

Propuestas de reforma al Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas

Ana María Morales Chacón

Iván Benumea Gómez



Autores

Ana María Morales Chacón¹
Iván Benumea Gómez²

Coordinación editorial

Sophia Appl Scorza
Carlos Cabrera Espinosa

Diseño editorial

Michelle Acosta

Agradecimientos y revisiones

Carlos Brown
Jorge Cano
Daniela Castro
José Luis Clavellina
Máximo Jaramillo
Alejandra Macías
Isabel Mateos
Diego Merla López
Efrén Pérez
Enrique Provencio
Alma Rodríguez
Emilio Sánchez
Ramiro Suárez

Este documento de trabajo es el resultado de la colaboración entre el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP), la Fundación Friedrich Ebert, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, el Instituto de Estudios Sobre Desigualdad (Indesig), México Evalúa, Oxfam México y el Programa Universitario de Estudios de Desarrollo (PUED) de la UNAM. Desde 2020, se han llevado a cabo espacios de diálogo con personas expertas del ámbito académico, político, de la sociedad civil y el sector público sobre la necesidad de una reforma fiscal justa y progresiva para reducir la desigualdad en México y aumentar el financiamiento disponible para fortalecer las instituciones públicas, garantizar derechos e impulsar el desarrollo sostenible.

Contacto:
contacto@alianzajusticiafiscal.mx

#SinImpuestosNoHayDerechos

¹ Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y especialista en política fiscal.

² Coordinador del Programa de Justicia Fiscal en Fundar y abogado por la UNAM.

PROPUESTAS DE REFORMA AL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS

Resumen

El Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas (ISR-PF) es un impuesto vital dentro de la estructura tributaria mexicana. Sin embargo, este impuesto aún presenta diversas áreas de mejora en cuanto a su potencial recaudatorio y redistributivo. Por lo tanto, este documento analiza tres elementos del diseño del impuesto que impiden una mayor recaudación del ISR-PF y que, además, limitan su potencial redistributivo: 1) las tasas de ISR-PF no son suficientemente progresivas; 2) prevalecen beneficios fiscales para quienes más tienen; 3) los ingresos de capital tienen tratamientos preferenciales. Posteriormente, se describen las diversas propuestas para solucionar las problemáticas anteriores: se propone modificar las tasas y los tramos del ISR a personas físicas, regular y limitar a los gastos fiscales vinculados a este impuesto y reducir los tratamientos preferenciales a las rentas de capital.

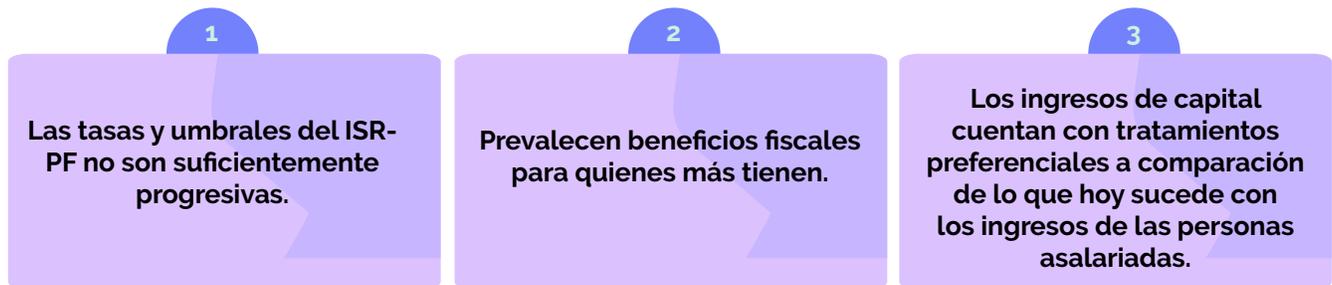
Introducción

El Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas (ISR-PF) es una contribución que deben pagar las personas a título individual por percibir ingresos de trabajo y de capital. Una característica importante de este impuesto es que su recaudación proviene principalmente de las personas físicas con mayores ingresos. Por ejemplo, en 2020, el 52.1% de la recaudación total del ISR-PF provino del 10% de los hogares con mayores ingresos, lo cual además significó que el 11.1% de los ingresos de esos hogares se destinara al pago de ISR-PF (SHCP, 2020).

Para el caso de los ingresos por trabajo —como el sueldo de una persona asalariada y los honorarios por trabajo independiente—, el ISR cuenta con un diseño progresivo, lo que significa que mientras mayores ingresos tenga una persona, mayor es el porcentaje (tasa) de ISR a pagar (equidad vertical).³ Por su parte, los ingresos de capital —como las ganancias en la Bolsa de Valores o las rentas inmobiliarias— pueden ser gravados de manera progresiva, aunque lo más común es que gocen de tratamientos preferenciales a comparación de la manera en que las personas asalariadas deben pagar ISR.

³ Vale la pena señalar que las características redistributivas de los ingresos se asocian principalmente con la equidad vertical. Sin embargo, esta equidad también puede entenderse en el sentido horizontal; es decir, que los impuestos no deben afectar de distinta manera a las personas que tengan igual capacidad contributiva, sino que deben tributar en igual proporción (Jorratt, 2017).

A pesar de los aspectos anteriores, las personas físicas de mayores ingresos pagan menos ISR de lo que deberían, lo que convierte al ISR-PF en un impuesto que no recauda lo suficiente. Si bien en los últimos años México ha aumentado la participación del ISR a personas físicas como porcentaje del PIB, pasando de 5.1% en 2010 a 7.4% en 2021, este indicador sigue bastante lejos del promedio para los países de la OCDE de 11.3% en 2020 (OCDE, 2023). Como se expondrá a continuación, en buena medida esto se debe a por lo menos tres factores:



Análisis del ISR-PF

I) TASAS Y UMBRALES DEL ISR-PF

Actualmente, el ISR personal debe pagarse en función de una tarifa progresiva de 11 tasas⁴ que va desde la tasa menor de 1.9% a la tasa mayor de 35%, lo que significa que mientras mayores ingresos tenga una persona, mayor será el ISR por pagar y viceversa. Sin embargo, diferentes personas y organizaciones han mostrado deficiencias y limitaciones propias de la estructura del impuesto que limitan su potencial recaudatorio y redistributivo. Entre ellas, se ha subrayado que el nivel de ingresos al cual se empieza a aplicar la tasa máxima en México es bastante alto en comparación con otros países.

Al respecto, Casar (2020), al citar datos de la OCDE, muestra que el ingreso de una persona expresado como múltiplo del salario medio del país debe ser mucho más alto que en los demás miembros de la OCDE para que esta deba tributar a una tasa máxima. En el caso de México, este ingreso debe ser 28.7 veces mayor al salario medio del país, mientras que el promedio de la OCDE es de 5.4 veces.⁵ De igual manera, un informe reciente de la CEPAL sobre el panorama fiscal en la región constata el alto nivel de ingresos requeridos en México para tributar la tasa máxima. El informe indica que, mientras el promedio de la región y de la OCDE ronda el 7.2 y 7.3 múltiplos del PIB per cápita respectivamente, en México esta cifra se ubica en 19.2 (CEPAL, 2023).

