



MESA DIRECTIVA

OFICIO No. DGPL-2P2A.-4743

Ciudad de México, a 24 de marzo de 2020

**CC. SECRETARIOS DE LA
CÁMARA DE DIPUTADOS
P R E S E N T E**

Me permito comunicar a ustedes que en sesión celebrada en esta fecha, el Senador José Ramón Enríquez Herrera, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, presentó Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona la fracción IV al artículo 39 del Código Fiscal de la Federación.

La Presidencia, con fundamento en los artículos 66, párrafo 1, inciso a) y 67, párrafo 1, inciso b) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 174, 175 párrafo 1, 176, 177, párrafo 1 y 178 del Reglamento del Senado, dispuso que dicha Iniciativa, misma que se anexa, por ser asunto de su competencia, se turnara a la Cámara de Diputados.

Atentamente



SEN. SALOMÓN JARA CRUZ
Vicepresidente

A large, stylized handwritten signature in black ink, overlapping the printed name and title.

24 MAR 2020

SE REMITIÓ A LA CÁMARA DE DIPUTADOS

N. 81



90

Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adiciona la fracción IV al artículo 39 del Código Fiscal de la Federación

El que suscribe, **José Ramón Enríquez Herrera**, Senador de la República integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano de la LXIV Legislatura, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 8 numeral 1 fracción II, 108 numerales 1 y 2, 109 y 276, numerales 1 y 2, del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración del pleno, la siguiente **Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adiciona la fracción IV al artículo 39 del Código Fiscal de la Federación**, con base en la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 31 fracción IV, señala que es obligación de los mexicanos contribuir mediante los impuestos y tributos al gasto público.

Así, el pago de impuestos realizados por personas físicas que residen en México es parte fundamental del sistema fiscal mexicano, de manera que existen una serie de impuestos que deben atenderse, al respecto, la siguiente tabla contenida en el documento *Lo que todo contribuyente debe saber*¹, los ilustra de la siguiente manera:

¹ Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, *Lo que el Contribuyente debe saber*, [en línea]. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/64513/Lo_que_Todo_Contribuyente_debe_de_saber.pdf

Sistema de impuestos²³

Federales	Estatales (ejemplos)	Municipales (ejemplos)
Impuesto sobre la Renta (ISR)	Impuesto sobre nóminas	Impuesto predial
Impuesto al Valor Agregado (IVA)	Impuesto sobre actividades mercantiles e industriales	Impuesto sobre adquisición de inmuebles y transmisión de dominio
Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS)	Impuesto por la prestación de servicios de hospedaje	Impuesto para el fomento deportivo y educacional
Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN)	Impuesto sobre remuneraciones al trabajo personal	Impuesto para el fomento turístico, desarrollo integral de la familia y promoción de la cultura
	Impuesto sobre loterías, rifas, sorteos y concursos/ Impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos	Impuesto sobre asistencia a juegos permitidos y espectaculares públicos
	Impuesto sobre actos, contratos e instrumentos notariales	Impuesto para el mantenimiento y conservación de las vías
	Impuesto sobre compraventa y operaciones similares	Impuesto por alumbrado público

²³ Los impuestos estatales y municipales aplican únicamente dentro de las fronteras de cada estado o municipio, sin tener incidencia en los demás estados o municipios, por lo anterior, los impuestos estatales que se mencionan sólo son ejemplos de impuestos que se cobran en algunos estados y municipios.

Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, Lo que el Contribuyente debe saber.

Lo que respecta al ISR, éste es un impuesto general, personal y directo que grava los ingresos netos de las personas físicas y morales, ya sea que se trate de residentes en México; o de residentes en el extranjero, pero con fuente de riqueza en el país, a través de un establecimiento permanente o no.

Por su parte, el IVA es un impuesto general e indirecto que recae sobre el consumo de bienes y servicios, este impuesto es absorbido por el consumidor final puesto que el vendedor del bien o servicio (sujeto obligado) actúa como intermediario entre la Administración Tributaria y el consumidor final.



