidades sociales, como enfati-

⁷⁸ Castañeda, *Desigualdades*, 169.

zaron algunas de las personas entrevistadas; toda vez que, como afirma este mismo autor, el gasto público en México ha sido poco progresivo, a partir de comparar las estimaciones para varios países sobre la desigualdad (coeficiente de Gini) antes y después de considerar impuestos y transferencias en efectivo por apoyos sociales.⁷⁹

V. CONCLUSIONES

El debate sobre los elevados niveles de concentración del ingreso y la riqueza en México, sus causas y las medidas de política pública y regulación normativa necesarias para atender esta problemática no es nuevo ni está resuelto. Sin embargo, de acuerdo con las conclusiones de estudiosos del tema, el fenómeno se ha agudizado desde inicios de la pandemia de COVID-19, no obstante que nuestro país, como parte de las naciones firmantes de la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas se ha comprometido a concentrar esfuerzos públicos, privados y sociales para reducir las brechas de desarrollo presentes, entre las cuales la desigualdad en sus dimensiones económica, social, cultural, educativa y, en general, de acceso al bienestar, constituye un reto sustantivo y permanente. Como parte de los instrumentos con que cuenta el Estado mexicano para atender las causas y consecuencias de este conjunto de desigualdades, la política fiscal, por el lado del ingreso y el marco normativo que la sustenta, pero también por el lado del gasto social, en su destino y calidad, tienen un papel fundamental. Lo anterior, no sólo en cuanto a la recaudación de los recursos necesarios para financiar las acciones públicas, sino también por los efectos redistributivos que la aplicación de los instrumentos tributarios, junto con el gasto social, puedan tener en el ingreso y la riqueza de las familias, empresas y demás actores económicos.

Como parte de este debate, desde la segunda mitad del siglo XX se ha planteado la necesidad de llevar a cabo una reforma fiscal integral o hacendaria “de gran calado” en México, discusión que ha enfrentado la falta de consenso entre los diferentes actores políticos y económicos; no obstante que, durante todos estos años, se han in-

⁷⁹ Con base en datos de Banco Mundial y *Our World in Data* (2020). Castañeda, *Desigualdades*, 147-148.

corporado diversas modificaciones al marco normativo, siendo la de 2013 la última reforma sustantiva de acuerdo con algunos expertos, aunque insuficiente para otros. El reto no es sencillo, considerando que esta reforma demanda de un pacto social que rompa la cooptación política de la misma por parte de grupos de interés y permita no sólo su aprobación legislativa, sino también su debida observancia por la ciudadanía, en cumplimiento de lo que nuestra propia Constitución establece en su artículo 31, fracción IV.

Al respecto, se consideró relevante identificar los principales planteamientos presentes sobre una eventual reforma fiscal integral en México, en lo referente principalmente a los aspectos tributarios. Para ello, se partió de la hipótesis de que, si bien existe el consenso sobre la necesidad de una reforma de esta naturaleza, persisten posiciones encontradas en cuanto a sus alcances y características, particularmente en cuanto a la estructura de tasas impositivas, la vigencia de algunas exenciones y deducciones fiscales, así como la aprobación de gravámenes no sólo a los ingresos sino también a la riqueza. A efecto de responder a esta hipótesis, el abordaje metodológico consideró, además de la revisión de la bibliografía pertinente, el análisis de las agendas y trabajos de las LXIV y LXV Legislaturas de la Cámara de Diputados, así como la entrevista a un grupo de seis personas expertas en la materia, a efecto de contar con diferentes puntos de vista complementarios, pero también controversiales. A reserva de las conclusiones del estudio, se destaca que la utilización de este tipo de instrumentos metodológicos de naturaleza más cualitativa ha permitido enriquecer las posibilidades analíticas de la investigación parlamentaria realizada.

De acuerdo con algunos análisis de autores y centros de estudio especializados en el tema, así como las ideas expresadas en foros recientes de reflexión como el Seminario Permanente sobre Desigualdad Económica de El Colegio de México, América Latina es la región más desigual del mundo. En México, la distribución del ingreso y la riqueza no sólo es de las más concentradas, sino que ha aumentado en los años post pandemia. Aunque el tamaño de la economía mexicana es grande, nuestro país presenta niveles de recaudación similares a países de ingresos bajos. México es uno de los países latinoamericanos grandes con una de las menores recaudaciones tributarias como

porcentaje del PIB; su estructura tributaria observa una marcada inequidad horizontal, en detrimento del factor trabajo, además de que la mayor proporción de la recaudación total corresponde a impuestos al consumo; la estructura tarifaria presenta deficiencias en el estrato de ingreso superior y el exceso de deducciones permitidas la hace regresiva, entre otros aspectos.

Ante esta realidad, se debate sobre la pertinencia de incorporar gravámenes patrimoniales (riqueza y herencias); modificar la estructura tarifaria del ISR, fortalecer la capacidad fiscalizadora de la autoridad y analizar la pertinencia de exenciones y regímenes fiscales especiales, además de llamar la atención sobre el estrecho margen del gasto público para atender las necesidades de inversión social. No se omite mencionar la relevancia de una participación permanente y relevante de México en foros y acuerdos internacionales en materia fiscal, como es el Marco Inclusivo de la OCDE y el G-20, que ha impulsado el paquete de medidas BEPS y el Impuesto Mínimo Global a las grandes empresas multinacionales.

Del análisis de los trabajos parlamentarios en la Cámara de Diputados en torno a una reforma fiscal se concluye que, si bien el tema ha estado presente en las agendas legislativas de los grupos parlamentarios y se ha propuesto un número importante de iniciativas para modificar y/o adicionar la Ley del ISR, los temas incorporados no han correspondido a una reforma integral, ni tampoco la importancia conferida en los debates. Del total de iniciativas de reforma a dicha Ley en las LXIV y LXV Legislaturas (277 y 235, respectivamente), únicamente se han aprobado ocho, las cuales han correspondido a modificaciones a dicha ley, así como a las leyes del IVA, IEPS y al CFF, en la mayoría de los casos, además de reformas a la LFT y a la Ley del Infonavit, con un propósito más laboral que fiscal. De las ocho iniciativas aprobadas, cinco fueron presentadas por el Ejecutivo Federal y formaron parte de los paquetes económicos 2020, 2021 y 2022, mientras que las restantes se derivaron de la reforma laboral en el tema de la subcontratación.

Siguiendo a Cordera y Provencio, estas reformas al igual que las previas a 2019, han respondido a una serie interminable de “misceláneas fiscales” que han complicado el sistema impositivo, restado certeza al contribuyente y abierto la posibilidad a la elusión y evasión

fiscal. Y esta creciente complejidad normativa fiscal, a decir de Mónica Unda, constituye un proceso de “incrementalismo en la política tributaria”, que dificulta el control y simplificación.⁸⁰

A partir de análisis recientes en la materia, así como del contenido de las entrevistas a las personas expertas participantes en la investigación, se puede concluir que, efectivamente existe un relativo consenso en la necesidad de que se impulse en México una reforma fiscal integral en materia tributaria, pero que vaya de la mano con la evaluación sustantiva y permanente del destino, efectividad y eficiencia del gasto público. Lo anterior, bajo la premisa de que toda reforma fiscal que busque aumentar la recaudación debe traducirse en la provisión de bienes y servicios públicos, suficientes en su cobertura y con la debida calidad; destacando la atención a la salud, educación y seguridad de la población. En este sentido, existe coincidencia con los planteamientos de que más que hablar de una reforma fiscal integral, habría que referirse a una reforma hacendaria o de la hacienda pública. Asimismo, se destaca que el diálogo abierto con las personas entrevistadas permitió identificar posiciones encontradas en algunos de los temas abordados, lo que contribuyó al objetivo de presentar el “abanico” de planteamientos presentes.

Respecto a los temas controversiales, se identifica la propuesta de establecer una tasa única de ISR frente a la opción de mejorar la progresividad de la estructura tarifaria actual, especialmente en el caso del estrato de ingreso más alto. Lo anterior, dada la brecha elevada entre las tasas impositivas nominales a personas físicas y sus tasas efectivas, una vez aplicadas las deducciones permitidas, lo que trae efectos regresivos en la distribución del ingreso, por la estructura de consumo de la población de los estratos superiores. Si bien existe consenso en la necesidad de analizar a profundidad las exenciones, deducciones y regímenes tributarios especiales, las personas expertas manifestaron sus diferencias respecto a la eliminación de todas estas figuras para simplificar la administración tributaria y transparentar los efectos redistributivos de la tarifa, o bien, mantener aquellas en las cuales se defina su procedencia en términos de equidad y eficiencia, a partir de una evaluación rigurosa. No obstante, este consenso, de acuerdo con el análisis realizado de las

⁸⁰ Cordera y Provenio, *Consideraciones y propuestas sobre la estrategia de desarrollo para México*, 59-60; Unda, “La reforma tributaria de 2013: los problemas de la hacienda pública y la desigualdad en México”, 91-92; citados en el apartado IV.

iniciativas de modificación a la Ley del ISR presentadas en las Legislaturas LXIV y LXV, en específico, el contenido de la tabla 4, prevalecen propuestas orientadas a mantener e incluso ampliar conceptos deducibles y exenciones fiscales.

Aun cuando el tema del ISR empresarial no se abordó en forma tan amplia como el ISR a personas físicas, alguno de los entrevistados recomendó bajar la tasa a niveles similares a los de Francia y Estados Unidos, pero eliminando las deducciones. Sin embargo, otro de los participantes destacó que la heterogeneidad en las capacidades de tributación de las empresas hace necesario un trato diferenciado y fortalecer la fiscalización sobre grandes contribuyentes. En este sentido, ante el tema de la informalidad, hubo quienes se limitaron a proponer que se fortalezcan las capacidades fiscalizadoras de la autoridad respecto a las obligaciones constitucionales de registro y tributación; sin embargo, otros expresaron que es importante generar los debidos incentivos también del lado del gasto, expresado ello en el acceso a la seguridad social y a otros bienes y servicios públicos, con lo que se atendería el problema de la exclusión social de una parte importante de la población que desarrolla sus actividades económicas en condiciones de informalidad, situación distinta a la ilegalidad.

En el caso de impuestos al consumo, como el IVA, también se observaron posiciones controversiales, mientras que hubo un relativo consenso en mantener el nivel actual de la tasa dado que no existen mecanismos adecuados para redistribuir de manera efectiva a través del gasto social, hubo quien consideró la posibilidad de diferenciar la tasa de acuerdo con el ingreso y/o el tipo de bien o servicio para hacerla más progresiva, pero sin abordar las dificultades administrativas de la medida. Asimismo, una parte de las personas entrevistadas señalaron que habría que mantener la tasa cero del IVA en alimentos y medicinas, mientras que no se atendiera la demanda de estos satisfactores básicos por la población con mayores carencias; sin embargo, otro de los expertos también planteó su eliminación.