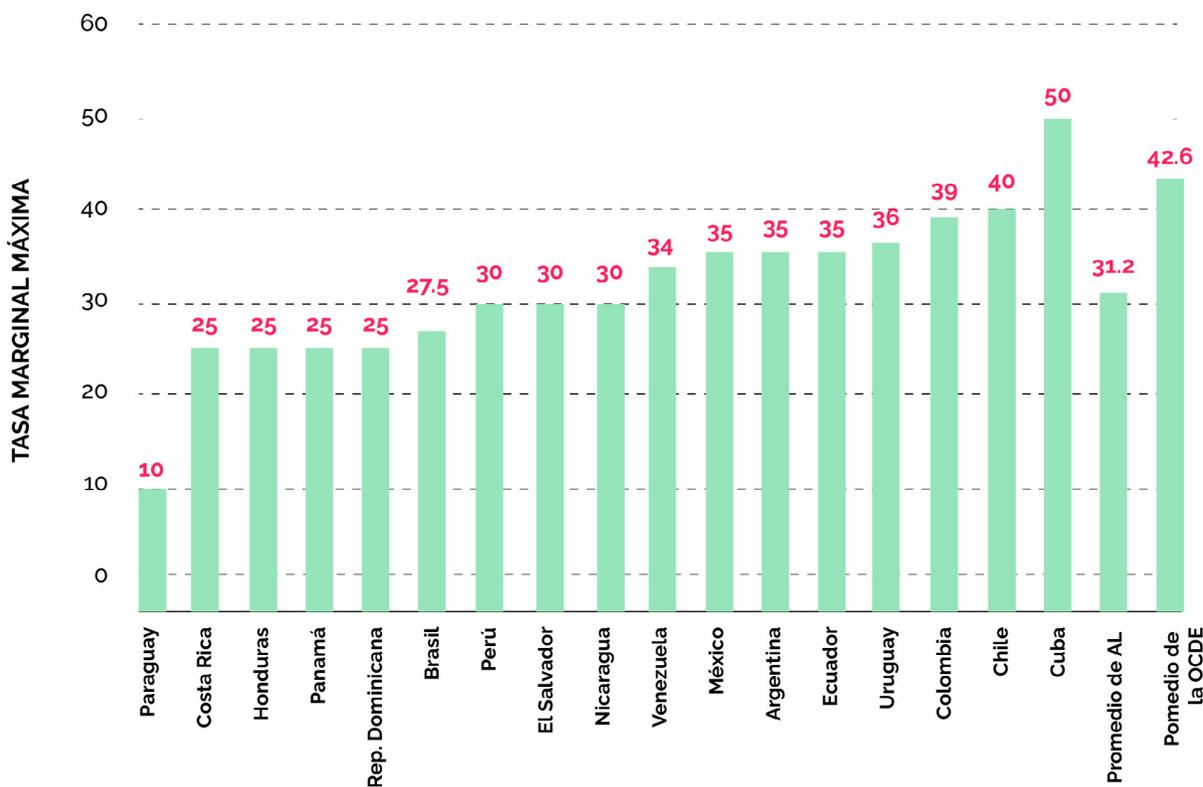
Los datos anteriores reflejan que en México las personas físicas necesitan tener ingresos demasiado altos para comenzar a tributar a la tasa máxima del 35%. Por lo tanto, como se explica en la segunda sección de este documento, un ajuste necesario consiste en reducir el rango de ingresos que hoy tributan a la tasa del 35%, para así garantizar que más personas de altos ingresos paguen más impuestos.

⁴ Estas tasas son aplicadas sobre la base del impuesto; es decir, sobre los ingresos de las personas después de restar sus gastos y otros conceptos permitidos por la ley (deducciones). Bajo este diseño, mientras mayor sea la base, mayor será el impuesto a pagar y viceversa.

⁵ Debido a que en 2022 hubo un incremento del 20% al salario mínimo en México, posiblemente los datos a 2023 expresen una relación menor a 28.7 veces. Sin embargo, puede presumirse que no ha habido un cambio significativo en el patrón mostrado y que los niveles de ingresos requeridos para tributar la tasa del 35% siguen siendo altos.

Para fortalecer la progresividad del ISR-PF, otra posibilidad consiste en incrementar la tasa máxima vigente. En México, la tasa máxima es menor al promedio de esta para los países de la OCDE (42.6%) y considerablemente menor a la de países europeos como Austria, Bélgica, Eslovenia, Portugal o Francia, y otros como Israel o Australia, que tienen una tasa marginal máxima de entre 45 y 55% (Jaramillo y Rodríguez, 2020). Además, el país mantiene una tasa marginal baja pese a que el 1% de las personas de mayores ingresos percibe rentas similares a sus contrapartes en países como Alemania y Suiza (GII, 2020) y el 10% más rico de la población tiene un ingreso promedio similar (apenas un 9.9% menor) a la media de las personas en el mismo rango en la Unión Europea (WIL, 2020). Inclusive, algunos países de la región de América Latina presentan tasas mayores a la de México (ver Gráfico 1).

Gráfico 1. Alícuotas legales máximas del impuesto sobre la renta de personas físicas en América Latina y promedio de la OCDE, 2021



Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (2023).

Las tasas vigentes en países como Uruguay (36%), Colombia (39%) y Chile (40%) dejan entrever escenarios de mayor progresividad a los cuales el país podría aspirar. Además, la gran diferencia entre el promedio de la OCDE (42.6%) y la tasa marginal de 35% en México debería alentar al país a acercarse a sus contrapartes en dicho organismo.⁶

⁶ No hay que olvidar que el país ya contó en décadas anteriores, por ejemplo, a principio de los años ochenta, con una tasa marginal mucho mayor a la actual, ubicada alrededor del 55%.

En adición a los aspectos anteriores, es necesario replantear los umbrales de imposición establecidos para el cobro del impuesto según el nivel de ingresos de las personas, pues los rangos actuales favorecen a las personas de mayores ingresos. Con respecto a ello, diversos estudios y análisis han mostrado la falta de progresividad del ISR como resultado del diseño actual de las tasas y la forma en que los incrementos entre una y otra se atenúan hacia el final de la escala de imposición. Por ejemplo, tal y como lo señalan las organizaciones Fundar, Oxfam, CIEP (2021), si una persona actualmente pasa del primer eslabón de ingreso al siguiente su tasa impositiva incrementaría en 4.48%, mientras que alguien que pase del penúltimo nivel al último de ingresos apenas aumentaría su tasa marginal en 1%.

2) GASTOS FISCALES ASOCIADOS EL ISR-PF

Las renuncias recaudatorias, también conocidas como "gastos fiscales",⁷ mitigan igualmente la capacidad redistributiva y recaudatoria de este impuesto. Según la definición de la SHCP, las renuncias recaudatorias incluyen todas aquellas desgravaciones, exenciones o reducciones de impuestos que se desvían de la estructura normal del impuesto. Estos tratamientos especiales generan un régimen impositivo favorable para algunos tipos de ingresos o sectores económicos que pagan menos o que, incluso, aportan una nula recaudación (SHCP, 2022). Asimismo, la definición señala que estas renuncias recaudatorias son utilizadas para diferentes fines económicos y sociales, como "...disminuir la desigualdad en la distribución del ingreso, mejorar el bienestar de los individuos de ciertos grupos, fomentar la inversión y la generación de empleos, así como apoyar a sectores específicos o bien internalizar las externalidades negativas que generan los agentes económicos, entre otros" (SHCP, 2022, p.5).

Si bien la propuesta es loable en el sentido de que permitiría utilizar al sistema tributario como una herramienta de política pública para diversos objetivos y no únicamente como herramienta de recaudación, lo cierto es que no existe suficiente evidencia para asegurar que las pérdidas recaudatorias tengan realmente un impacto directo en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas o en el crecimiento económico del país. Por el contrario, estas políticas han convertido a México en el país de América Latina con mayores pérdidas recaudatorias por concepto de gastos fiscales, específicamente de ISR en 2021.⁸ El país podría haber registrado para dicho año pérdidas del orden del 1.13% del PIB (CEPAL, 2023) y de 1.3% del PIB para los años 2022 y 2023 (SHCP, 2022).

Además, los gastos fiscales aplicados al ISR de personas físicas benefician a las personas y sectores de mayores ingresos sin que realmente haya evidencia del cumplimiento de los objetivos sociales y económicos esbozados en su justificación.⁹ De hecho, la SHCP no está obligada a evaluar periódicamente los resultados de estas medidas ni a rendir cuentas sobre los resultados de estas políticas. En muchos casos, incluso el otorgamiento y diseño de estos beneficios tributarios es discrecional y opaco;¹⁰ tampoco se cuenta con

⁷ Los gastos fiscales son políticas económicas y sociales implementadas a través de las normas tributarias que le permiten a las personas y a las empresas pagar menos impuestos; por ejemplo, las deducciones, exenciones, tasas reducidas y cualquier otro tratamiento tributario preferencial que se aleje de la estructura normal del impuesto (Fundar, 2017).