Por último, el IEPS es un impuesto que se establece con el propósito de ser pagado solamente por una parte de la población y sólo grava determinados consumos (bebidas alcohólicas y cerveza, tabacos labrados, gasolinas, diésel, refrescos, etc.). Además, es un impuesto que puede ser trasladado, pues está dirigido al consumo de ciertos bienes.

Cabe mencionar que el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Sobre la Renta (ISR) son las contribuciones de mayor importancia ya que representan el 97% de los ingresos tributarios.

En este marco, se puede entender la relevancia de los impuestos para el país, y cómo las normas están diseñadas tanto para personas físicas como morales para el pago de contribuciones.

Al respecto, es necesario hacer énfasis en un caso particular, mismo que ha dejado de ser abordado por mucho tiempo y que es de suma importancia, y es el que compete a las y los adultos mayores.

Envejecimiento y vejez en México

El artículo 3º, fracción I, de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (LDPAM) las define como: *Aquellas que cuenten con sesenta años o más de edad y que se encuentren domiciliadas o en tránsito en el territorio nacional.* Según los datos de Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2018, detalla que en México habitaban 15.4 millones de personas con sesenta años y más.

A mediados del siglo pasado comenzó a evidenciarse un fenómeno importante a nivel mundial, el envejecimiento de la población, con un incremento gradual de las personas mayores. Este fenómeno se debe a dos factores principalmente, por un lado, a la disminución de la mortalidad que ha contribuido al incremento de la esperanza de vida y, por otro lado, a la disminución del número de nacimientos. Esto, junto con los desarrollos



científicos, tecnológicos, educativos y sociales, lo que ha incidido a que las personas vivan más años.

México en 50 años ha alcanzado un alto porcentaje de personas envejecidas, se espera que para el primer trimestre del 2020 existan, según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), 13 millones 900 mil personas mayores de 60 años.²

Condición de actividad económica

Abonando a lo establecido en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia laboral, el artículo 5 Fracción V de la LDPAM señala que las personas adultas mayores deberán

[...] gozar de igualdad de oportunidades en el acceso al trabajo o de otras opciones que les permitan un ingreso propio y desempeñarse en forma productiva tanto tiempo como lo deseen, así como a recibir protección de las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y de otros ordenamientos de carácter laboral.

A ser sujetos de acciones y políticas públicas de parte de las instituciones federales, estatales y municipales, a efecto de fortalecer su plena integración social.

La ENADID 2018 indicó que 1.7 millones de adultas y adultos mayores vivían solas y de éstas, el 41.4% eran económicamente activas. Años antes, en 2015, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el Instituto Nacional de Geriátrica y el Consejo Nacional de Población, indicaron que un millón 700 mil adultos mayores contaban con un empleo; aunque en condiciones nada favorables, pues 969 mil no gozaban de aguinaldo, un millón 54 mil no tenían servicios médicos y un millón 173 mil carecían de derecho a incapacidades con goce de sueldo³.

²Envejecimiento y vejez, Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, 2019, [en línea]. Disponible en: <https://www.gob.mx/inapam/es/articulos/envejecimiento-y-vejez?idiom=es>

³ Moreno, Iván, La vejez, cada vez más activa y divertida, Gaceta UNAM, 29 de agosto de 2019, [en línea] Disponible en: <https://www.gaceta.unam.mx/avanza-la-abuelidad-liberadora-rebelde-y-reveladora/>



Además, en México, una-tercera parte de la población adulta mayor trabaja para el mercado laboral, con marcadas diferencias entre mujeres y hombres, 19.4% de ellas y 50.8% de ellos. La participación en actividades económicas se reduce conforme aumenta la edad, sin embargo, se observa que dos de cada diez hombres adultos mayores de 80 años y más continúan económicamente activos, lo mismo que 4.7% de las mujeres de esas edades.

La actividad más frecuente de las adultas mayores es el trabajo no remunerado; un 62.8% de ellas se dedican a los quehaceres domésticos, actividad que muy probablemente han desarrollado toda su vida, y la cual realiza solamente 8.0% de los hombres.