Ante la elevada concentración de la riqueza en nuestro país, de lo cual hubo consenso entre los entrevistados, se tocó por algunos la propuesta de incorporar un impuesto patrimonial progresivo, aunque se habló también de revisar los criterios para valorar los bienes. Asimismo, algunos comentaron que, mediante el fortalecimiento en el cobro

del impuesto predial y la tenencia vehicular a través de los gobiernos estatales y municipales, se podría avanzar en fiscalizar la riqueza. Sin embargo, también se destacó la eficacia del gasto y la inversión social como mecanismos redistributivos. Ligado a estas propuestas, hubo un amplio consenso sobre la necesidad de reducir la excesiva concentración de potestades tributarias a nivel federal y fortalecer las atribuciones y capacidades estatales y municipales, aunque se coincidió en que esta situación ha respondido a la propia renuncia de esos gobiernos al cobro de impuestos por su costo político.

La amplitud y diversidad de las carencias sociales en México, así como la magnitud de gastos irreductibles y crecientes como las pensiones, constituyen retos ciertamente complejos para las finanzas públicas; no obstante, a decir de las personas expertas, es posible esperar efectos positivos de una eventual reforma fiscal integral o hacendaria. Asimismo, existe amplio consenso respecto a la necesidad de diseñar con rigor y aprobar una reforma de esta naturaleza, la cual no tendría por qué afectar el crecimiento de la economía mexicana y, por el contrario, permitiría contar con la disponibilidad de mayores recursos para la inversión pública en infraestructura económica y otros destinos sociales, los que orientados adecuadamente, posibilitarían impulsar la actividad productiva y coadyuvar a una mejor distribución del ingreso y la riqueza en nuestro país.

A partir de los planteamientos de los analistas y organizaciones abordados en la investigación, y las reflexiones propias, es plausible considerar, en vísperas de la próxima Administración Pública Federal y la renovación de varios de los integrantes del Congreso General, que existen elementos que sustentan la necesidad de un pacto social resultante de una deliberación parlamentaria que, eventualmente, derive en la aprobación de una reforma hacendaria, que contemple de manera integral tanto objetivos recaudatorios como redistributivos del ingreso y la riqueza en nuestro país. Lo anterior, a partir de un diálogo social profundo e incluyente de los diversos actores políticos, económicos y sociales, pero fundamentado en evaluaciones sólidas sobre la progresividad y efectos de los diversos instrumentos tributarios y del gasto público. Lo anterior, sin soslayar el papel sustantivo del componente político en el patrón histórico de desigualdad en México, así como las características y dinamismo del componente económico y la heterogeneidad sociocultural presente. Todos ellos son causa y efecto de un

proceso complejo, con retos amplios y diversos, pero cuya atención es, hoy día, impostergable.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea General de las Naciones Unidas. “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, Proyecto de resolución remitido a la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015 por la Asamblea General en su sexagésimo noveno período de sesiones, 18 de septiembre, 2015.
- Boltvinik, Julio. “Reforma fiscal contra los pobres”, La Jornada, 6 de abril de 2001.
- Caballenas de Torres, Guillermo. Diccionario de Ciencias Jurídicas, 2.a ed. Buenos Aires: Helastia, 2012.
- Castañeda Garza, Diego. Desiguales. Una historia de la desigualdad en México. Ciudad de México: Penguin Random House, 2024.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP). Análisis del estudio sobre distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2020, Análisis Institucional, n.o 16, 10 de mayo de 2022.
- Cordera, Rolando y Enrique Provencio (coords). Consideraciones y propuestas sobre la estrategia de desarrollo para México. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2019.
- Eguino, Huáscar y Diego Erba. “¿Cómo aumentar la recaudación del impuesto predial usando métodos de valuación masiva?” Blog de la División de Gestión Fiscal del Banco Interamericano de Desarrollo, 25 de junio de 2024. <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/impuesto-predial-valuacion-masiva/>
- Fondo Monetario Internacional. Actualización de perspectivas de la economía mundial. Enero 2024. <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2024/01/30/world-economic-outlook-update-january-2024>.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). “Marco Inclusivo sobre BEPS de la OCDE y el G-20”, Quinta reunión del Marco Inclusivo en Lima. Perú, 27-28 de junio de

2018. <https://www.oecd.org/tax/beps/folleto-marco-inclusivo-sobre-beps.pdf>.
- ^{3/4} Estudio económico de México 2024. Resumen ejecutivo. Paris: OCDE, febrero 2024.
- OCDE/Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Manual de Implementación del Impuesto Mínimo (Segundo Pilar): Marco Inclusivo sobre BEPS, Proyecto de la OCDE y del G-20 sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios. Paris: OECD, 2024.
- OXFAM México. “¿Quién paga la cuenta”? Documento de trabajo. Enero, 2023.
- ^{3/4} El monopolio de la desigualdad. Cómo la concentración del poder corporativo lleva a un México más desigual. México: OXFAM, 2024.
- OXFAM México, Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP) y Fundar, Centro de Análisis. La vacuna contra la desigualdad. México, 2021. <https://lavacunacontraladesigualdad.org/wp-content/uploads/2021/05/VACUNAVSDESIGUALDAD-pdf.pdf>.
- Ríos Contreras, Viridiana. No es normal: el juego oculto que alimenta la desigualdad mexicana y cómo cambiarlo, edición en formato digital. Ciudad de México: Penguin Random House Grupo Editorial, 2021.
- Ríos Granados, Gabriela (coord.). “Recaudación de tributos como base de una reforma fiscal”, Conceptos de reforma fiscal. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002.
- Unda Gutiérrez, Mónica. “La reforma tributaria de 2013: los problemas de la hacienda pública y la desigualdad en México”, Espiral: Estudios sobre estado y sociedad 23, n.o 64 (septiembre-diciembre 2015): 69-99. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13840666003>.
- Universidad Nacional Autónoma de México. “¿Qué es la gentrificación y a quiénes afecta?”, UNAM Global Revista, (25 de abril de 2024). https://unamglobal.unam.mx/global_revista/que-es-la-gentrificacion-y-a-quienes-afecta/.
- Urzúa, Carlos M. “La herencia. El cartucho encendido”, Nexos, n.o 552 (diciembre 2023): 28-33.

VII. ANEXOS

Anexo 1. Semblanza curricular de las personas expertas entrevistadas

NOMBRE	SEMBLANZA CURRICULAR
Dr. Jorge Raygoza Echegaray	C. Doctor en Economía por la Universidad de Virginia. Ha ocupado diversos puestos directivos en instituciones públicas como la Casa de Moneda de México (Director General); la Secretaría de Hacienda (Director de Política Económica), el Instituto Mexicano del Seguro Social (Coordinador de Relaciones Laborales), la Secretaría de Economía (DGA de Competencia y Mejora Regulatoria), la Comisión Federal de Competencia (DGA Análisis Estratégico de Mercados) y Grupo Fertinal (Director Corporativo de RH). Ha sido investigador y/o profesor en materia de finanzas públicas en la Universidad de Virginia, la UNAM, el Tec de Monterrey y la Universidad Iberoamericana. Actualmente se desempeña como Director de Planeación Estratégica en el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), en donde estuvo Encargado de la Vicepresidencia del Subsistema de Información Económica.
Dr. José Luis Clavellina Miller	Doctor en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México y estancia de investigación doctoral en la Universidad de Kent, en Inglaterra. Se ha desempeñado como investigador en el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados y en el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Forma parte del Sistema Nacional de Investigadores. Actualmente es Director de Investigación en el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria A.C. (CIEP). Destacan como temas de su interés profesional la sostenibilidad de las finanzas públicas, equidad fiscal intergeneracional y financiamiento para el desarrollo.
Dr. Manuel Díaz Mondragón	Doctor en Economía Financiera, Banca y Bolsa por la Universidad Autónoma de Madrid. Se ha desempeñado en puestos directivos, de asesoría y académicos en instituciones públicas como el Instituto Politécnico Nacional (IPN); Cámara de Diputados (Comisiones de Hacienda y Crédito Público y en la de Presupuesto y Cuenta Pública), en las Secretarías de Pesca, Hacienda y Crédito Público. Ha sido asesor externo para Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo, además de participar como Director de Análisis Económico en la Casa de Bolsa Estrategia Bursátil. En labores académicas ha impartido cursos en instituciones educativas nacionales (UNAM, IPN, ITAM, ITESM y La Salle) y extranjeras (New York University, University of San Francisco, Freie Universität Berlin, Universidad Autónoma de Madrid, entre otras), además de autor de diversas publicaciones en materia de análisis financiero. Actualmente es Presidente del Instituto de Asesoría en Finanzas Internacionales.

<p>Dra. Nitzia Vázquez Carrillo</p>	<p>Doctora en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Actualmente se desempeña como profesora de tiempo completo en la Facultad de Economía de esa Universidad, realizando actividades de docencia e investigación. Ha sido directora del proyecto de investigación sobre inclusión financiera en México 1990 a 2020 en la UNAM, además de coordinadora académica del Conversatorio de Tópicos Económicos y Financieros y del Coloquio Internacional de Enseñanza de la Economía y las Finanzas. Cuenta con varias publicaciones y sus líneas de investigación principales se relacionan con desarrollo, inclusión y educación financiera; mercados financieros, finanzas públicas y desarrollo económico.</p>
<p>Mtro. Carlos Brown Solá</p>	<p>Maestro en Economía por El Colegio de México y Atlantic Senior Fellow en el Instituto de Desigualdades Internacionales de la Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres. Investigador en diversas organizaciones como el Instituto del Sur Urbano, Fundar, WRI México, RIMISP y Envipro. Actualmente se desempeña como Director de Conocimiento y Justicia Fiscal en Oxfam México. Destacan sus trabajos de investigación más recientes sobre justicia fiscal en México y América Latina, desde una perspectiva de desigualdades y derechos, además de ser catedrático en el ITESM y en la Universidad Iberoamericana, en temas de economía global, negocios internacionales y presupuestos con perspectiva de género.</p>
<p>Dr. Jorge Chavez Presa</p>	<p>Doctor en Economía por la Ohio State University. Ha ocupado diversos puestos directivos en el sector público como Subdirector General de Planeación y Finanzas del INFONAVIT; Vocal de la Junta de Gobierno del IPAB; Subsecretario de Política de Energía; Jefe de la Unidad de Política y Control Presupuestario, Director General de Política Presupuestal, Director de Planeación Financiera y Director de Deuda Pública en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Ha participado en organismos internacionales como Banco Mundial y actualmente es Director de la empresa consultora Instituciones y Tecnología Gubernamentales, especializada en temas de economía, finanzas, hacienda pública, energía y vivienda.</p>

Anexo 2. Guía de entrevista

A continuación, se incluyen las preguntas principales que sirvieron de guía durante la entrevista a las personas expertas participantes.