⁸ Según la CEPAL (2023), las estimaciones de pérdidas en la región van desde el 0.01%, el 0.04% y el 0.05% del PIB en los casos de Bolivia, Panamá y el Paraguay, hasta el caso mexicano, con 1.13% del PIB. En medio, se encuentran una serie de países como Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador y Uruguay, que comprenden pérdidas entre el 0.38% y el 0.71% del PIB.

⁹ Estos gastos fiscales suelen justificarse por razones de equidad y justicia redistributiva al permitir que las y los contribuyentes reciban un apoyo económico en forma de beneficio tributario. Por su parte, la justificación de los gastos fiscales aplicados al ISR de empresas suele hacerse con base en el fomento a la inversión y la generación de empleo.

¹⁰ Por ejemplo, los casos en que el Ejecutivo Federal otorga beneficios fiscales mediante decreto por fuera del proceso ordinario de la discusión presupuestaria y sin una justificación pertinente de costo-beneficio.

información precisa y exacta sobre quiénes y cuántos han sido beneficiados por cada uno de los gastos fiscales. La SHCP no cuenta con datos estadísticos básicos de varios de los beneficios tributarios más regresivos (Fundar, Oxfam, CIEP, 2022).

Al respecto, las deducciones personales; es decir, aquellos gastos que las personas pueden restar de sus ingresos al momento de calcular su base gravable, son un buen ejemplo para mostrar la regresividad de un gasto fiscal. Esta regresividad radica en que gran parte de la población no puede acceder al beneficio debido a que estos tienden a estar concentrados entre las personas que trabajan en la formalidad y que, por lo tanto, perciben mayores rentas. Además, los servicios incluidos como potencialmente deducibles recaen principalmente en las personas de mayores ingresos, que, por su propia solvencia económica, son quienes más los consumen.¹¹ Esta doble exclusión genera que, aunque la pérdida recaudatoria no sea tan elevada como para otros gastos fiscales,¹² la regresividad de estas políticas quede de manifiesto.

Con respecto a ello, el siguiente cuadro (Ver Cuadro 1) muestra cómo cada uno de los diez tipos posibles de deducciones personales se concentra en el decil X. Por su parte, se observa que los deciles II hasta el IX acceden en mucho menor medida a las deducciones personales y que el decil I tiene una mínima participación en estos gastos fiscales.

Cuadro 1. Distribución por deciles de ingresos de las deducciones personales. Ejercicio fiscal 2019.

Decil	Donativos	Aportaciones voluntarias al SAR	Cuentas especiales para el ahorro	Transportación escolar obligatoria	Primas de seguros de gastos médicos	Honorarios médicos, dentales y gastos hospitalarios	Colegiaturas	Intereses reales de créditos hipotecarios	Gastos funerales	Honorarios médicos, dentales o de enfermería por discapacidad o incapacidad
I	0.13%	0.00%	0.17%	0.00%	0.01%	0.01%	0.56%	0.00%	0.01%	0.00%
II - IX	3.69%	23.05%	23.36%	5.62%	6.97%	12.57%	19.98%	34.77%	24.40%	13.81%
X	96.17%	76.95%	76.47%	94.37%	93.04%	87.43%	79.47%	65.23%	75.59%	86.20%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en SHCP (2022).

Por lo tanto, en la medida en que una persona aumente sus ingresos, mayores serán los beneficios fiscales a los que puede acceder.¹³ Además, estudios recientes han demostrado que estos gastos fiscales no solo rompen con la progresividad del IRS, sino que, además, contienen un sesgo de género implícito que favorece a los hombres. Los varones del decil X acceden mayoritariamente a los beneficios por las deducciones personales, mientras que las mujeres en los estratos más altos de ingreso utilizan las deducciones en mucho menor medida. Como resultado, este gasto tributario amplía en lugar de reducir las disparidades de género existentes (Méndez y Larios, 2023).

¹¹ Por ejemplo, colegiaturas, honorarios médicos y donativos, intereses reales de créditos hipotecarios, gastos funerales, cuentas especiales para el ahorro, entre otras.

¹² Según la SHCP (2022), las exenciones representan la pérdida recaudatoria más elevada dentro del ISR a personas físicas con una cifra estimada de 0.7% del PIB para 2023, mientras que las deducciones significaron un 0.1% del PIB.

¹³ Cabe precisar que la Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR) establece límites (límite global o límite individual) a ciertas deducciones, aunque ello no se ha traducido en un mayor acceso a estas deducciones por parte de quienes no pertenecen al decil X.

3) TRATO DIFERENCIADO A LOS INGRESOS DE CAPITAL

Otro problema identificado del ISR de personas físicas es el relacionado con los tratamientos preferenciales a las rentas de capital¹⁴ frente a las rentas de trabajo. Al igual que ocurre con los gastos fiscales, estos tratamientos preferenciales favorecen a un sector muy pequeño de la población, lo cual profundiza las disparidades de género y las desigualdades económicas, además de minar el potencial recaudatorio del sistema tributario. Ello resulta del hecho que los hogares más pobres del país dependen de los ingresos generados por su trabajo, mientras que las personas más ricas tienen ingresos por ambas fuentes, capital y trabajo.¹⁵ Por lo tanto, tratamientos preferenciales como tasas reducidas o exenciones generalizadas a determinadas rentas de capital benefician principalmente a los hombres pertenecientes a los estratos económicos de mayor ingreso.

En concreto, de la legislación mexicana se subrayan tres tratamientos preferenciales a los ingresos de capital: la exención vigente sobre las ganancias de capital al enajenar una casa-habitación, la tasa reducida o preferencial por la enajenación de acciones y otros productos financieros en la bolsa de valores, y la exención a quienes reciben una herencia o una donación.

Con respecto al primero de ellos, la Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR) establece que las personas físicas que vendan una casa-habitación pueden no pagar impuestos sobre la ganancia de capital generada de dicha venta si esta es menor a 700 mil UDIS; es decir, 5.5 millones de pesos a octubre del 2023. Sin embargo, al observar que el valor promedio de una casa-habitación en el país es de 1.6 mdp y que apenas un 25% de las viviendas superan el valor de 1.8 mdp (SHF,

2023), es claro que la exención vigente es demasiado alta y, por lo tanto, la base gravable dispuesta para el cobro del ISR es muy limitada. Por las características de la exención y el valor promedio de la casa de habitación en el país, la medida beneficia únicamente a las personas con mayores ingresos.

Al respecto, en el estudio realizado por Fundar en 2021¹⁶ se demostró que el 1% de las personas con mayores ingresos en el país concentró el 66% del total de ingresos por enajenación de estos bienes y el 10% más rico acaparó cerca del 90%. Además, en el periodo entre 2016 y 2020 la exención a esta renta de capital significó una pérdida de recaudación por 40 mil millones de pesos (Fundar, 2021a).

El segundo tratamiento preferencial, la tasa reducida a la enajenación de acciones y otros productos financieros en las bolsas de valores también representan pérdidas recaudatorias importantes. Se ha calculado, aunque sin contar con datos provenientes de la propia administración tributaria, que únicamente el 0.22% de la población tiene inversiones en las bolsas de valores (Del Castillo, 2017). Es decir, la tasa del 10% vigente desde 2014 para estas ganancias no solo implica un tratamiento preferencial si se compara a las tasas mucho mayores por ingresos de trabajo; además, privilegia a un sector muy pequeño de contribuyentes (Fundar, 2021b). De nueva cuenta, esta medida rompe con los principios de igualdad vertical y horizontal del ISR a personas físicas.