En un mapeo realizado durante 2018 en el Sistema Nacional de Empleo (SNE) a través de la página web “Abriendo Espacios”, se indicó que la oferta laboral para los adultos mayores consistía principalmente en servicios de limpieza, vigilancia, telemarketing, cocina, ventas, y otras opciones similares; con salarios que oscilaban entre los 2 mil 650 pesos mensuales y 10 mil pesos⁴. Con esta información se muestra que las posibilidades de conseguir un empleo digno para los adultos mayores son escasas, en la mayoría de los casos se les niega una oportunidad de incorporarse a mercados productivos, los condicionan a contratos cortos; o en puestos de trabajo que implican la remuneración de un salario bajo.

Según datos de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), en México los adultos mayores cuentan en promedio con los siguientes ingresos y gastos:

- Los beneficiarios de una pensión contributiva reciben, en promedio, un monto de \$5,128 en el caso de las mujeres y \$6,602 en hombres.
- Los beneficiarios de una pensión no contributiva reciben, cerca de \$600 (hombres y mujeres).
- Las pensiones contributivas son el principal recurso de los adultos mayores: 46% mujeres y 52% hombres (del ingreso monetario individual).

⁴ Baptista Diana, "Limitan empleo a adultos mayores", en Reforma, p.1, sección Nacional, México, lunes 26 de marzo de 2018, entrevista al maestro Gabriel Badillo González, académico del IIEC, UNAM. [en línea]. Disponible en: http://www.iiec.unam.mx/difusion/iiec_en_los_medios/limitan-empleo-adultos-mayores

- Las pensiones no contributivas representan 13% del ingreso para mujeres y 6% para hombres (del ingreso monetario individual).
- Una tercera parte de adultos mayores tiene ingresos únicamente por pensión.
- Los hogares con adultos mayores tienen mayor porcentaje de gasto en alimentos, hogar, salud y vivienda; mientras que el porcentaje es menor en educación y esparcimiento, transporte y vestido.
- Los hogares con adultos mayores y pensión contributiva tienen mayor porcentaje de gasto en vivienda.
- Los hogares con adultos mayores y pensión no contributiva tienen un mayor gasto porcentual en salud y hogar.⁵

Sobre las pensiones, cabe señalar que solamente un 8.7% de las mujeres adultas mayores está pensionada o jubilada, o recibe pensión por viudez, situación en la que se encuentra una cuarta parte de los hombres. Esta diferencia responde a la mayor actividad económica de ellos y a que las trayectorias laborales femeninas generalmente son cortas e interrumpidas debido a los eventos reproductivos y a la responsabilidad depositada en ellas para cubrir las necesidades de cuidado y trabajo doméstico dentro de los hogares, lo cual ha representado el principal obstáculo para la participación femenina en el mercado laboral.



"Ingresos del adulto mayor promedio." (Consar).

⁵ CONSAR, "Ingresos y gastos del adulto mayor en México: La importancia de las pensiones" [en línea]. Disponible en: <https://www.gob.mx/consar/prensa/nuevo-documento-de-trabajo-ingresos-y-gastos-del-adulto-mayor-en-mexico-la-importancia-de-las-pensiones>



Ante la creciente presencia de adultos mayores en el país, resulta inaplazable la implementación de normas que atiendan a este grupo vulnerable, creando pautas dentro de la ley, que garanticen el bienestar de los adultos mayores a través de ingresos suficientes para tener una vida digna.