1. Tomando como referencia datos de 2021, la recaudación tributaria como porcentaje del PIB de México en 2021 (16.7%) estuvo por debajo, tanto del promedio de América Latina y el Caribe (21.7%), como del promedio de la OCDE (34.1%). ¿Cuáles considera que sean las tres principales causas de esta baja recaudación en orden de importancia?
2. ¿Las tasas del impuesto sobre la renta (ISR) a personas físicas y morales definidas en la Ley del ISR favorecen la redistribución del ingreso en México o requieren modificaciones para mejorar la equidad fiscal? En su caso, ¿en qué pudieran consistir estas modificaciones?
3. ¿Las exenciones fiscales actuales en México tienen efectos redistributivos del ingreso, o bien, son fuente de evasión e inequidad tributaria? En su caso, ¿qué cambios habría que instrumentar en estas exenciones y qué problemas pudieran presentarse?
4. ¿La tasa del impuesto al valor agregado (IVA) pudiera elevarse para mejorar la recaudación por este concepto, habría que bajarla o mantenerla sin cambio? ¿Por qué considera ello?
5. ¿Sería el momento para eliminar la tasa cero del IVA en alimentos y medicinas? ¿Por qué razón y, en su caso, qué tasa se les deberían aplicar?
6. Frente al problema importante de evasión y elusión fiscal en México, ¿qué reformas en la normatividad tributaria o medidas administrativas y de fiscalización pudieran instrumentarse para combatirla en forma más efectiva, tanto en las actividades informales, como entre los grandes contribuyentes y cuáles serían los principales problemas a enfrentar?

7. ¿A su parecer existe en México un problema de elevada concentración de la riqueza y, en su caso, cuáles serían las principales causas?
8. ¿Considera que una reforma integral en México debería incluir también modificaciones en la normativa tributaria para propiciar una redistribución de la riqueza y, en su caso, en que podrían consistir estas modificaciones y que problemas enfrentaría su instrumentación?
9. ¿Cuáles son para usted los tres principales retos para las finanzas públicas de México y qué medidas pudieran instrumentarse frente a ellos?
10. ¿Considera que la instrumentación de una reforma fiscal integral pudiera tener efectos sobre el crecimiento de la economía mexicana y, en su caso, cuáles serían éstos?

Anexo 3. Iniciativas de modificación a la Ley del ISR presentadas en la Cámara de Diputados durante la LXIV Legislatura

INICIATIVAS DE MODIFICACIÓN A LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA PRESENTADAS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS DURANTE LA LXIV LEGISLATURA					
CONS.	FECHA	Artículo LISR	OTRAS LEYES	GRUPO PARLAMENTARIO	ESTATUS LEGISLATIVO
1	9/6/2018	1	LIVA: 2	PT	Turnada a comisión (prórroga)
2	9/13/2018	186	LFT: 186 y 279	Movimiento Ciudadano	Turnada a comisión (prórroga)
3	9/18/2018	27	LGRAA: Del 1 al 29	PVEM	Retirada
4	9/19/2018	82		PES	Turnada a comisión (prórroga)
5	9/19/2018	151		PAN	Turnada a comisión (prórroga)
6	9/19/2018	28		PRI	Turnada a comisión (prórroga)
7	9/19/2018	96		PRI	Turnada a comisión (prórroga)
8	9/20/2018	9		PRD	Turnada a comisión (prórroga)
9	9/27/2018	205 a 213		PRD	Turnada a comisión (prórroga)
10	9/27/2018	96, 152		PAN	Turnada a comisión (prórroga)
11	10/8/2018	9		PES	Turnada a comisión (prórroga)
12	10/9/2018	96, 152		PAN	Turnada a comisión (prórroga)
13	10/16/2018	76,86, 106	LIVA 10,22, 27	Movimiento Ciudadano	Turnada a comisión (prórroga)
14	10/23/2018	28		PAN	Retirada
15	10/23/2018	25, 28		PAN	Turnada a comisión (prórroga)
16	10/25/2018	9,28, 79, 93, 116, 151, 203	LCyT: 29	PAN	Turnada a comisión (prórroga)
17	10/25/2018	28,151		PAN	Turnada a comisión (prórroga)
18	10/25/2018	43-A y 43-B.		PAN	Turnada a comisión (prórroga)
19	10/31/2018	9		PRI	Turnada a comisión (prórroga)
20	11/6/2018	96, 152		PES	Turnada a comisión (prórroga)
22	11/8/2018	34, 151		PAN	Turnada a comisión (prórroga)
23	11/8/2018	27, 151		PAN	Turnada a comisión (prórroga)
24	11/8/2018	113-A, 113-C, 113-D, 113-E,	LCF: 3-C	PAN	Turnada a comisión (prórroga)
25	11/27/2018	27, 79, 82, 151,		PRI	Turnada a comisión (prórroga)
26	11/15/2018	151		PAN	Turnada a comisión (prórroga)
27	11/22/2018	111, 113	LIVA :43	PAN	Turnada a comisión (prórroga)
28	11/27/2018	93		PAN	Turnada a comisión (prórroga)
29	11/27/2018	189, 190		Morena	Turnada a comisión (prórroga)
30	11/28/2018	186-Bis.		PRI	Turnada a comisión (prórroga)

INICIATIVAS DE MODIFICACIÓN A LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA PRESENTADAS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS DURANTE LA LXIV LEGISLATURA					
CONS.	FECHA	Artículo LISR	OTRAS LEYES	GRUPO PARLAMENTARIO	ESTATUS LEGISLATIVO
31	12/4/2018	151		PRD	Turnada a comisión (prórroga)
32	12/4/2018	202	LCyT: 13, 13 Bis, 20, 22, 23, 25, 25 bis, 27, 39	Morena	Turnada a comisión (prórroga)
33	12/4/2018	34, 204		PAN	Turnada a comisión (prórroga)
34	12/6/2018	25 Bis	52, 58 LGAMVLV	PT	Retirada
35	12/6/2018	186		Movimiento Ciudadano	Turnada a comisión (prórroga)
36	12/18/2018	36		PAN	Turnada a comisión (prórroga)
37	12/6/2018	9	LIVA: 16, 136	PRI	Turnada a comisión (prórroga)
38	12/11/2018	14-A, 86, 106	LIVA: 1	PES	Turnada a comisión (prórroga)
39	12/11/2018	190-A		PAN	Turnada a comisión (prórroga)
40	12/11/2018	186 Bis		PES	Turnada a comisión (prórroga)
41	12/17/2018	93		Congreso de Sonora	Turnada a comisión (prórroga)
42	12/17/2018	151		PRI	Turnada a comisión (prórroga)
43	12/18/2018	2	LGEePA: 23 Bis	PAN	Retirada
44	12/21/2018	203		PES	Retirada
45	1/9/2019	16, 82 Cuáter		PES	Turnada a comisión (prórroga)
46	1/15/2019	82		PES	Turnada a comisión (prórroga)
47	1/6/2019	93		PRI	Turnada a comisión (prórroga)
48	2/12/2019	74, 74 A		PRI	Turnada a comisión (prórroga)
49	2/21/2019	93		PRI	Turnada a comisión (prórroga)
50	2/21/2019	25, 151		PES	Turnada a comisión (prórroga)
51	2/26/2019	25, 34		PRD	Turnada a comisión (prórroga)
52	2/26/2019	151		Morena	Turnada a comisión (prórroga)
53	2/26/2019	205		PRI	Turnada a comisión (prórroga)
54	3/7/2019	93		PT	Turnada a comisión (prórroga)
55	4/3/2019	189		PES	Turnada a comisión (prórroga)
56	4/8/2019	93		PT	Turnada a comisión (prórroga)
57	4/8/2019	140, 164		PAN	Turnada a comisión (prórroga)
58	4/10/2019	111		Congreso de Colima	Turnada a comisión (prórroga)
59	4/23/2019	25	LSS: 90, 151	Morena	Turnada a comisión (prórroga)
60	4/25/2019	33		PAN	Turnada a comisión (prórroga)
61	4/26/2019	205		PAN	Turnada a comisión (prórroga)
62	4/29/2019	186 Bis		PRI	Turnada a comisión (prórroga)
63	4/29/2019	94	CPEUM: 123	PRI	Desechada

ELEMENTOS DE ANÁLISIS PARA UNA REFORMA...

INICIATIVAS DE MODIFICACIÓN A LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA PRESENTADAS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS DURANTE LA LXIV LEGISLATURA					
CONS.	FECHA	Artículo LISR	OTRAS LEYES	GRUPO PARLAMENTARIO	ESTATUS LEGISLATIVO
64	4/30/2019	205		PAN	Turnada a comisión (prórroga)
65	4/30/2019	34, 3		PAN	Turnada a comisión
66	4/30/2019	34, 35		Movimiento Ciudadano	Turnada a comisión (prórroga)
67	4/30/2019	1889, 190		PES	Turnada a comisión (prórroga)
68	4/30/2019	74		PES	Turnada a comisión (prórroga)
69	5/22/2019	205		Movimiento Ciudadano	Turnada a comisión (prórroga)
70	5/22/2019	34	3 LGT	PAN	Turnada a comisión
71	5/29/2019	151	226 LGS	PRI	Turnada a comisión (prórroga)
72	5/29/2019	36, 151		PRI	Turnada a comisión (prórroga)
73	6/12/2019	28		PAN	Turnada a comisión (prórroga)
74	10/8/2019	10 B, 79		PVEM	Turnada a comisión
75	7/17/2019	186		PAN	Turnada a comisión (prórroga)
76	8/7/2019	151		Congreso de Hidalgo	Turnada a comisión
77	8/7/2019	9	LIVA: 9	PT	Turnada a comisión
78	8/7/2019	151		Movimiento Ciudadano	Turnada a comisión
79	8/21/2019	1,2	LIVA: 1,32	Morena	Turnada a comisión (prórroga)
80	9/5/2019	25	LIVA: 1, 2A	PES	Turnada a comisión
81	9/3/2019	151		Movimiento Ciudadano	Turnada a comisión
82	9/3/2019	28, 93		PRI	Turnada a comisión
83	9/3/2019	205		Movimiento Ciudadano	Turnada a comisión
84	9/3/2019	205		PAN	Turnada a comisión
85	9/5/2019	79		PVEM y Morena	Turnada a comisión
86	9/10/2019	2, 3, 4-A, 4-B, 5, 14, 27, 28, 74-B, 76-B, 96-Bis, 106, 111, 113-A, 113-B, 113-C, 116, 118, 158, 167, 176, 177, 178, 183, 183-Bis, 186, 187, 189, 190, 202 y 203.	IVA: 5, 5-B, 15, 17, 26, 29, 32, 33, 1-A, 1-A Bis, 4-A, 15, 16, 18-B, 18-C, 18-D, 18-E, 18-F, 18-G, 18-H, 18-I, 18-J, 18-K, 18-L, 18-M, 20, 32, 33, LIEPS: 2, 2-A, 2-C, 3, 5, 5-D, 10, 11, 14, 19, CFF: 5-A, 17-D, 17-H, 17-K, 23, 26, 32-D, 33-B, 38, 42, 52, 67, 69, 73, 79, 80, 81, 83, 84, 134, 137, 69-B Ter, 79, 82-A, 82-B, 82-C, 82-D, 86-C, 86-D, 89, 90 Bis, 146, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 31-A, 32-D, 41-B, 134, 152.	Ejecutivo federal	Aprobada (DOF)