¹⁴ Las rentas de capital son un tipo de ingreso que corresponde a los y las propietarios del capital, independientemente de cualquier esfuerzo de trabajo. Entre ellos se encuentran, por ejemplo, los alquileres pagados a los propietarios de inmuebles, los intereses recibidos por inversiones en acciones, las ganancias obtenidas por los dueños de las empresas (ya sea si se reinvierte en la empresa o se reparte en dividendos), entre otros (Sáenz y Zucman, 2019).

¹⁵ Según datos de EVALÚA CDMX, recopilados por Fundar (2021c), los ingresos de rentas por capital generadas a partir de ganancias de empresas o rentas de propiedad están concentrados en el decil X, el cual acapara el 75% del total de dichos ingresos, en comparación al 6% que apenas ingresa el 40% más pobre del país. En contraste, el 10% más rico apenas acapara el 24% del total de ingresos por remuneraciones, mientras que los deciles del I al IX concentran el resto de los ingresos por esta fuente.

¹⁶ Para el estudio se utilizaron las bases de datos disponibles en el portal del SAT más abierto. El SAT no ha publicado la información de años más recientes, a pesar de que el Art. Décimo Noveno Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF), para 2017, establece que la información estadística deberá ser actualizada cada dos años. Consultar en SAT. Datos abiertos del SAT. Disponible en: http://omawww.sat.gob.mx/cifras_sat/Paginas/inicio.html

Ahora bien, aunque algunas personas argumentan sobre supuestos impactos negativos de un impuesto como este para la atracción de inversiones y una posible fuga de capitales, lo cierto es que su implementación desde 2014 no ha afectado de manera negativa los niveles de bursatilización en México (Döring *et al.*, 2021). Incluso un breve análisis comparativo a nivel regional muestra cómo otros países han logrado mantener un nivel alto de capitalización o valor de mercado de las empresas que cotizan en la bolsa, a pesar de aplicar una tasa impositiva mucho mayor al 10%.¹⁷

Finalmente, el tercer tratamiento preferencial consiste en la exención de pagar ISR para quienes reciben una herencia o legado. Es decir, aquellas personas que reciben una sucesión de todos o parte de los bienes de una persona difunta pueden incrementar su riqueza personal¹⁸ sin estar obligadas a contribuir con el pago de algún impuesto específico. Al ser México un país con una gran desigualdad en el ingreso y una alta concentración de la riqueza,¹⁹ la exención vigente en la ley resulta injustificada para aquellas personas que reciben herencias multimillonarias.

Si bien esta exención al incremento del patrimonio de la persona heredera ha sido defendida bajo el argumento de evitar la doble tributación en la que se incurriría,²⁰ lo cierto es que la medida imposibilita gravar uno de los principales procesos económicos que profundizan la desigualdad intergeneracional (Fundar, 2021d). Por lo tanto, tal y como lo han evidenciado múltiples investigaciones,²¹ un impuesto a las grandes herencias y donaciones sería una forma de disminuir la desigualdad y aumentar la recaudación tributaria.

Al respecto, varios países de América Latina han implementado la imposición sobre las herencias con el fin de favorecer una mayor igualdad de oportunidades e incrementar los ingresos tributarios. Entre ellos se encuentran Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Bolivia, República Dominicana y Colombia. Este último país incrementó recientemente la tasa respectiva de un 10% a un 15% (CEPAL, 2023); con ello igualó la tasa promedio de los diversos países de la OCDE. Actualmente, 24 de los 38 países de la OCDE cuentan con figuras que gravan herencias (OCDE, 2021).

¿Qué otros elementos deben considerarse para una evaluación más completa del ISR-PF?

En el apartado anterior se identificaron tres elementos que restan progresividad y potencial recaudatorio a la imposición sobre los ingresos personales en México. A ellos, deben sumarse dos aspectos imprescindibles de tener en cuenta: por un lado, el incumplimiento tributario resultado o asociado a la evasión y la informalidad característica de la economía mexicana y, por otro lado, la reducida base imponible que resulta de las distintas medidas analizadas anteriormente.

¹⁷ Por ejemplo, Fundar, Oxfam y CIEP (2021), al utilizar datos del Banco Mundial, estudiaron los casos Brasil y Chile. Ambos países tienen altas tasas de imposición a las rentas por capital —del 22.5% y 40% respectivamente— pero, al mismo tiempo, sus niveles de capitalización alcanzan valores cercanos al 65% y superiores al 300% de su PIB, respectivamente. Mientras tanto, las empresas mexicanas tienen un valor de mercado de 32.6% de su PIB.

¹⁸ Según Zucman (2019), la riqueza incluye "todos los activos no financieros —inmuebles, terrenos, edificios, etc.— y financieros —acciones, bonos, depósitos bancarios, seguros de vida, fondos de pensiones, etc.— sobre los que los hogares pueden hacer valer derechos de propiedad y que proporcionan beneficios económicos a sus propietarios, netos de cualquier deuda" (traducción propia) (p. 112).

¹⁹ Según cálculos de Crédit Suisse (2019), el 10% de las personas con mayores ingresos en el país acumulan dos de cada tres pesos generados, mientras que únicamente el 1% más rico concentra un tercio de toda la riqueza.

²⁰ Para abordar esta discusión en detalle, ir a: <https://fundar.org.mx/publicaciones/impuesto-a-las-herencias/>

²¹ Al respecto, véanse Atkinson (2016). *Inequality. What can be done?*. Cambridge, MA. Harvard University Press; CEPAL (2008). *Impuestos a los patrimonios en América Latina*. Serie Macroeconomía del Desarrollo. No. 66. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5433>; Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-first Century*. Cambridge Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press; y Saez, E. y Zucman (2019). *The triumph of injustice. How the rich dodge taxes and how to make them pay*. W.W. Norton & Company, NY.

Para la CEPAL (2023), los elementos anteriores explican la poca relevancia del ISR a personas físicas en la región.²² En específico, señala que el hecho de que en América Latina la base imponible estuviera basada en los ingresos de las y los trabajadores asalariados por encima de los ingresos de rentas de capital generó una base potencial del gravamen sumamente reducida, que eventualmente tuvo efectos negativos sobre la recaudación y la equidad horizontal y vertical. Sin embargo, también es posible observar un incremento regional en la recaudación de este impuesto en las últimas décadas, el cual pasó de representar en promedio un 3.2% a un 6.0% del PIB entre 1991 y 2019 (CEPAL, 2023).

De acuerdo con Jiménez y Podestá (2017), gran parte del aumento en la recaudación observado desde 2011 ha sido resultado del fortalecimiento de la tributación sobre las rentas de capital, la implementación de cambios en las tasas y en los umbrales de ingresos, así como de la mejora en las reglas de tributación internacional. De hecho, la incorporación de las rentas de capital al ámbito tributario ha sido uno de los ejes centrales en las distintas reformas tributarias recientes en la región.²³ Con ello, durante los últimos 15 años se ha generalizado la integración de estos gravámenes en varios países de Latinoamérica. Además, varias de las reformas recientes han incrementado las tasas marginales y han introducido nuevos umbrales intermedios y altos con el objetivo de asegurar una mayor imposición efectiva de quienes tienen mayores ingresos (CEPAL, 2023).

Estas experiencias regionales permiten observar un ligero cambio de dirección en la política tributaria con respecto al ISR a personas físicas en la región. Esta ya no solo es vista como un instrumento para la recaudación, sino que cada vez más se ha aceptado su potencial como herramienta para la redistribución del ingreso y el combate a las desigualdades económicas. Esta mirada más amplia está estrechamente vinculada con las preocupaciones y problemáticas identificadas para México, por lo que, a continuación, se especificarán las propuestas de reformas concretas con las que se pretende reducir la regresividad del ISR a las personas físicas y al mismo tiempo aumentar su recaudación.