Una de las obligaciones del gobierno, es ser garante de la seguridad alimentaria. En este sentido, cabe señalar que, a principios del año 2020, la canasta básica compuesta de 80 productos presentó un costo de 2 mil 780.28 pesos en total, equivalentes a 22.56 días del salario mínimo vigente, observando un aumento de 20 % desde el primer minuto del año respecto al que regía en 2019 al autorizarse en 123.22 pesos, salvo en la frontera norte⁶. A esto habría que sumar los resultados que se obtuvieron en la última encuesta que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) realizó respecto al “Gasto corriente monetario por Entidad federativa, Periodo y Grandes rubros del gasto”, donde se observa el siguiente comportamiento (cabe destacar que estas cifras no están proyectadas en función de la población de adultos mayores, sin embargo, brindan un panorama general):

Estados Unidos Mexicanos 2018	
Total	31 913
Alimentos, bebidas y tabaco	11 252
Vestido y calzado	1 431
Vivienda, servicios de conservación, energía eléctrica y combustibles	3 032
Artículos y servicios para la limpieza, cuidados de la casa, enseres domésticos y muebles, cristalería utensilios domésticos y blancos	1 874
Cuidados de la salud	838
Transporte; adquisición, mantenimiento, accesorios y servicios para vehículos; comunicaciones	6 369
Servicios de educación, artículos educativos, artículos de esparcimiento y otros gastos de esparcimiento	3 859
Cuidados personales, accesorios y efectos personales y otros gastos diversos	2 365
Transferencias de gasto	893

Unidad de medida: pesos.

Tabla elaborada de acuerdo con datos de INEGI: Encuesta Nacional de Ingresos y Gasto de los Hogares

⁶ González, Susana, Canasta básica se encarecieron \$100 al iniciar el 2020, *La Jornada*, 15 de enero 2020, [en línea]. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/economia/2020/01/15/canasta-basica-se-encarecio-100-al-arrancar-2020-7371.html>



Tomando como referencia los montos promedio de las pensiones contributivas, después de comprar la canasta básica, mujeres y hombres contarían con \$2347.72 y \$3821.72, respectivamente, para cubrir el resto de sus necesidades: vestido y calzado; vivienda y servicios de conservación; energía eléctrica y combustible; cuidados de salud; transporte; y otras más. A estos egresos que han de realizar habitualmente, habría que sumar el pago de impuestos como el predial, tenencia (para habitantes de la Ciudad de México) y de impuestos que obedezcan a la propia norma tributaria de cada entidad federativa que suelen representar una carga representativa para el monto de sus ingresos.

Pese a todas las implicaciones que representa cubrir todas las necesidades básicas, la población de adultos mayores da cumplimiento a sus responsabilidades tributarias, por lo que considerando las circunstancias de este grupo de población, en algunas entidades federativas se ha optado por apoyarles a través de descuentos en el pago de sus obligaciones fiscales, así por ejemplo en el pago de predial, el Estado de México los municipios de Naucalpan, Atizapán de Zaragoza, Huixquilucan y Tlalnepantla brindan descuentos de entre 50 y 42%; mientras que en la Ciudad de México, los descuentos oscilan entre el 8 y 5%⁷.

Las circunstancias económicas de la población de la tercera edad no son un tema ajeno a las políticas públicas nacionales, de forma que a finales del año pasado, el Instituto Mexicano del Seguro Social implementó una medida sobre la extensión de retención del ISR sobre el aguinaldo. La medida fue observable en el aumento de un mayor ingreso para el 94% de la población pensionada, dicho cálculo representó el beneficio para 3.5 millones de personas, quienes al recibir una pensión mensual menor a \$20,000, no sufrieron ninguna

7 Jiménez, Rebeca, Adultos mayores, los contribuyentes más cumplidos al pagar el predial en Edomex, El Universal. 02 de enero de 2020, [en línea]. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/metropoli/edomex/adultos-mayores-los-contribuyentes-mas-cumplidos-al-pagar-el-predial-en-edomex> y Martínez, María del Pilar, Nuevo cálculo de ISR beneficiará a pensionados en el pago del aguinaldo Expansión política, Sheinbaum anuncia descuentos en el pago del predial para 2020, 05 enero 2020, [en línea]. Disponible en: <https://politica.expansion.mx/cdmx/2020/01/05/sheinbaum-anuncia-descuentos-en-el-pago-del-predial-para-2020>



retención del ISR, mientras que quienes percibieron una pensión mensual de los \$20,000 hasta los \$38,000 pesos. En los casos en los que la pensión y el aguinaldo juntos excedían los \$38,000 (monto máximo para exentar la retención de ISR), se realizó la respectiva retención de este impuesto.⁸