INICIATIVAS DE MODIFICACIÓN A LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA PRESENTADAS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS DURANTE LA LXIV LEGISLATURA					
CONS.	FECHA	Artículo LISR	OTRAS LEYES	GRUPO PARLAMENTARIO	ESTATUS LEGISLATIVO
87	9/10/2019	186		Morena	Turnada a comisión
88	9/18/2019	151		PAN	Turnada a comisión
89	9/18/2019	1	LIVA: 2	PRI	Turnada a comisión
90	9/18/2019	151		PRI	Turnada a comisión
91	9/19/2019	1,90	CFF: 1, 27. LIVA: 1,1A	Morena	Turnada a comisión
92	9/26/2019	202 BIS, 202 TER.		PRI	Turnada a comisión
93	9/26/2019	94	CFF: 69-B, 81,	Morena	Turnada a comisión
94	9/26/2019	10,27, 28, 31,33, 34,35, 36, 48,93, 107, 129,138,151, 169,182, 202,		Movimiento Ciudadano	Turnada a comisión
95	10/8/2019	25, 28, 34, 35, 36	CFF: 25, 28, 58. LIVA: 2,9, 6. LGCC: 26, 33, 34. LCPAF:6, 21 Bis.	Movimiento Ciudadano, PRI, PAN, PVEM, PT y Morena.	Turnada a comisión
96	10/8/2019	151		PAN	Turnada a comisión
97	10/8/2019	28, 176,	CFF: 17-H, 26, 197 al 202,	PAN	Turnada a comisión
98	10/9/2019	27, 151		PAN	Turnada a comisión
99	10/9/2019	9,28, 96, 151, 152, 189, 190, 198	LIVA: 2, 2A, 3C	PAN	Turnada a comisión
100	10/9/2019	36	LIVA: 2, 2A, 34, 93	PAN	Turnada a comisión
101	10/9/2019	93		PAN	Turnada a comisión
102	10/15/2019	151		PAN	Turnada a comisión
103	10/15/2019	93		PAN	Turnada a comisión
104	10/15/2019	9		PAN	Turnada a comisión
105	10/15/2019	186		PAN	Turnada a comisión
106	10/15/2019	27	Constitución: 5,123. LFT: 132, 475	PAN	Turnada a comisión (prórroga)
107	10/15/2019	151		PT	Turnada a comisión
108	10/15/2019	100, 103		Morena	Turnada a comisión
109	10/16/2019	113-BIS		PAN	Turnada a comisión (prórroga)
110	10/22/2019	96		Movimiento Ciudadano	Turnada a comisión (prórroga)
111	10/24/2019	1,52	CFF: 9	PAN	Retirada
112	10/29/2019	183 Bis		Morena	Turnada a comisión (prórroga)
113	10/29/2019	113-A a 113-C		PRD	Turnada a comisión (prórroga)
114	10/29/2019	205, 206, 207, 208	LIVA: 1,1E	PRD	Turnada a comisión (prórroga)

ELEMENTOS DE ANÁLISIS PARA UNA REFORMA...

INICIATIVAS DE MODIFICACIÓN A LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA PRESENTADAS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS DURANTE LA LXIV LEGISLATURA					
CONS.	FECHA	Artículo LISR	OTRAS LEYES	GRUPO PARLAMENTARIO	ESTATUS LEGISLATIVO
115	29/10/2019	2, 3, 4-A, 4-B, 5, 14, 27, 28, 74-B, 76-B, 96-Bis, 106, 111, 113-A, 113-B, 113-C, 116, 118, 158, 167, 176, 177, 178, 183, 183-Bis, 186, 187, 189, 190, 202 y 203.	IVA: 5, 5-B, 15, 17, 26, 29, 32, 33, 1-A, 1-A Bis, 4-A, 15, 16, 18-B, 18-C, 18-D, 18-E, 18-F, 18-G, 18-H, 18-I, 18-J, 18-K, 18-L, 18-M, 20, 32, 33, LIEPS: 2, 2-A, 2-C, 3, 5, 5-D, 10, 11, 14, 19, CFF: 5-A, 17-D, 17-H, 17-K, 23, 26, 32-D, 33-B, 38, 42, 52, 67, 69, 73, 79, 80, 81, 83, 84, 134, 137, 69-B Ter, 79, 82-A, 82-B, 82-C, 82-D, 86-C, 86-D, 89, 90 Bis, 146, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 31-A, 32-D, 41-B, 134, 152.	Ejecutivo federal	Aprobada (DOF)
116	10/29/2019	36		Movimiento Ciudadano	Turnada a comisión (prórroga)
117	10/29/2019	194		Morena	Turnada a comisión (prórroga)
118	10/30/2019	151		PRI	Turnada a comisión (prórroga)
119	10/26/2019	9, 93, 96, 152		PAN	Turnada a comisión (prórroga)
120	10/26/2019	1	CFF: 9	PAN	Retirada
121	10/28/2019	54, 135		Movimiento Ciudadano	Turnada a comisión (prórroga)
122	12/3/2019	205		PAN	Turnada a comisión (prórroga)
123	12/5/2019	28		Morena, PAN, PRI, Movimiento Ciudadano, PES, PVEM, PRD.	Turnada a comisión (prórroga)
124	12/5/2019	151		PRI	Turnada a comisión (prórroga)
125	12/10/2019	1		PES	Turnada a comisión (prórroga)
126	12/10/2019	34		Movimiento Ciudadano	Turnada a comisión (prórroga)
127	1/15/2020	186		Movimiento Ciudadano	Turnada a comisión
128	1/5/2020	1	CFF: 9	PAN	Turnada a comisión
129	2/6/2020	28		Morena	Turnada a comisión
130	2/6/2020	96, 152		PES	Turnada a comisión
131	2/6/2020	93		PES	Turnada a comisión
132	2/11/2020	34, 206, 207, 208		Morena	Turnada a comisión
133	2/20/2020	9		Morena	Turnada a comisión
134	2/20/2020	25	LGCC: 34. LGEEyPA: 112	Morena	Turnada a comisión
135	2/20/2020	94	LIVA: 10	Movimiento Ciudadano	Turnada a comisión
136	2/20/2020	205		Morena	Turnada a comisión
137	2/25/2020	191 BIS	LGEEyPA: 22 Bis	PRI	Turnada a comisión

INICIATIVAS DE MODIFICACIÓN A LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA PRESENTADAS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS DURANTE LA LXIV LEGISLATURA					
CONS.	FECHA	Artículo LISR	OTRAS LEYES	GRUPO PARLAMENTARIO	ESTATUS LEGISLATIVO
138	2/25/2020	186 Bis		PRI	Turnada a comisión
139	2/27/2020	43-A, 43-8		PAN	Turnada a comisión
140	2/27/2020	93		PAN	Turnada a comisión
141	2/27/2020	9		PAN	Turnada a comisión
142	3/5/2020	2, 10, 93		Movimiento Ciudadano	Turnada a comisión
143	3/18/2020	186		PAN	Turnada a comisión
144	3/18/2020	93		Movimiento Ciudadano	Turnada a comisión
145	3/19/2020	80, 82		PRD	Turnada a comisión
146	3/19/2020	79		PRD	Turnada a comisión
147	3/31/2020	93		PAN	Turnada a comisión
148	3/31/2020	206 al 215		PAN	Turnada a comisión
149	3/31/2020	206 al 215		PAN	Turnada a comisión
150	3/31/2020	25	LGS: 183	Movimiento Ciudadano	Turnada a comisión
151	3/31/2020	96, 152		PAN	Turnada a comisión
152	4/14/2020	96, 152		PAN	Turnada a comisión
153	4/14/2020	202		Movimiento Ciudadano	Turnada a comisión
154	4/14/2020	151		PES	Turnada a comisión
155	4/14/2020	28		PES	Turnada a comisión
156	4/21/2020	186		PES	Turnada a comisión
157	4/21/2020	93		Morena	Turnada a comisión
158	4/21/2020	22		PAN	Turnada a comisión
159	5/20/2020	202 Bis		Movimiento Ciudadano	Turnada a comisión
160	5/20/2020	27, 28		PAN	Turnada a comisión
161	5/20/2020	25, 202		Movimiento Ciudadano	Turnada a comisión
162	5/20/2020	25, 28		PES	Turnada a comisión
163	5/20/2020	25, 28		PAN	Turnada a comisión
164	5/20/2020	25, 28		PAN	Turnada a comisión
165	5/27/2020	151		PVEM	Turnada a comisión
166	5/27/2020	9		PAN	Turnada a comisión
167	5/27/2020	28		PAN	Turnada a comisión
168	5/27/2020	27		PRI	Turnada a comisión
169	6/3/2020	186-A	LFT: 164	Morena	Turnada a comisión
170	6/3/2020	151		PRI	Turnada a comisión
171	6/3/2020	186		PAN	Turnada a comisión
172	6/10/2020	93, 95, 96		PAN	Turnada a comisión
173	6/10/2020	151		PRI	Turnada a comisión
174	6/10/2020	151		PES	Turnada a comisión
175	6/10/2020	93		Morena	Turnada a comisión
176	6/17/2020	28		PRI	Turnada a comisión
177	6/17/2020	151		PRI	Turnada a comisión
178	6/17/2020	151		PRI	Turnada a comisión

ELEMENTOS DE ANÁLISIS PARA UNA REFORMA...