Propuestas de reforma

Esta sección describe las propuestas planteadas para hacer frente a las distintas problemáticas del ISR-PF descritas en las secciones anteriores. De igual manera, se señalan los beneficios potenciales de las medidas en términos del aumento en la recaudación y en la redistribución del ingreso. Primero, se proponen medidas con respecto a las tasas y umbrales del ISR-PF; luego, se indican cambios en la regulación de los gastos fiscales vinculados al ISR-PF; finalmente, se establecen medidas para reducir la brecha entre los tratamientos de rentas por trabajo y las rentas de capital.

A) MODIFICACIONES A TASAS Y TRAMOS DEL ISR A PERSONAS FÍSICAS:

Con base en la pertinencia de incrementar la incidencia del ISR sobre los estratos económicos de mayores ingresos y, al mismo tiempo, aumentar la recaudación, se propone:

²² Mientras que este impuesto recauda en promedio para los países de la OCDE un 8% del PIB, a nivel latinoamericano apenas alcanza un 2.1% de su PIB (CEPAL, 2023). A estos elementos debe agregarse la existencia de mínimos imponibles altos en muchos países de la región. Sin embargo, México muestra un nivel de exención relativamente bajo (1.0 veces el PIB per cápita) comparado al promedio de la región (de 1.3 veces el PIB per cápita). Por lo anterior, este no ha sido considerado como un problema de particular atención para la estructura tributaria mexicana (CEPAL, 2023).

²³ Por ejemplo, las reformas tributarias recientes en Colombia, Chile, Ecuador, Uruguay y Costa Rica.

01

Ampliar la tasa marginal máxima del país de 35% a 42.5%. A pesar de que estudios previos²⁴ han señalado que la tasa marginal más alta podría ubicarse entre un 40% y hasta un 60%, en donde la tasa marginal óptima más alta sería, en promedio, de 52%, se plantea un aumento de la tasa marginal en niveles cercanos al promedio de la OCDE (42.5%). Esto se debe a que una tasa mayor al promedio de la OCDE se alejaría de las tasas máximas de cualquier país latinoamericano.

02

Reducir el límite inferior a partir del cual se cobra la tasa de 35%. De acuerdo con Casar (2020), podría pensarse en disminuir el rango de ingresos mínimos requeridos para tributar a una tasa máxima de 35% de 28 veces el ingreso promedio a 14 veces; es decir, una reducción de más de la mitad del ingreso relativo. Esto implicaría que una persona con ingresos por 2.2 mdp (183 mil pesos mensuales) deba tributar a 35% y no a partir de 4.5 mdp (375 mil pesos mensuales), como ocurre hoy día.²⁵

03

Creación de nuevos tramos entre el 35% y la nueva tasa marginal (entre 42.5%). La actual estructura de tramos y tasas permite un gran salto de ingresos requeridos entre el penúltimo tramo a una tasa de 34%, y el último tramo, a una tasa de 35%. El salto implica que una persona debe triplicar su ingreso para pasar a tributar apenas un 1% adicional. Ante ello, se considera pertinente desagregar en 3 o 4 tramos adicionales los ingresos mensuales que van desde 183 mil pesos hasta 375 mil pesos. Adicionalmente, estos límites deberían ajustarse a la inflación anual, en lugar de que sean actualizadas cuando la inflación acumulada supere el 10%.²⁶ El siguiente cuadro (ver Cuadro 2) muestra un ejemplo con nuevos umbrales y tasas a partir del número de tramo 11:

Cuadro 2. Ejemplo de reforma a tasas y umbrales del ISR a personas físicas*

Tabla ISR 2023 de pagos mensuales				
Número de tramo	Límite inferior	% de ISR sobre excedente del límite inferior	Aumento de tasa respecto a la anterior	% aumento en ingresos entre límites inferiores
1	0.01	1.92		
2	746.04	6.4	4.48	
3	6,332.05	10.88	4.48	88.21%
4	11,128.01	16	5.12	43.09%
5	12,935.83	17.92	1.92	13.97%
6	15,487.72	21.36	3.44	16.47%
7	31,236.5	23.52	2.16	50.41%
8	49,233.01	30	6.48	36.55%
9	93,993.91	32	2	47.62%

²⁴ Al respecto, véase: Campos, M. R., Chávez, E. S. y Esquivel, G. (2014). *Los ingresos altos, la tributación óptima y la recaudación posible*. CEFP, pp. 24-62.

²⁵ Si bien esta medida es adecuada, se resalta el hecho que aún con este cambio el país tendría un límite inferior muy elevado en comparación con el promedio mostrado para países de la OCDE, de 5.4 veces el ingreso promedio.

²⁶ Al respecto ver el último párrafo del Artículo 152 de la Ley de Impuesto Sobre la Renta.

Además de la actualización de los límites inferiores y superiores, las cuotas fijas en el cálculo final del impuesto a pagar también deberían actualizarse anualmente como parte de la reforma propuesta.

Tabla ISR 2023 de pagos mensuales

Número de tramo	Límite inferior	% de ISR sobre excedente del límite inferior	Aumento de tasa respecto a la anterior	% aumento en ingresos entre límites inferiores
10	125,325.21	34	2	25%
11	183,000	35	1	31.52%
12	240,681.60	37.5	2.5	31.52%
13	316,544.44	40	2.5	31.52%
14	375,975.62	42.5	2.5	15.80%

Fuente: Elaboración propia.

*La información en rojo indica las propuestas de reforma.

En esta propuesta, los niveles de tributación hasta un ingreso inferior a 183 mil pesos mensuales se mantienen intactos, por lo que la enorme mayoría de la población no aumentaría el pago de sus impuestos. Únicamente aumentaría la contribución por ISR a personas pertenecientes al decil X, ya que, a partir de 183 mil pesos mensuales, incrementaría progresivamente la tasa aplicable al aumento en sus ingresos. De esta forma, al aumentar tres tramos de ingresos con tasas progresivas de 37.5%, 40% y 42.5%, se estaría aumentando la progresividad del impuesto en los tramos altos de ingresos. Esto significa que, en vez de requerirse el triple de ingresos para pasar del tramo 10 al 11, bastaría con 1/3 de ingresos adicionales para pasar al tramo 11 y así sucesivamente hasta el tramo 13. Finalmente, se propone un tramo final con una tasa de 42.5% a quienes tengan ingresos superiores a los 375 mil pesos mensuales.

IMPACTO DE LAS PROPUESTAS Y GRUPOS O PERSONAS BENEFICIADAS

Estas medidas tendrían un impacto en el incremento de la recaudación y en la mejora de la progresividad del impuesto. Con respecto a la recaudación y, a pesar de lo difícil de proyectar el incremento sin contar con las bases de datos de la SHCP, se esperaría que una reforma al régimen del ISR como el propuesto pudiera resultar en ingresos adicionales de entre 1.5 y 2 puntos del PIB. A esta conclusión llega Casar (2020) al argumentar que el aumento en la tasa marginal máxima de 30 a 35% sucedida en 2014 implicó un incremento de 1 punto como porcentaje del PIB. Por ende, podrían esperarse ingresos aún mayores al tratarse de una iniciativa de reforma más ambiciosa.

Finalmente, la propuesta de reforma permite prever un impacto directo sobre las personas de mayores ingresos. De acuerdo con datos del SAT (2017) presentados por las organizaciones Fundar, Oxfam y CIEP (2021), solo el 0.8% de los y las contribuyentes que presentaron declaración anual en 2015 superaron el límite inferior del último tramo de ingresos y, por lo tanto, tributaron a una tasa del 35%. Lo anterior supone que el incremento de tasas y tramos de ingresos modificaría el pago de impuestos de un pequeño sector de la población; es decir, el 1% de mayores ingresos. Por ende, la ampliación de la base que tributa a partir de una tasa de 35% y hasta 42.5% afectaría a un grupo muy pequeño de contribuyentes, pero incrementaría la recaudación y, eventualmente, contribuiría a la reducción de las desigualdades y una mejor redistribución del ingreso vía gasto.