En un sistema tributario justo las y los individuos deben contribuir a la recaudación en función de su capacidad de pago⁹, de manera que como se puede observar, para la población adulta mayor que labora en trabajos precarios, el pago de este impuesto castiga los ingresos netos con los que deben subsistir diariamente. Por ejemplo, el sueldo de una persona que gana un sueldo mínimo mensual correspondiente a la cantidad de \$3,746.00 y para la Zona Libre de la Frontera Norte (ZLFN) de \$ 5,641.00, se vería afectado respecto a la tabla anterior, como muestran los siguientes cálculos:

Cálculo del impuesto en ZLFN	
Ingreso Gravable	5,641.00
- Límite inferior	4,910.19
= Diferencia	730.81
X Tasa	10.88
= Impuesto marginal	79.51
+ Cuota fija	288.33
= Impuesto previo	367.84
- Subsidio al empleo calculado	294.63
= Impuesto a retener	73.21
Ingreso gravado	5,641.00
-Subsidio a entregar al empleado	0.0
-Impuesto a retener	73.21
=Percepción efectiva	5,567.79

⁸ Instituto Mexicano del Seguro Social. Mayores beneficios para 94 % de los pensionados con la actualización del cálculo del Impuesto Sobre la Renta No. 472/2019 [en línea]. Disponible en: <http://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/201911/472> el 25 de febrero de 2020.

⁹ Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/297833/IG_2018_ENIGH2016.pdf

Cálculo del impuesto	
- Ingreso Gravable	3,746.00
- Límite inferior	578.53
- = Diferencia	3,167.47
- X Tasa	6.40
- = Impuesto marginal	202.72
- + Cuota fija	11.11
- = Impuesto previo	213.83
- Subsidio al empleo calculado	382.46
- = Impuesto a retener	0.0
- Ingreso gravado	3,746.00
- -Subsidio a entregar al empleado	168.63
- -Impuesto a retener	0.0
- =Percepción efectiva	3,914.63

Como se observa, en el segundo caso se aplica el subsidio al empleo, lo que permite a las y los trabajadores que perciben sueldos bajos, recibir un apoyo económico por parte del Gobierno para complementar su ingreso.

Sobre las prohibiciones constitucionales

Ahora bien, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 28 indica la prohibición de la exención de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. En este sentido, habría que atender que *cuando [se] dicta la norma que establece el impuesto lo hace con el fin de que el Estado tenga un ingreso, cuando dicta la de exención busca especialmente la justicia fiscal para el contribuyente u otro propósito*¹⁰. Por ello, no ha de olvidarse que el pago de impuestos ha de realizarse de manera *proporcional y equitativa*, de acuerdo con lo indicado en el artículo 31 constitucional. Con lo que cada

¹⁰ Rodríguez, Gregorio Mejía, "La exención de impuestos". *Boletín comparado de Derecho Mexicano*. No. 94 Enero-abril 1999, Nueva Serie, Año XXXI, [en línea]. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3578/4303>



excepción ha de justificarse plenamente y conforme a lo establecido en la normatividad mexicana, atendiendo a los principios de legalidad, justicia, equidad y proporcionalidad tributaria, entre otros.

El Estado ha proporcionado beneficios como los que se han descrito anteriormente, a través de subsidios graduados y regulados de acuerdo con las necesidades y criterios normativos que permiten hacer un reconocimiento a la población adulta mayor como personas que han contribuido durante toda su vida a la economía nacional, retribuyéndoles este esfuerzo a través de la disminución de cargas tributarias que les permitan disfrutar de un mayor ingreso. Así, sin violar el principio de legalidad y obligatoriedad de cada sujeto, el Estado ha logrado que a través de estímulos y subsidios se releve del pago de ciertos impuestos.