INICIATIVAS DE MODIFICACIÓN A LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA PRESENTADAS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS DURANTE LA LXIV LEGISLATURA					
CONS.	FECHA	Artículo LISR	OTRAS LEYES	GRUPO PARLAMENTARIO	ESTATUS LEGISLATIVO
179	6/28/2020	113-A	IVA: 18-D y 18-K	Movimiento Ciudadano	Turnada a comisión
180	6/28/2020	14 Bis , 96 Ter	CFE: 39 LSS; 39 C	Morena	Turnada a comisión
181	6/28/2020	151		PAN	Turnada a comisión
182	7/8/2020	14, 106		Movimiento Ciudadano	Turnada a comisión
183	7/20/2020	25	LSS: 13, 154, 162, 168, 250C. LISSSTE: 84, 89, 102. LSAR: 43,47,48,74 ter.	PAN	Turnada a comisión
184	7/20/2020	28		PAN	Turnada a comisión
185	7/28/2020	25, 28		PRD	Turnada a comisión
186	8/5/2020	36		PAN	Turnada a comisión
187	8/5/2020	9	IVA: 1.LIEPS: 2	PES	Turnada a comisión
188	8/5/2020	189		PRD	Turnada a comisión
189	8/19/2020	25, 28		PAN	Turnada a comisión
190	8/19/2020	21, 151		PRI	Turnada a comisión
191	9/2/2020	28		PAN	Turnada a comisión
192	8/19/2020	186		PAN	Turnada a comisión
193	8/19/2020	186		Morena	Turnada a comisión
194	8/26/2020	11, 112		PRD	Turnada a comisión
195	8/26/2020	151		PAN	Turnada a comisión
196	8/26/2020	202		Morena	Turnada a comisión
197	8/26/2020	28		Morena	Turnada a comisión
198	9/1/2020	186-Bis		PES	Turnada a comisión
199	9/8/2020	151		PT	Turnada a comisión
200	9/8/2020	151		PAN	Turnada a comisión
201	9/8/2020	2,3, 35		Movimiento Ciudadano	Turnada a comisión
202	9/8/2020	28		Morena	Turnada a comisión

INICIATIVAS DE MODIFICACIÓN A LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA PRESENTADAS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS DURANTE LA LXIV LEGISLATURA					
CONS.	FECHA	Artículo LISR	OTRAS LEYES	GRUPO PARLAMENTARIO	ESTATUS LEGISLATIVO
203	9/9/2020	27, 79, 80, 82, 82-Ter, 82-Quáter, 84, 151 y 182.	IVA: 15, 18-B, 18-H Bis, 18 H QUATER, 18 quater, 18 J. LISR: 20-B CFF: 5-A, 14, 16-C, 17-F, 17-H, 17-H Bis, 17-K, 18-A, 22-B, 22- D, 26, 27, 29, 29-A, 30,32-B Bis, 32-D, 33, 40, 40-A, 42, 45, 49, 52-A, 53, 53-B, 69, 69-B Bis, 69-C, 69-F, 69-H, 75, 92, 133-A, 137, 139, 141, 143, 160, 176, 177, 183, 185, 186, 188-Bis, 191, 196- A, 13, 14-B, 17-H Bis, 22, 26, 27, 30, 25, 33, 44, 69-B Bis, 69-C, 75, 90-A, 103, 123, 143, 160, 188-Bis, 17-H Bis, 76 y 191.	Ejecutivo federal	Aprobada (DOF)
204	9/8/2020	151		PAN	Turnada a comisión
205	9/29/2020	25	LSS: 13, 164 LFT: 168, 250-C , 84, 9, 102, 43, 47, 48, 25	PAN	Turnada a comisión
206	9/30/2020	36		PRI	Turnada a comisión
207	9/30/2020	36, 151		Movimiento Ciudadano	Turnada a comisión
208	9/30/2020	74, 180		Movimiento Ciudadano	Turnada a comisión
209	10/1/2020	206, 207		Morena	Turnada a comisión
210	10/13/2020	27		PAN	Turnada a comisión
211	10/13/2020	36, 151		Movimiento Ciudadano	Turnada a comisión
212	10/13/2020	151		PRI	Turnada a comisión
213	10/14/2020	36		PT	Turnada a comisión
214	10/15/2020	28		PRI	Turnada a comisión
215	10/19/2020	206		Movimiento Ciudadano	Turnada a comisión
216	10/19/2020	206, 208		Movimiento Ciudadano	Turnada a comisión
217	10/22/2020	96, 25		Congreso de Nuevo León	Turnada a comisión
218	10/22/2020	206	LIEPS: 2, 2-A CFF: 22. LGS:15	PRI	Turnada a comisión
219	10/22/2020	151	LIEPS: 2	PRI	Turnada a comisión
220	10/27/2020	151		Congreso de Jalisco	Turnada a comisión
221	10/27/2020	25, 28		PAN	Turnada a comisión
222	10/27/2020	151		PAN	Turnada a comisión

ELEMENTOS DE ANÁLISIS PARA UNA REFORMA...

INICIATIVAS DE MODIFICACIÓN A LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA PRESENTADAS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS DURANTE LA LXIV LEGISLATURA					
CONS.	FECHA	Artículo LISR	OTRAS LEYES	GRUPO PARLAMENTARIO	ESTATUS LEGISLATIVO
223	11/4/2020	27, 79, 80, 82, 82- Ter, 82-Quáter, 84, 151 y 182.	IVA: 15, 18-B, 18-H Bis, 18 H QUATER, 18 quater, 18 J. LISR: 2o.-B CFF: 5-A, 14, 16-C, 17-F, 17-H, 17-H Bis, 17-K, 18-A, 22-B, 22- D, 26, 27, 29, 29-A, 30,32-B Bis, 32-D, 33, 40, 40-A, 42, 45, 49, 52-A, 53, 53-B, 69, 69-B Bis, 69-C, 69-F, 69-H, 75, 92, 133-A, 137, 139, 141, 143, 160, 176, 177, 183, 185, 186, 188-Bis, 191, 196- A, 13, 14-B, 17-H Bis, 22, 26, 27, 30, 25, 33, 44, 69-B Bis, 69-C, 75, 90-A, 103, 123, 143, 160, 188-Bis, 17-H Bis, 76 y 191.	Ejecutivo federal	Aprobada (DOF)
224	11/4/2020	205,		Movimiento Ciudadano	Turnada a comisión
225	11/4/2020	28, 25		PAN	Turnada a comisión
226	11/4/2020	34	LHH: 39 y 41	Morena	Turnada a comisión
227	11/4/2020	25, 28		Morena	Turnada a comisión
228	11/4/2020	2o.-A		PT	Turnada a comisión
229	11/10/2020	186		Morena	Turnada a comisión
230	11/10/2020	18-B		Morena	Turnada a comisión
231	11/11/2020	27 Y 28	LFT: 12, 13, 14, 15, 15- A, 15-B, 15-C, 15-D, 41, 1004-A, 1004-C LSS: 15-A, 75, 304-A, 304-B LINFONAVIT: 29, 29 Bis CFF: 15-D, 26, 75, 81, 82, 108 IVA: 4, 5, 1-A	Ejecutivo federal	Aprobada (DOF)
232	19/11/2020	28	LFT: 15-A, 15-B, 15-C, 104-C.	PAN	Aprobada (DOF)
233	11/24/2020	205	LGS: 341 LFT:132	Movimiento Ciudadano	Turnada a comisión
234	11/24/2020	76, 86, 106	LIVA: 1-A, 22, 27	Movimiento Ciudadano	Turnada a comisión
235	11/25/2020	9	LIVA: 1.2 LIEPS: 2	PRI	Turnada a comisión
236	12/1/2020	27	LFT: 13,14, 15-A-B- C-D, 104-C. LSS:15-C. LINFONAVIT: 29-BIS. CFF:15-D , 108. IVA:5	PAN	Aprobada (DOF)

INICIATIVAS DE MODIFICACIÓN A LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA PRESENTADAS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS DURANTE LA LXIV LEGISLATURA					
CONS.	FECHA	Artículo LISR	OTRAS LEYES	GRUPO PARLAMENTARIO	ESTATUS LEGISLATIVO
237	12/1/2020	189	LFC:31-BIS LIVA: 29, 38, 39 , 40	Movimiento Ciudadano	Turnada a comisión
238	12/2/2020	186	LFTSE: 31-A, 31-B, 31-C, 31-D, 31-E, 31-F, 31- G, 31-H, 31-I y 31-J	Movimiento Ciudadano	Turnada a comisión
239	12/3/2020	28 y 36		PRD	Turnada a comisión
240	12/8/2020	27, 79, 82, 151		PRI	Turnada a comisión
241	12/8/2020	189, 190		PT	Turnada a comisión
242	12/8/2020	186		Morena	Turnada a comisión
243	12/9/2020	80, 27		PAN	Turnada a comisión
244	12/10/2020	151		PAN	Turnada a comisión
245	12/15/2020	151		PAN	Turnada a comisión
246	12/15/2020	151		PAN	Turnada a comisión
247	1/20/2021	35	LIEPS: 2, 3	Movimiento Ciudadano	Turnada a comisión
248	2/4/2021	186 Bis		PRI	Turnada a comisión
249	2/4/2021	25		PRI	Turnada a comisión
250	2/10/2021	151		PES	Turnada a comisión
251	2/16/2021	96, 152		PAN	Turnada a comisión
252	3/2/2021	74, 180		Movimiento Ciudadano	Turnada a comisión
253	2/23/2021	151		PVEM	Turnada a comisión
254	3/3/2021	33		PT	Turnada a comisión
255	3/3/2021	151		Movimiento Ciudadano	Turnada a comisión
256	3/3/2021	151		PAN	Turnada a comisión
257	3/21/2021	151		PAN	Turnada a comisión
258	3/3/2021	2	LIVA: 2-A, 25, LCF: 10-A. LAASSP: 26, LGCC: 34, 93	PVEM	Turnada a comisión
259	3/3/2021	186	LGIPD: 2,3,12	Morena	Turnada a comisión
260	3/8/2021	34	LIVA: 2-A	PAN	Turnada a comisión
261	3/23/2021	27, 34		PRI	Turnada a comisión
262	3/25/2021	25, 28, 148		PES	Turnada a comisión
263	4/7/2021	9	LIVA:9	PAN, PRI	Turnada a comisión
264	4/13/2021	34, 77-A, 103		PVEM	Turnada a comisión
265	4/13/2021	151		PAN	Turnada a comisión
266	4/14/2021	186 Bis.		PES	Turnada a comisión
267	4/20/2021	94		PAN	Turnada a comisión
268	4/28/2021	151		Movimiento Ciudadano	Turnada a comisión
269	4/29/2021	186		PAN	Turnada a comisión
270	4/29/2021	90, 91		PAN	Turnada a comisión
271	4/30/2021	9		PT	Turnada a comisión
272	4/30/2021	93		PT	Turnada a comisión