B) REGULACIÓN Y LÍMITES A LOS GASTOS FISCALES VINCULADOS AL ISR A PERSONAS FÍSICAS:

Con el objetivo de reducir la discrecionalidad en el otorgamiento de los gastos tributarios vinculados al ISR y de disminuir los beneficios fiscales que recaen únicamente en las y los contribuyentes de mayores ingresos, se proponen las siguientes alternativas:

01

Restringir el acceso de los gastos tributarios a las personas de altos ingresos. Determinar un tope de ingresos a partir del cual una persona física no pueda acceder a beneficios tributarios por razones de equidad vertical. Por ejemplo, la autoridad tributaria podría restringir el acceso a un beneficio tributario a quienes se encuentran dentro del 5% de mayores ingresos del país o a quienes superen ingresos mensuales por 183 mil pesos y se encuentre, por lo tanto, dentro de los últimos cuatro tramos de ingresos del pago de ISR. La limitación según ingresos de las personas ya es una realidad para diferentes gastos tributarios vigentes, como aquellos para el sector agropecuario y de transporte.

- De acuerdo con el nivel de ingresos de las personas, estas serán acreedoras de un mayor o menor beneficio tributario, favoreciendo con ello a quienes declaren menores ingresos. Por ejemplo, podrían establecerse límites diferenciados a las deducciones personales de acuerdo con el nivel de ingresos de las personas. Entre menores los ingresos, mayor el límite de la deducción y viceversa.

02

Justificar cada uno de los gastos tributarios con base en argumentos transparentes y robustos. Con el fin de justificar la legitimidad de un gasto fiscal y de su posible renovación, es imprescindible aplicar un examen de proporcionalidad que evalúe los costos-beneficios esperados, su necesidad y su racionalidad.²⁷

- **Examen de ponderación:** examinar si los costos (en términos de eficiencia económica, de desigualdad y de transparencia) que implica renunciar a la recaudación de determinado gasto tributario son verdaderamente inferiores a los beneficios esperados.
- **Examen de necesidad:** comprobar la inexistencia de alternativas de política para alcanzar los fines propuestos por el gasto tributario, lo cual lo convertiría en la única opción posible.
- **Examen de racionalidad:** determinar si el gasto tributario es un medio eficaz para promover los fines que pretende perseguir.

03

Incluir una cláusula de vencimiento a todo gasto tributario aprobado. Esta medida obligaría a que la SHCP decida la renovación de un gasto tributario solo si este es evaluado luego de un periodo de tiempo determinado y nuevamente cumple con el examen de proporcionalidad desarrollado anteriormente. De no aprobar el examen de proporcionalidad para la renovación, el gasto tributario quedaría automáticamente eliminado.

²⁷ Esta propuesta estuvo inspirada en el análisis de la Corte Constitucional de Colombia, la cual estableció que, de no aplicarse un examen de proporcionalidad a los distintos gastos tributarios, estos estarían transgrediendo el principio de generalidad tributaria —Fundar, Oxfam y CIEP (2021)—. Para más detalle, ver la sentencia C-743/15.

04

Transparentar todos los gastos tributarios. Exigir que la SHCP brinde toda la información necesaria para tener un panorama completo de las pérdidas recaudatorias del país asociadas al ISR y, en su defecto, a todos los impuestos. En el caso específico del ISR a personas físicas se sugiere:

- Publicar anualmente las pérdidas recaudatorias en cifras exactas (no estimaciones) de todos los gastos tributarios y las declaraciones anuales de las personas físicas, sin ocultar los datos reales de las y los contribuyentes con mayores ingresos.
- Brindar estadísticas básicas y reportes públicos que permitan realizar el cruce entre los percentiles más ricos de la población y el acceso de estos a determinados gastos tributarios. Por ejemplo, indicar los conceptos específicos que deducen las personas pertenecientes al decil X de ingresos y los montos totales del beneficio.

05

Reemplazar las deducciones personales por créditos tributarios. Los créditos tributarios son otra opción viable que, además, generaría menores costos recaudatorios para el Estado (Fundar, Oxfam y CIEP (2021). A diferencia de las deducciones, los créditos se aplican directamente sobre el ISR a pagar de las personas y, al establecer un monto fijo, benefician a todas las personas por igual, independientemente de su nivel de ingresos.

IMPACTO DE LAS PROPUESTAS Y GRUPOS O PERSONAS BENEFICIADAS

En conjunto, estas medidas tendrían un impacto positivo en la disminución de las pérdidas recaudatorias y en el aumento de la progresividad de los gastos tributarios. Según estimaciones de SHCP (2022), anualmente el país deja de ingresar entre un 0.8% (en 2023) y 1.1% (en 2021) del PIB por concepto de deducciones, exenciones, regímenes especiales o sectoriales y demás diferimientos asociados al ISR de personas físicas. De este porcentaje, el rubro que mayores pérdidas genera es el de las exenciones, con un 0.7%, seguido por las deducciones personales, con un 0.1%.

Estas medidas aportarían un importante componente de progresividad al ISR en general. Con estas modificaciones, los sectores de ingresos bajos y medios recibirían un mayor beneficio, mientras que el quintil de mayores ingresos vería restringido su acceso a los beneficios fiscales que hoy concentra. Esto implicaría una mayor redistribución del ingreso debido a que la mayor carga tributaria surgida de las medidas recaería en el decil 10. Por su parte, las revisiones *ex ante* y *post* del otorgamiento de cualquier gasto tributario aumentarían la eficiencia del sistema tributario como herramienta para el impulso de otras políticas sociales y económicas.

C) REDUCCIÓN DE TRATAMIENTOS PREFERENCIALES A LAS RENTAS POR CAPITAL:

Con base en la pertinencia de reducir los tratamientos preferenciales del ISR a rentas por capital y, con ello, aumentar la recaudación tributaria y la progresividad del impuesto, se proponen las siguientes medidas:

01

Modificar la exención a la enajenación de casas de habitación. Reducir la exención vigente equivalente a 5.5 millones de pesos (700 mil UDIS) sobre la ganancia de capital generada de la venta de casa de habitación por un umbral ligeramente superior al promedio del valor de vivienda en México (1.6 millones de pesos al II semestre de 2023) que, además, considere las diferencias significativas entre los costos de adquisición de una vivienda en distintos lugares del país. Particularmente grandes zonas urbanas han visto grandes aumentos en sus precios promedios de la vivienda, de forma que en el tercer trimestre

de 2023 en las Zonas Metropolitanas (ZM) de Tijuana, Guadalajara y la Ciudad de México el Índice SHF de precios de vivienda presentó un incremento de 14.4%, 11.9% y 10.3% respectivamente, tornando la adquisición de un inmueble cada vez más difícil para grupos de ingresos medios y bajos. Tomando en cuenta estas diferencias, la propuesta de exención debería acercarse a los promedios locales y alejarse de los 700 mil UDIS que establece la ley actual.

- Por ejemplo, según la propuesta de Fundar (2021a), sería posible establecer un límite superior al valor promedio de las viviendas, con lo cual, el o la contribuyente tendría que pagar ISR sobre una ganancia cuatro veces mayor que en la actualidad.

02

Aumentar la tasa impositiva a las ganancias por enajenación de acciones en la bolsa mexicana. Equiparar las tasas de imposición a las ganancias de trabajo y capital mejoraría la situación de la justicia horizontal y vertical del sistema tributario mexicano; asimismo, respondería a una práctica recomendada por la OCDE (OCDE, 2018). Esta práctica ha sido implementada por países como Brasil (22.5%), Chile (40%) y Canadá (la mitad de las ganancias de capital son propensas a ser imponibles) (PwC, 2023a). Estos países han equiparado o reducido el margen entre las tasas imponibles de las dos formas de ingresos. Por su parte, en específico para las ganancias de capital obtenidas de la enajenación de acciones en la bolsa, resaltan los casos de Brasil y Argentina. Brasil contempla una tasa de 15% a 20% para las ganancias financieras relacionadas con operaciones bursátiles (PwC, 2023b), mientras que Argentina establece tasas entre el 25% y el 35% para las ganancias derivadas de la transferencia de acciones, bonos y otros valores y una tasa del 15% a las plusvalías generadas de la enajenación de acciones por parte de no residentes (PwC, 2023c).