Dichos estímulos y subsidios se encuentran plasmados en el artículo 28 constitucional y en el artículo 39 del Código Fiscal, en donde se menciona la posibilidad de conseguir beneficios de exenciones a quienes satisfagan los requisitos que prevea la ley, en este sentido, urge brindar a la población adulta mayor de condiciones favorables para satisfacer sus necesidades y garantizar su protección.

Hoy, las leyes presentan ausencias en protección de los adultos mayores. El reto es garantizar un modo de vida digno y justo para aquellos que han entregado gran parte de su existencia contribuyendo al desarrollo de la sociedad mexicana.¹¹

Bajo la serie de argumentos presentados en el cuerpo de la presente, es que se propone la adición de la fracción IV al artículo 39 del Código Fiscal de la Federación, a fin de que la población adulta mayor sea considerada en los beneficios fiscales.

¹¹ Hernández Rodríguez Saúl, De la Fuente Robles, Yolanda María, Análisis competencial de la atención a la dependencia en los adultos mayores desde el ámbito institucional de México, en *Gestión y Política Pública*, vol. 5, No. 1, enero-junio, México, 2016, p. 316.



Sin menoscabo de que ha quedado ampliamente expuesto el objeto de la adición planteada, se presenta un cuadro comparativo para clarificar de manera concreta el alcance de la misma.

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN	
Texto vigente	Texto propuesto
Artículo 39.- El Ejecutivo Federal mediante resoluciones de carácter general podrá:	Artículo 39.- El Ejecutivo Federal mediante resoluciones de carácter general podrá:
I. II. [...]	I-II. [...]
III. Conceder subsidios o estímulos fiscales.	III. Conceder subsidios o estímulos fiscales.
Sin correlativo.	IV. Conceder subsidios y estímulos fiscales a las personas adultas mayores.
Las resoluciones que conforme a este Artículo dicte el Ejecutivo Federal, deberán señalar las contribuciones a que se refieren, salvo que se trate de estímulos fiscales, así como, el monto o proporción de los beneficios, plazos que se concedan y los requisitos que deban cumplirse por los beneficiados.	Las resoluciones que conforme a este Artículo dicte el Ejecutivo Federal, deberán señalar las contribuciones a que se refieren, salvo que se trate de estímulos fiscales, así como, el monto o proporción de los beneficios, plazos que se concedan y los requisitos que deban cumplirse por los beneficiados.

De conformidad con lo antes expuesto, se propone, para su discusión y, en su caso aprobación, la siguiente iniciativa con Proyecto de



DECRETO

ARTÍCULO ÚNICO. - Que adiciona la fracción IV al artículo 39 del Código Fiscal de la Federación.

Artículo 39.- El Ejecutivo Federal mediante resoluciones de carácter general podrá:

I a II. [...]

III. Conceder subsidios o estímulos fiscales.

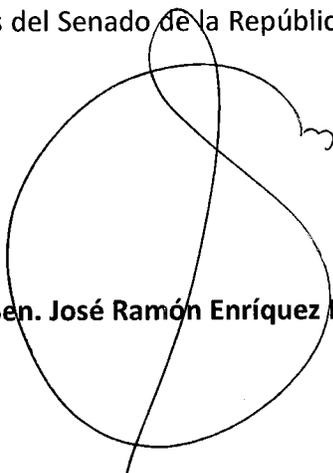
IV. Conceder subsidios y estímulos fiscales a las personas adultas mayores.

Las resoluciones que conforme a este Artículo dicte el Ejecutivo Federal, deberán señalar las contribuciones a que se refieren, salvo que se trate de estímulos fiscales, así como, el monto o proporción de los beneficios, plazos que se concedan y los requisitos que deban cumplirse por los beneficiados.

TRANSITORIO

ÚNICO. El presente decreto entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el salón de Sesiones del Senado de la República, a los diez días del mes de marzo de 2020.



Sen. José Ramón Enríquez Herrera