INICIATIVAS DE MODIFICACIÓN A LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA PRESENTADAS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS DURANTE LA LXIV LEGISLATURA					
CONS.	FECHA	Artículo LISR	OTRAS LEYES	GRUPO PARLAMENTARIO	ESTATUS LEGISLATIVO
273	6/16/2021	36		Movimiento Ciudadano	Turnada a comisión
274	7/7/2021	93		Congreso de Campeche	Turnada a comisión
275	7/21/2021	1,3	LSS: 7 LFT: 4,5,6	Morena	Turnada a comisión
276	7/21/2021	1 transitorio		PAN	Turnada a comisión
277	7/27/2021	93, 151		PAN	Turnada a comisión

Anexo 4. Iniciativas de modificación a la Ley del ISR presentadas en la Cámara de Diputados durante la LXV Legislatura

INICIATIVAS DE MODIFICACIÓN A LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA PRESENTADAS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS DURANTE LA LXV LEGISLATURA					
CONS.	FECHA	Artículo LISR	OTRAS LEYES	GRUPO PARLAMENTARIO	ESTATUS LEGISLATIVO
1	01/09/2021	79		PVEM	Turnada a comisión
2	01/09/2021	151		PAN	Turnada a comisión
3	01/09/2021	206, 207, 208, 209		PAN	Turnada a comisión
4	07/09/2021	96, 152		PAN	Turnada a comisión
5	13/09/2021	186, 1 transitorio, 2 transitorio, 3 transitorio.	Constitución: 4, 43, B6.	PAN	Desechada
6	09/09/2021	4, 7, 8, 9, 11, 14, 18, 19, 24, 27, 28, 31, 32, 34, 42, 50, 55, 56, 57, 58, 74, 74-A, 74-B, 75, 76, 76-A, 77, 90, 94, 106, 110, 111, 112, 113, 113-E, 113-F, 113-G, 113-H, 113-I, 118, 126, 142, 151, 152, 153, 160, 161, 166, 172, 174, 176, 177, 179, 180, 182, 183-Bis, 185, 187, 188, 189, 190, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214 y 215.	IVA: 2-A, 4-A, 5, 5-D, 18-D, 18-H BIS, 21. LIEPS: 2, 3, 5, 5-D, 19, 19-A. LFIAN: 2, 8. CFF: 9, 12, 14, 14-B, 15-A, 15-B, 16-C, 17-D, 17-E, 17-G, 17-H, 17-H BIS, 17-I, 21, 22, 22-C, 22-D, 23, 25, 25-A, 26, 27, 28, 29, 29 BIS, 29-A, 30, 31, 31-A, 32-A, 32-B, 32-B BIS, 32-B TER, 32-B, Quater; 32-B Quinquies; 32-D, 32-H, 33, 38, 42, 42-B, 48-A, 52, 52-A, 46, 46-A, 47, 55, 56, 69, 69-B, 69-C, 69-G, 70-A, 74, 76, 77, 81, 82, 82-E, 82-F, 82-G, 82-H, 83, 83, 84, ; 84-N; 84-N; 86-A, 86-B, 86-C, 86-H, 87, 96, 91-A, 102, 103, 104, 105, 106, 108, 111 BIS, 121, 137, 139, 142, 144, 146-B, 151 BIS, 152, 161, 176, 181, 182, 184, 185, 186. LA: 16-C	Ejecutivo Federal	Aprobada (DOF)
7	09/09/2021	1,2		PT	Turnada a comisión
8	13/09/2021	151		Movimiento Ciudadano	Turnada a comisión
9	21/09/2021	25	LFT: 110 y 132	PT	Retirada
10	23/09/2021	2		PAN	Turnada a comisión
11	28/09/2021	25, 28		PAN	Turnada a comisión

12	28/09/2021	151		PAN	Turnada a comisión
13	05/10/2021	186		PAN	Turnada a comisión
14	07/10/2021	110, 132		PT	Turnada a comisión (prórroga)
15	07/10/2021	2770, 203		PVEM	Turnada a comisión
16	12/10/2021	111 a 113	LIVA: 2-e, 43.	PAN	Turnada a comisión
17	12/10/2021	151	LIVA: 2-A	Morena	Turnada a comisión
18	12/10/2021	36		PAN	Turnada a comisión
19	12/10/2021	151		Morena	Turnada a comisión
20	12/10/2021	151	LIVA: 2-A	Morena	Turnada a comisión
21	12/10/2021	151		PAN	Turnada a comisión
22	12/10/2021	151		PAN	Turnada a comisión
23	12/10/2021	25, 148		PAN	Turnada a comisión
24	14/10/2021	196, 197		PAN	Turnada a comisión
25	14/10/2021	25, 27, 28.		PAN	Turnada a comisión
26	14/10/2021	33, 34		PAN	Turnada a comisión
27	14/10/2021	206-217		PAN	Turnada a comisión
28	14/10/2021	151		PAN	Turnada a comisión
29	14/10/2021	190, Transitorios: 1,2,3,4,5.	LCF: 25,47-A, 45-B, LDCMPME: 3,4,12,13,18,19,24,25,26.	PAN	Turnada a comisión
30	14/10/2021	186		PAN	Turnada a comisión
31	14/10/2021	113-A al 113-E	LCF: 3-C	PAN	Turnada a comisión
32	14/10/2021	183 Bis		PAN	Turnada a comisión
33	14/10/2021	206		PAN	Turnada a comisión

34	14/10/2021	82	LFFAROSC: 1,2,3,5,6,10, 11,14, 14 BIS, 14 TER, 25 TER, 25-BIS, 25 QUATER, 25 QUINTIS, 25 SEXIES, 25 OCTIES, 25 NONIES, 26,29, 31, LPRI: 77, 80, LOAPP: 45 Quater.	PRI	Turnada a comisión (prórroga)
35	14/10/2021	27, 34		PRI	Turnada a comisión
36	14/10/2021	1 Transitorio	LFT: transitorios, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7.	PRI	Retirada
37	14/10/2021	186	LFT: 7, 89, 132	PRI	Retirada
38	14/10/2021	25, 28, 35		PRI	Turnada a comisión
39	14/10/2021	151		PRI	Turnada a comisión
40	14/10/2021	14, 76, 99, 106, 111,112, 113-C, 116, 117, 126, 127, 132, 145,	LIVA: 1-A,5-E, 5-E, 6, 18-D,32. LIEPS: 5-D, 6, 7. CFF: 6, 11, 12, 31,	PRI	Turnada a comisión
41	14/10/2021	96		PRI	Turnada a comisión
42	18/10/2021	186		PAN	Turnada a comisión
43	18/10/2021	186		PAN	Turnada a comisión
44	18/10/2021	74-ter, 74, quater, 74 quinties.	LA: 9,12,98, 99, 74-bis	PAN	Turnada a comisión
45	26/10/2021	27,28,34, 43-A, 43-B, 54, 96, 151, 152,	LIEPS: 2,3,8, 18-A,5-A, 22-D, 32-D, 69-C, 70-BIS. LIVA: 2-A,15	PAN	Turnada a comisión
46	26/10/2021	151		Morena	Turnada a comisión
47	26/10/2021	151		PAN	Turnada a comisión
48	28/10/2021	151		PAN	Retirada
49	28/10/2021	Sin artículo	LIVA: 1,2, 18-D, 18-H.	PRI	Turnada a comisión
50	28/10/2021	28		Movimiento Ciudadano	Turnada a comisión
Continúa					
51	04/11/2021	95	CFF:42 LIVA: 1-B, 5, 1 transitorio.	Morena	Turnada a comisión

52	04/11/2021	151		PAN	Turnada a comisión
53	09/11/2021	9		PAN	Turnada a comisión
54	17/11/2021	96		Congreso de Nuevo León	Turnada a comisión
55	17/11/2021	25		PRI	Turnada a comisión
56	18/11/2021	9, 28, 109, 111,		PAN	Turnada a comisión
57	12/2/2021	74, 74-A, 113-E		PRI	Turnada a comisión
58	12/2/2021	186	LFT: 132	Movimiento Ciudadano	Turnada a comisión
59	12/2/2021	96, 152		PAN	Turnada a comisión
60	11/7/2021	216	LFT: 85, 90, 94, 335, 345, 557, 322, 570	Movimiento Ciudadano	Turnada a comisión (prórroga)
61	07/12/2021	1, 9	LIVA, 1, 2	PVEM	Turnada a comisión
62	12/15/2021	202	LGT: 58, 72	PAN	Turnada a comisión (prórroga)
63	12/15/2021	151		Morena	Turnada a comisión (prórroga)
64	2/9/2022	151	LIVA: 2-A	PVEM	Turnada a comisión (prórroga)
65	2/15/2022	151		PAN	Turnada a comisión (prórroga)
66	2/17/2022	151		PAN	Turnada a comisión
67	2/22/2022	113-E		PRI	Turnada a comisión
68	2/23/2022	151		PRI	Turnada a comisión
69	3/1/2022	215		Movimiento Ciudadano	Turnada a comisión
70	3/8/2022	36		PAN	Turnada a comisión
71	3/15/2022	151		PVEM	Turnada a comisión

72	3/15/2022	151		PAN	Retirada
73	3/15/2022	151		PAN	Turnada a comisión
74	3/15/2022	151		PAN	Turnada a comisión
75	3/15/2022	151	LIVAr: 20-A	PAN	Turnada a comisión
76	3/15/2022	151		PAN	Turnada a comisión
77	3/15/2022	151		PAN	Turnada a comisión
78	3/15/2022	82		Morena	Retirada
79	3/15/2022	216	LGEExPA: 1.4.	PRI	Turnada a comisión (pórrogo)
80	3/17/2022	151		PAN	Turnada a comisión
81	3/23/2022	151	LJFEF2022: 16	PAN	Turnada a comisión
82	3/23/2022	186		PAN	Turnada a comisión
83	3/29/2022	97, 98		Congreso de Jalisco	Turnada a comisión
84	4/5/2022	151		PAN	Turnada a comisión
85	4/6/2022	151		PRI	Turnada a comisión
86	4/7/2022	36		PAN	Turnada a comisión
87	4/7/2022	205, 206		PAN	Turnada a comisión
88	4/7/2022	34, 151		PAN	Turnada a comisión
89	4/7/2022	186		PAN	Turnada a comisión
90	4/7/2022	93	LIEPS: 2.2-A, CFF: 22 LGS: 15	PRI	Retirada
91	4/19/2022	206, 207		PRI	Turnada a comisión
92	4/19/2022	151	LIEPS: 2	PRI	Turnada a comisión
93	4/26/2022	7:74, 74-A, 74-C, 74-D,	L.A: 1298, 99	PAN	Turnada a comisión
94	4/26/2022	113-E		PAN	Turnada a comisión