- En el caso de México, las ganancias de capital por la venta de acciones y otros productos financieros en la bolsa mexicana de valores empezaron a tributar a partir de 2014 a una tasa del 10%. El hecho de que los niveles de bursatilización no fueran afectados de forma negativa luego de todos estos años (Döring et al., 2021) demuestra que la atracción de inversiones no depende exclusivamente de las tasas impositivas y que es viable pensar en un nuevo aumento a la tasa impositiva en favor de la equidad horizontal y vertical del ISR a personas físicas.
- Por lo tanto, al seguir las recomendaciones de economistas como Emmanuel Saez y Gabriel Zucman (2019), quienes abogan por que los impuestos a la renta tengan las mismas tasas impositivas según la cantidad de ingresos de los y las contribuyentes y no dependiendo del tipo de fuente de ingresos, se propone que los ingresos generados por la venta de acciones sean integrados al total de ingresos de la persona física. Con ello, dejaría de haber un tratamiento preferencial a este tipo de ingresos.
- El aumento en la tasa del impuesto debe complementarse con información pública, histórica y actual sobre el valor y el tiempo de posesión de los activos comercializados en la bolsa, ya que hoy día este ingreso es incorporado a las estadísticas del ISR sin ser desagregado. Contar con datos más precisos permitiría conocer los impactos de estas medidas en los comportamientos de los y las contribuyentes o la conveniencia de instaurar un sistema que grave de forma diferenciada las ganancias de capital a largo o corto plazo (Fundar, 2021b).

03

Eliminar la exención a la transferencia de propiedades por herencias. Debido a que la creación y administración de un impuesto a las herencias pueden ser complejas, a continuación se describen cuatro aspectos del diseño que deben considerarse antes de eliminar la exención vigente:

1. Umbrales de exención: deben ser suficientemente altos para que el impuesto sea pagado únicamente por las personas de mayor ingreso y riqueza. Además, con el fin de evitar dificultades en el pago y posibles elusiones, el impuesto no debería distinguir entre los tipos de activos que poseen las personas.
 2. Problemas de valuación: prever dificultades en la determinación del valor de mercado de algunos activos, como, por ejemplo, acciones en compañías que no cotizan en la bolsa o bienes muebles.
 3. Problemas de liquidez: prever el caso de personas con poca disponibilidad de recursos, pero que poseen una alta cantidad de activos. En estos casos, podría pensarse en crear un mecanismo de pagos diferidos y no en un único cobro anual.
 4. Posibles elusiones: una persona podría donar previamente sus bienes a sus familiares con el fin de eludir el pago de ISR por concepto de herencias de la persona heredera. Para evitar esto, las donaciones deberían ser tratadas de la misma manera que el régimen propuesto para las herencias.
- A partir de las recomendaciones anteriores, se propone un diseño de impuesto progresivo a las herencias que no solo aumente la tasa impositiva de acuerdo con el incremento en la riqueza heredada, sino que también establezca un umbral de exención alto para evitar el cobro a la mayor parte de la población. En ese sentido, se retoma la propuesta elaborada por Fundar (2021d) para el cobro de un impuesto progresivo a las herencias.
 - En específico, se propone crear un umbral de exención de 8 millones de pesos y tarifas impositivas escalonadas de acuerdo con el aumento del monto heredado. La primera tasa cobrada empezaría en 10% una vez descontada la exención de 8 millones de pesos y aumentaría progresivamente hasta alcanzar un 35% para herencias superiores a 68 millones de pesos.
 - Posible esquema de tasas progresivas: tasa de 10% sobre los ingresos gravables ubicados entre 0.1 y 8 millones de pesos; tasa de 18% para ingresos gravables entre 8 y 34 millones de pesos; tasa de 26% para ingresos gravables entre 34 y 68 millones de pesos y tasa de 35% para ingresos gravables superiores a 68 millones de pesos.
 - La determinación de la base gravable se desprende de la resta de la exención de 8 millones y los gastos asociados (deducciones autorizadas por proceso sucesorio) al importe total de avalúo realizado por un perito de la totalidad de bienes heredados. Además, es recomendable establecer un monto máximo de deducción (por ejemplo, un 10%) para evitar que posibles incrementos de precios a operaciones o servicios durante el proceso sucesorio reduzcan sustancialmente la base gravable.
 - Otras medidas paralelas para evitar la elusión del impuesto: considerar los bienes fideicomitidos como patrimonio del fideicomitente o del fideicomisario; determinar el impuesto con base en el avalúo que un perito realice de todos los bienes transmitidos a la persona heredera; armonizar el cobro de este impuesto con el impuesto a las donaciones. Con respecto a este último punto, se propone eliminar la exención de ISR a los donativos y, con ello, gravar todas las donaciones entre familiares y no familiares. Para los familiares podría mantenerse la exención vigente de 3 Unidades de Medidas y Actualización Anuales, a partir de la cual debe gravarse el importe de ingresos por la donación realizada. Finalmente, las tasas progresivas establecidas para los ingresos por herencias podrían aplicarse igualmente para los ingresos por donaciones (Fundar, 2021d).

IMPACTO DE LAS PROPUESTAS Y GRUPOS O PERSONAS BENEFICIADAS

En conjunto, estas medidas tendrían un impacto positivo en la redistribución del ingreso y la recaudación tributaria. Las tres modificaciones en los tratamientos preferenciales que hoy benefician únicamente a las personas con mayores ingresos en el país tendrían un impacto directo en el 1% más rico. Tanto el aumento en las tasas impositivas para las rentas provenientes de la venta de acciones en la bolsa, como la eliminación de la exención a las herencias y su alto umbral impositivo, generarían ingresos provenientes principalmente del percentil con mayores ingresos. Esto se explica por el hecho de que únicamente el 0.22% de los mexicanos tienen acciones en la bolsa (Del Castillo, 2017) y que el umbral de exención de 8 millones dejaría por fuera del cobro del impuesto al 99% de la población (Fundar, 2021d).

Por su parte, la reducción en la exención de renta por enajenación de casa de habitación tendría un efecto un poco más modesto, ya que un porcentaje (10%) del total de ingresos por estas enajenaciones tiene como destino a personas que no pertenecen al 10% con mayores ingresos del país (Fundar, 2021a). Sin embargo, un 90% del impuesto sí recaería sobre el decil de mayores ingresos.

Finalmente, estas modificaciones también aumentarían significativamente los ingresos tributarios. En el caso del aumento en las tasas por venta de acciones en la bolsa, se esperaría un incremento en los próximos cinco años similar o mayor al estimado entre 2015 y 2020 de haber existido una tasa de 35% en vez de una de 10%. Según los cálculos de Fundar (2021b), el país pudo haber recaudado 16,580 millones de pesos de haber existido dicha tasa, lo que hubiera supuesto más de 10,530 millones pesos que los obtenidos con la tasa al 10%. Con respecto a la reducción de la exención por enajenación de casas de habitación, las estimaciones de pérdidas entre 2016 y 2020 también permiten proyectar una recaudación mayor de aprobarse los cambios propuestos. En estos años, Fundar (2021a) estimó una pérdida de recaudación por 40 mil millones de pesos como resultado de la elevada exención vigente. Estos datos permiten prever ingresos similares a dicha cifra de haber una reducción en la exención para los próximos cinco años.