95	4/27/2022	25, 27, 28			PAN	Turnada a comisión
96	4/27/2022	33, 34			PAN	Turnada a comisión
97	4/27/2022	151			PAN	Turnada a comisión
98	4/28/2022	96			PAN	Turnada a comisión
99	31/04/2022	151			PAN	Turnada a comisión
100	5/18/2022	14, 106, 145, 211	LIVA: S-D, 32		Movimiento Ciudadano	Turnada a comisión
101	5/18/2022	186			Morena	Turnada a comisión
102	5/31/2022	9	LIVA: 1		Morena	Turnada a comisión
103	6/8/2022	183			PRI	Turnada a comisión
104	6/8/2022	Título VII			PAN	Turnada a comisión
105	6/15/2022	151			Congreso de Chihuahua	Turnada a comisión
106	6/29/2022	93			PAN	Turnada a comisión
107	7/6/2022	151			PAN	Turnada a comisión
108	7/13/2022	8			Movimiento Ciudadano	Turnada a comisión
109	7/20/2022	186			PAN	Turnada a comisión
110	7/27/2022	151			PAN	Turnada a comisión
111	8/17/2022	151			Movimiento Ciudadano	Turnada a comisión
112	8/24/2022	151			PAN	Turnada a comisión
113	8/24/2022	151			Movimiento Ciudadano	Turnada a comisión
114	9/2/2022	151 BBS, 151			PAN	Turnada a comisión
115	9/2/2022	216			PAN	Turnada a comisión
116	9/6/2022	151			Congreso de Jalisco	Turnada a comisión
117	9/13/2022	151			Movimiento Ciudadano	Turnada a comisión
118	9/21/2022	151	LFT: 5, 82, 86, LDCMPME: II		PAN	Turnada a comisión

119	9/21/2022	113-E			PRI	Turnada a comisión
120	9/21/2022	151		Movimiento Ciudadano		Turnada a comisión
121	9/27/2022	34, 204		PAN		Turnada a comisión
122	9/27/2022	28, 35, 36	LIVA; 25	PAN		Turnada a comisión
123	9/27/2022	151		PAN		Turnada a comisión
124	10/4/2022	113-E		PRI		Turnada a comisión
125	10/4/2022	113-A		PRI		Turnada a comisión
126	10/4/2022	96, 152		PRI		Turnada a comisión
127	10/4/2022	118 Bis		Movimiento Ciudadano		Turnada a comisión
128	10/4/2022	27, 79, 151		Movimiento Ciudadano		Turnada a comisión
129	10/6/2022	113-E		PAN		Turnada a comisión
130	10/11/2022	28, 36		PRI		Turnada a comisión
131	10/11/2022	93		PRI		Turnada a comisión
132	10/11/2022	151		PRD		Turnada a comisión
133	10/12/2022	1	2	Congreso de Baja California Sur		Turnada a comisión
134	10/18/2022	151		Congreso de Jalisco		Turnada a comisión
135	10/18/2022	151		PRI		Turnada a comisión
136	10/18/2022	113-E		PRI		Turnada a comisión
137	10/18/2022	186, 24	L.GIPD: 4, 5, 11 L.FE: 30, 180 180-B, 180-C, 180-D.	PRI		Turnada a comisión
138	11/18/2022	151	LIVA; 2-A	PRI		Turnada a comisión
139	11/23/2022	34	LIVA; 2-A LIEFS; 2	PRI		Turnada a comisión
140	11/23/2022	25, 28		PRI		Turnada a comisión
141	12/13/2022	151		PRI		Turnada a comisión
142	12/13/2022	79		PRI		Turnada a comisión

143	12/15/2022	2		Morena	Turnada a comisión
144	12/15/2022	186		Morena	Turnada a comisión
145	12/15/2022	151		PRI	Turnada a comisión
146	12/15/2022	151		PAN	Turnada a comisión
147	12/15/2022	202 Bis		Morena	Turnada a comisión
148	12/15/2022	216		Movimiento Ciudadano	Turnada a comisión
149	12/15/2022	195-BIS	LGSC: 94	PAN	Turnada a comisión
150	12/15/2022	186	LFT: 43-Bis	PAN	Turnada a comisión
151	12/15/2022	9		PAN	Turnada a comisión
152	12/15/2022	96		PAN	Turnada a comisión
153	2/2/2023	151	LGE: 17-BIS	PAN	Turnada a comisión
154	2/2/2023	9		PAN	Turnada a comisión
155	2/2/2023	151		PAN	Turnada a comisión
156	2/2/2023	27	LFT: 134, LSS: 110, LGS: 160	PAN	Turnada a comisión
157	2/2/2023	93		PAN	Turnada a comisión
158	2/14/2023	28		PAN	Turnada a comisión
159	2/14/2023	151		PAN	Turnada a comisión
160	2/16/2023	151		PAN	Turnada a comisión
161	2/16/2023	216 a 219		PAN	Turnada a comisión
162	2/21/2023	25, 151		PRI	Turnada a comisión
163	2/21/2023	20-E		PRI	Turnada a comisión
164	2/28/2023	186		PRI	Turnada a comisión
165	3/8/2023	186		PAN	Turnada a comisión
166	3/9/2023	74-c	CPEUM: 4 LDRS: 16, 69	PAN	Turnada a comisión

167	3/14/2023	93		PRD	Turnada a comisión
168	3/14/2023	151		PVEM	Turnada a comisión
169	3/16/2023	202-BIS	LCyE:12,29	PAN	Turnada a comisión
170	3/22/2023	151	LGDNNYA: 103	PAN	Turnada a comisión
171	3/28/2023	186-BIS	LFT: 2,3-BIS- 56, 132, 133, 164	PRD	Turnada a comisión
172	4/11/2023	96		PRI	Turnada a comisión
173	4/11/2023	96		PRI	Turnada a comisión
174	4/18/2023	93		PRI	Turnada a comisión
175	2/14/2023	9 Transitorio (11/12/2013)	CFE: 33	Morena	Turnada a comisión
176	4/24/2023	151		Congreso de Jalisco	Turnada a comisión
177	4/25/2023	9, 151	LGCC: 33, 82	Movimiento Ciudadano	Turnada a comisión
178	4/26/2023	151		PAN	Turnada a comisión
179	4/26/2023	34, 36		PAN	Turnada a comisión
180	4/26/2023	151		Movimiento Ciudadano	Turnada a comisión
181	4/26/2023	93		PAN	Turnada a comisión
182	4/26/2023	34, 149		PAN	Turnada a comisión
183	4/26/2023	186		PAN	Turnada a comisión
184	4/26/2023	151		PAN	Turnada a comisión
185	4/26/2023	28, 34, 35, 36	LIVA: 9,25 LCPAF: 5 LFIAN: 8	PAN	Turnada a comisión
186	6/5/2023	151		PAN	Turnada a comisión
187	6/21/2023	151		PAN	Turnada a comisión
188	6/21/2023	187		PRI	Turnada a comisión
189	6/21/2023	151		PAN	Turnada a comisión
190	6/21/2023	96,152		PRD	Turnada a comisión

191	6/21/2023	93			PRD	Turnada a comisión
192	6/28/2023	200-A			PAN	Turnada a comisión
193	7/5/2023	36, Transitorio 1, 2		L.IVA: 2-A	PAN	Turnada a comisión
194	7/11/2023	151			PAN	Turnada a comisión
195	7/11/2023	151			PAN	Turnada a comisión
196	7/18/2023	160			PVEM	Turnada a comisión
197	7/25/2023	25, 28			Morena	Turnada a comisión
198	8/1/2023	186			PAN	Turnada a comisión
199	8/1/2023	151			PAN	Turnada a comisión
200	8/15/2023	90			PT	Turnada a comisión
201	9/5/2023	151			PAN	Turnada a comisión
202	9/5/2023	151			PAN	Turnada a comisión
203	9/5/2023	79		LOSHF: 2	PVEM	Turnada a comisión
204	9/12/2023	151			PVEM	Turnada a comisión
205	10/3/2023	192			PAN	Turnada a comisión
206	10/18/2023	186			PAN	Turnada a comisión
207	10/25/2023	34, 36			Movimiento Ciudadano	Turnada a comisión
208	10/25/2023	82, 77, 80		L.PPRI: 77, 80. LOAPF: 43 QUATER. L.FFAROSC: 1,2,5,6,10, 11, 14 bis, 14 ter, 25 bis, 25 ter, 25 quater, 25 sextes, 25 septies, 25 octes, 29, 31, 77.	PRI	Turnada a comisión
209	10/30/2023	28, 34, 35, 36			PRI	Turnada a comisión
210	10/30/2023	74, 113-E, 113-G			Morena	Turnada a comisión
211	10/30/2023	151			PAN	Turnada a comisión

212	10/30/2023		96	LM: 40, 52 CFF: 9	PAN	Turnada a comisión
213	10/30/2023		151		PRI	Turnada a comisión
214	11/6/2023		151		PAN	Turnada a comisión
215	11/14/2023		186	LDPAM: 5. Transitorios: 1,2,3.	PAN	Turnada a comisión
216	11/22/2023		27		PAN	Turnada a comisión
217	11/22/2023		186		PAN	Turnada a comisión
218	11/28/2023		1	CFF:9 LM: 3, 40, 52	PAN	Turnada a comisión
219	12/5/2023	12, 19, 24, 119, 125, 130, 160, 161, 172		CFF: 16-D	Morena	Turnada a comisión
220	12/12/2023		204, 205		PRI	Turnada a comisión
221	12/12/2023		9	LIVA: 1	PRI	Turnada a comisión
222	12/13/2023		186		Morena	Turnada a comisión
223	12/13/2023		189		Morena	Turnada a comisión
224	12/13/2023		93	LFT: 87	PRI	Turnada a comisión
225	1/10/2023		151		PAN	Turnada a comisión
226	1/10/2023		27, 79, 151		Morena	Turnada a comisión
227	1/29/2023		151		PRD	Turnada a comisión
228	2/13/2024		151		PAN	Turnada a comisión
229	2/20/2024		151		PRI	Turnada a comisión
230	2/20/2024		186	LSS: 25, 106, 107, 147. LINFONAVITE: 29	PVEM	Turnada a comisión
231	2/27/2024		186	LSS: 25, 106, 107, 147. LINFONAVITE: 29	PVEM	Turnada a comisión
232	2/27/2024		79	LGS: 168. LAS: 12	PAN	Turnada a comisión
233	2/27/2024		186		PAN	Turnada a comisión
234	2/27/2024		204, 209	LA: 61 LIVA: 25	PAN	Turnada a comisión
235	2/28/2024		129		PRI	Turnada a comisión

Anexo 5. Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, del Impuesto al Valor Agregado, del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y del Código Fiscal de la Federación (8 de septiembre de 2019)

Análisis del proceso legislativo* de la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal el 8 de septiembre de 2019, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y del Código Fiscal de la Federación

Presentación: 8 de septiembre de 2019 (Gaceta Parlamentaria número 5361-D) Aprobación: 30 de octubre de 2019 Publicación en el Diario Oficial de la Federación: 9 de diciembre de 2019 Entrada en vigor: 1 de enero de 2020

Modificaciones Propuestas a la Ley del Impuesto sobre la Renta	Resultado del Proceso Deliberativo y de Aprobación
Actualización del concepto de establecimiento permanente por virtud de las recomendaciones de la acción 7 del Proyecto BEPS (artículo 2, 3 y 5)	<p>Artículo 2: Se retomó íntegramente el contenido de la iniciativa.</p> <p>Artículo 3: Se retomó íntegramente el contenido de la iniciativa. Artículo 5: Se retomó íntegramente el contenido de la iniciativa.</p>
Combate de los mecanismos híbridos (adiciona el artículo 4-B y un último párrafo a artículo 5 y 28).	<p>Artículo 4-B: Se adicionan los párrafos 5, 6, 9 y 10, el resto se retomó íntegramente del contenido de la iniciativa.</p> <p>Artículo 5: Se retomó íntegramente el contenido de la iniciativa.</p> <p>Artículo 28: Se retomó íntegramente el contenido de la iniciativa.</p>
Tratamiento de los pagos realizados a entidades extranjeras transparentes fiscales y figuras jurídicas extranjeras (adiciona el artículo 4-A, modifica el artículo 5).	<p>Artículo 4-A: Se adiciona una excepción al párrafo tercero, el resto se retomó íntegramente del contenido de la iniciativa.</p> <p>Artículo 5: Se retomó íntegramente el contenido de la iniciativa.</p>
Cambios en la regulación de los ingresos obtenidos por residentes en México o establecimientos permanentes en territorio nacional, a través de entidades extranjeras transparentes y figuras jurídicas extranjeras (artículo 4-B).	<p>Artículo 4-B: Se adicionan los párrafos 5, 6, 9 y 10, el resto se retomó íntegramente del contenido de la iniciativa.</p>

<p>Ingresos sujetos a regímenes fiscales preferentes que obtienen entidades extranjeras controladas (modifica la denominación del Capítulo I del Título VI, artículos 4-B, 5, 176, 177 y 178).</p>	<p>Denominación del Capítulo I del Título VI: Se retomó íntegramente el contenido de la iniciativa. Artículo 4-B: Se adicionan los párrafos 5, 6, 9 y 10, el resto se retomó íntegramente del contenido de la iniciativa.</p> <p>Artículo 5: Se retomó íntegramente el contenido de la iniciativa.</p> <p>Artículo 176: Se adiciona una excepción al párrafo noveno, se amplía la fracción I del párrafo décimo primero y se modifica el inciso A del párrafo décimo segundo, el resto se retomó íntegramente del contenido de la iniciativa.</p> <p>Artículo 177: Se adiciona una fracción III al párrafo cuarto, por lo que se recorren las siguientes, el resto se retomó íntegramente del contenido de la iniciativa.</p> <p>Artículo 178: Se retomó íntegramente el contenido de la iniciativa.</p>
<p>Imposición de límites a la deducción de intereses, con excepción de las deudas contratadas para financiar obras de infraestructura pública y empresas productivas del Estado (artículo 28, fracciones XXIX y XXXII).</p>	<p>Artículo 28, fracción XXIX: Se retomó íntegramente el contenido de la iniciativa.</p> <p>Artículo 28, fracción XXXII: Se modifica la posición de los originales párrafos cuarto y séptimo y noveno. Se adicionan los párrafos quinto, décimo segundo y décimo cuarto. Se modifica el contenido de los párrafos segundo, tercero, cuarto, séptimo, noveno, décimo y décimo primero en comparación con la original. Se suprime el párrafo décimo primero de la original. El resto se retomó íntegramente del contenido de la iniciativa.</p> <p>Artículo 46: Modificaciones al artículo 46 en la publicación final no contempladas en la iniciativa original.</p>
<p>Modificaciones en la política fiscal de México respecto de los ingresos obtenidos por el arrendamiento de equipo industrial, comercial o científico (elimina excepción del artículos 158 y 167).</p>	<p>Artículo 158: Se retomó íntegramente el contenido de la iniciativa.</p> <p>Artículo 167: Se adiciona una fracción tercera al artículo. El resto se retomó íntegramente del contenido de la iniciativa.</p>
<p>Incorporación de la disminución de PTU en utilidad fiscal determinada para pagos provisionales en la LISR (artículo 14).</p>	<p>Artículo 14: Se retomó íntegramente el contenido de la iniciativa.</p>
<p>En materia de subcontratación laboral, el establecimiento de requisitos para deducciones (artículo 27).</p>	<p>Artículo 27: Se retomó íntegramente el contenido de la iniciativa.</p>
<p>Implementación de una reducción en el ISR a las personas morales constituidas por ejidatarios y comuneros o ejidos y comunidades, de conformidad con la Ley Agraria, con la intención de comercializar e industrializar productos del sector primario (adiciona el artículo 74-B).</p>	<p>Artículo 74-B: Se suprime el párrafo cuarto y la última parte del quinto de la original. El resto se retomó íntegramente del contenido de la iniciativa.</p>
<p>Implementación de un esquema para facilitar la retención para personas físicas que realizan ventas al menudeo (artículo 76-B).</p>	<p>Artículo 76-B: El contenido del artículo fue desechado en su totalidad.</p>
<p>Establecimiento de una tasa efectiva aplicable a negativa de pensión (artículo 96-Bis).</p>	<p>Artículo 96-Bis: Se retomó íntegramente el contenido de la iniciativa.</p>

<p>Artículo 111: Se retomó íntegramente el contenido de la iniciativa. Denominación de la sección III: Se retomó íntegramente el contenido de la iniciativa.</p> <p>Artículo 113-A: Se modificó el contenido de los párrafos primero y fracción III del párrafo tercero. El resto se retomó íntegramente del contenido de la iniciativa.</p> <p>Artículo 113-B: Se adicionó un último párrafo al artículo. El resto se retomó íntegramente del contenido de la iniciativa.</p> <p>Artículo 113-C: Se modifica el contenido de las fracciones I, III y IV. Se adiciona un párrafo a la fracción IV. Se suprime el párrafo segundo de la original.</p>	<p>Tratamiento fiscal a los ingresos por la prestación de servicios o enajenación de bienes a través de Internet, mediante plataformas tecnológicas, aplicaciones informáticas y similares (artículos 111, adición de una sección III al capítulo II del Título IV de la ley -artículos 113-A, B y C-).</p>
<p>Artículo 106: Se retomó íntegramente el contenido de la iniciativa.</p> <p>Artículo 116: Se retomó íntegramente el contenido de la iniciativa.</p>	<p>Excepción para que las personas morales no proporcionen el CFDI siempre que las personas físicas que les presten los servicios u otorguen el uso o goce temporal de bienes inmuebles, les expida un CFDI y en el comprobante se señale expresamente el monto del impuesto retenido (artículos 106 y 116).</p>
<p>Artículo 118: Se retomó íntegramente el contenido de la iniciativa.</p>	<p>Medidas para asegurar la recaudación de ISR proveniente de ingresos por arrendamiento (artículo 118).</p>
<p>Artículo 183: Se modifica el contenido del párrafo cuarto. Se suprimen los párrafos cuarto y sexto de la original.</p> <p>Artículo 183-Bis: Se retomó íntegramente el contenido de la iniciativa.</p>	<p>Eliminación del plazo máximo para el régimen aplicable a empresas con Programa IMMEX bajo la modalidad de albergue (artículos 183 y 183-Bis).</p>
<p>Artículo 186: Se retomó íntegramente el contenido de la iniciativa.</p>	<p>Deducción adicional del 25% para empleadores de personas que padezcan discapacidad (artículo 186).</p>
<p>Artículo 187, fracción V: Se retomó íntegramente el contenido de la iniciativa. Se adiciona una fracción IX al artículo.</p>	<p>Eliminación de las FIBRAS privadas (artículo 187).</p>
<p>Artículo 203: Se retomó íntegramente el contenido de la iniciativa.</p>	<p>Simplificación administrativa en la aplicación de los estímulos fiscales a la Investigación y Desarrollo de Tecnología y al Deporte de Alto Rendimiento (artículo 203).</p>
<p>Artículo 189: Se retomó íntegramente el contenido de la iniciativa.</p> <p>Artículo 203: Se retomó íntegramente el contenido de la iniciativa.</p>	<p>Aplicación del estímulo fiscal al Cine y Deporte en pagos provisionales (artículos 189 y 203).</p>
<p>Artículo 190: Se retomó íntegramente el contenido de la iniciativa.</p>	<p>Ampliación de montos máximos por proyecto de inversión en EFIARTES y creación del estímulo fiscal a los proyectos de inversión en la edición y publicación de obras literarias nacionales originales (EFILIBRO) (artículo 190).</p>
<p>Artículo 190: Se retomó íntegramente el contenido de la iniciativa.</p>	<p>Inclusión del SAT en los Comités Interinstitucionales del EFICINE y EFIARTES (artículo 190).</p>
<p>Artículo 202: Se retomó íntegramente el contenido de la iniciativa.</p>	<p>Integración del Comité Interinstitucional del estímulo fiscal a la investigación y desarrollo de tecnología (artículo 202).</p>

<p>Disposiciones transitorias</p>	<p>Disposiciones transitorias: Se modifica el contenido de la fracción II; fracción IV; segundo párrafo y fracciones V, VI, VII y IX del artículo segundo transitorio. Al mismo se adicionan las fracciones XII y XIII. El decreto final publicado en el DOF el 09 de diciembre de 2019 adiciona el artículo 205, no contemplado en la iniciativa original.</p>
<p>* El análisis comprende únicamente las reformas propuestas a la Ley del Impuesto sobre la Renta.</p>	