Por último, la estimación de recaudación por la eliminación de la exención a los ingresos por herencias permite prever ingresos de entre un 0.02% y un 0.7% del PIB. Esta estimación resultó de la comparación realizada entre los ingresos recaudados por países con economías similares a la mexicana (Ecuador: 0.02%; Chile: 0.07%; Brasil: 0.12% del PIB en ingresos por este tributo) y los ingresos de economías de la OCDE. La comparación con el primer grupo de países arrojó una recaudación potencial para México de entre 5 mil y 30 mil millones de pesos; es decir, 0.02% y 0.12% del PIB, mientras que la segunda comparación estimó ingresos para el país de entre 50 mil y 170 mil millones de pesos (entre 0.2 y 0.7% del PIB).

Conclusión

El Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas (ISR-PF) es un impuesto con un alto potencial para reducir la desigualdad debido a que grava los ingresos de las personas por medio de tasas progresivas. Sin embargo, los niveles de recaudación del ISRF (7.4% en 2021) todavía están lejos del promedio de recaudación de los países de la OCDE (11.3%), lo cual sugiere que aún existe un espacio significativo para aumentar su recaudación y hacerlo de forma progresiva. Estas características lo convierten en un instrumento clave para construir un sistema fiscal más justo capaz de recaudar mayores ingresos públicos de manera equitativa.

Como se ha desarrollado en las secciones anteriores, las personas físicas de mayores ingresos pagan menos ISR de lo que deberían. Esto se debe a tres factores principales: 1) las tasas de ISR-PF no son suficientemente progresivas; 2) prevalecen beneficios fiscales para quienes más tienen; 3) los ingresos de capital tienen tratamientos preferenciales. Modificar las tasas y los tramos del ISR a personas físicas, regular y limitar a los gastos fiscales vinculados al ISRF y reducir los tratamientos preferenciales a las rentas de capital, como se ha propuesto en este documento, podría no solo lograr un diseño más justo del impuesto, sino incrementar de manera significativa la recaudación de este impuesto.

Los impactos económicos de las modificaciones propuestas se concentran en el 10% de mayores de ingresos sin representar cargas tributarias a los grupos de ingresos medios o bajos. Al mismo tiempo, de ser implementadas en su conjunto, podrían tener un impacto recaudatorio de más de 2.5% del PIB. Con esta cantidad de recursos podría cumplirse, por ejemplo, con la meta de gastar 6% del PIB en salud como lo recomienda la Organización Panamericana de la Salud (OPS) (OPS, SF). Es decir, aunque las propuestas aquí señaladas han querido profundizar en el ISR como una herramienta de distribución del ingreso por sí misma, tampoco podemos dejar de lado que ese mayor ingreso permitirá una mayor distribución del ingreso vía un mayor gasto público.

Referencias

- ASF (2019). *Diseño de la Política de Ingresos: Presupuesto de Gastos Fiscales Auditoría de Desempeño: 2018-0-06100-07-1725-2019*: www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018c/Documentos/Auditorias/2018_1725_a.pdf
- Campos, M. R., E. S. Chávez y G. Esquivel (2014). *Los ingresos altos, la tributación óptima y la recaudación posible*. CEFP, pp. 24-62.
- Castillo Negrete, M. del (2017). *La distribución y desigualdad de los activos financieros y no financieros en México*, Serie Estudios y Perspectivas, pp. 172.
- CEPAL (2023). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. Política fiscal para el crecimiento, la redistribución y la transformación productiva*: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/48899-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2023-politica-fiscal-crecimiento-la>
- Crédit Suisse (2019). *Global wealth databook 2019*: <https://www.credit-suisse.com/media/assets/corporate/docs/about-us/research/publications/global-wealth-databook-2019.pdf>
- Döring, S. et al. (2021). *Cross-country determinants of institutional investors' investment horizons*, Finance Research Letters, pp. 39.
- Fundar (2021d). *El caso de exención a las herencias multimillonarias*: <https://fundar.org.mx/publicaciones/impuesto-a-las-herencias/>
- Fundar (2021a). *Exención de ISR en favor de las personas más ricas que venden su casa-habitación*: <https://fundar.org.mx/publicaciones/la-exencion-a-las-ganancias-de-capital-por-vender-una-casa-habitacion/>
- Fundar (2021c). *Justicia fiscal, capital y trabajo*: https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2021/04/Informe_Justicia-fiscal-capital-y-trabajo.pdf
- Fundar (2017). *¿Por qué deben importarnos los gastos fiscales?*: <https://fundar.org.mx/por-que-deben-importarnos-los-gastos-fiscales/>
- Fundar (2021b). *Tributación de las ganancias por venta de acciones. Cómo los impuestos al capital logran una sociedad más justa*. Disponible en: <https://fundar.org.mx/publicaciones/ganancias-por-venta-de-acciones/>
- Fundar, Oxfam, CIEP (2021). *La vacuna contra la desigualdad*: <https://lavacunacontraladesigualdad.org/>
- Global Innovation Index (GII) (2020). *GII score ranking*: <https://www.globalinnovationindex.org/analysis-indicator>
- Jiménez, J. P. y A. Podestá (2017). "La tributación sobre la renta en América Latina: desafíos y perspectivas", en J. C. Gómez Sabaini, J. P. Jiménez y R. Martner (eds.). *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina*, Libros de la CEPAL, No. 142 (LC/PUB.2017/5-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): <https://repositorio.cepal.org/items/f72aa13b-a7fd-4682-ac93-af9633e41420>
- Jorratt, M. (2017). La equidad vertical y horizontal de los impuestos, en Sabaini, J., Jiménez, J. y Martner, R. (eds.). *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina*. Desarrollo Económico: <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/065de4d3-7f60-4b02-8b87-d41e05155541>
- Méndez, N. y A. Larios (2023). *Tributación feminista: los casos de Argentina y México*. Working Paper.
- OCDE (2023). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2023*: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RS_GBL#
- OCDE (2021). *Inheritance Taxation in OECD Countries*: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/inheritance-taxation-in-oecd-countries-e2879a7d-en.htm>
- OCDE (2018). *Taxation of Household Savings*, OECD Tax Policy Studies, No. 25, OECD Publishing, París: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264289536-en>
- OPS (s/i). *Financiación de la atención de la salud*: <https://www.paho.org/es/temas/financiacion-atencion-salud>
- PwC (2023c). *World Tax Summaries. Argentina Corporate – Income Determination*: <https://taxsummaries.pwc.com/argentina/corporate/income-determination>
- PwC (2023b). *World Tax Summaries. Brazil Corporate – Income Determination*: <https://taxsummaries.pwc.com/brazil/corporate/income-determination>
- PwC (2023a). *World Tax Summaries. Capital gains tax (CGT) rates*: <https://taxsummaries.pwc.com/quick-charts/capital-gains-tax-cgt-rates>

Saez, E. y Zucman (2019). *The triumph of injustice. How the rich dodge taxes and how to make them pay*. W.W. Norton & Company, NY.

SAT (2017). *Declaraciones anuales de personas físicas anonimizadas*: http://omawww.sat.gob.mx/cifras_sat/Paginas/inicio.html

SHCP (2022). *Renuncias recaudatorias 2022*: <https://www.gob.mx/shcp/documentos/renuncias-recaudatorias-2022>

SHCP (2020). *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2020*: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infoanual/2022/ig_2022.pdf

SHF (2023). *Índice SHF de precios de la vivienda en México, segundo trimestre de 2023. Resumen*. Disponible en: <https://www.gob.mx/shf/es/documentos/indice-shf-de-precios-de-la-vivienda-en-mexico-segundo-trimestre-de-2023-341972?state=published>

WIL (2020). *World Inequality Database*: <https://wid.world/>

Zucman, G. (2019). *Global wealth inequality*. *Annual Review of Economics*. 11: pp. 109-137: <https://www.annualreviews.org/doi/10.1146/annurev-economics-080218-025852>



México Evalúa



OXFAM
México



Programa
Universitario
de Estudios
del Desarrollo
UNAM

