

IMPUESTOS CONTRA LA DESIGUALDAD:

Progresividad, inercias y oportunidades tributarias
en México



©Fundación Friedrich Ebert
Representación en México
Yautepec 55, Col. Condesa, Cuauhtémoc,
C.P.: 06140 Ciudad de México

Teléfono: + 52 (55) 55535302
<https://mexico.fes.de>

 [Fundación Friedrich Ebert - México](#)

 [@FESMex](#)

 [FES en México](#)

Comuníquese con nosotros para solicitar publicaciones: fesmex@fesmex.org

Coordinación editorial: Carlos Cabrera Espinosa
Diseño editorial: Michelle A. Felguérez

ISBN: 978-607-8642-86-1
Primera edición: octubre 2021

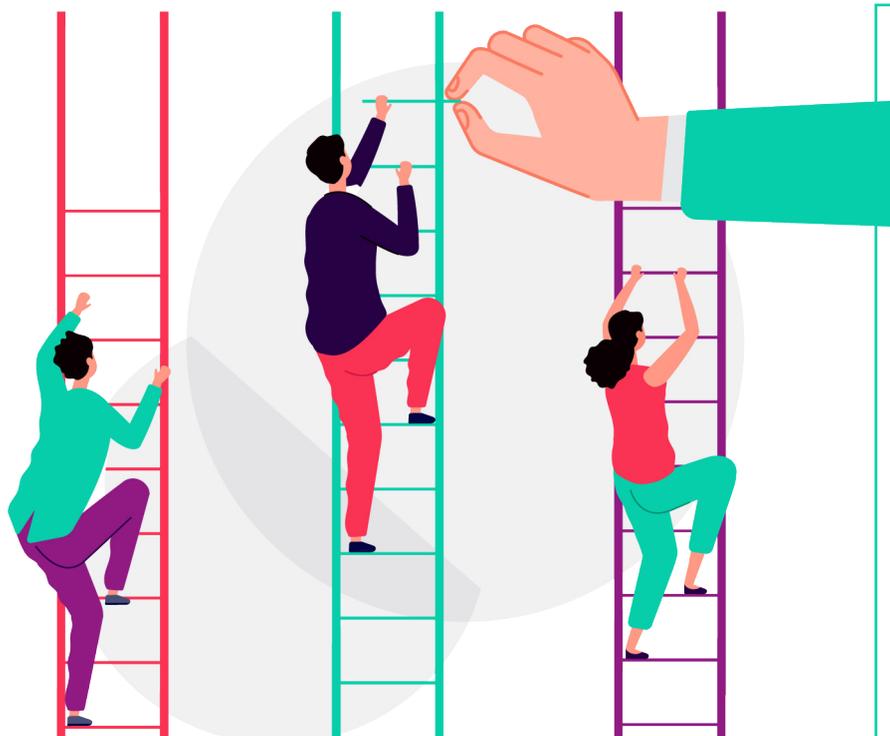
El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de la Friedrich Ebert Stiftung.

ÍNDICE

01	¿Por qué son importantes los impuestos para la desigualdad? _____	04
02	¿Qué tan baja es la recaudación en México? _____	06
03	¿Cuáles son los principales impuestos en el país a nivel federal y local? _____	09
04	¿Qué impuestos combaten mejor la desigualdad? _____	13
05	¿Cómo ha cambiado recientemente el sistema tributario en México? _____	15
06	¿Impuestos con perspectiva de género? _____	17
07	Reflexiones finales y oportunidades para el futuro del sistema fiscal mexicano _____	18
08	Referencias _____	22

¿POR QUÉ SON IMPORTANTES LOS IMPUESTOS PARA LA DESIGUALDAD?



UNO DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS EN MÉXICO ES LA DESIGUALDAD.

Según datos sobre la distribución del ingreso en el país, el 55% del total es captado por el decil X, es decir, por el 10% más rico de la población total, mientras que el 50% más pobre (es decir, la mitad más pobre del país), en conjunto, logra acumular únicamente el 14% del total de los ingresos.¹ De hecho, solo el 1% más rico en México acumula el 20% del total de ingresos.²

Otro indicador sobre desigualdad que resulta muy confiable y es comúnmente utilizado a nivel global es el coeficiente de Gini. Este indicador va de cero a uno, donde cero implica la existencia de una distribución completamente igualitaria entre las personas, y uno implica una distribución completamente desigual, es decir, aquella donde una sola persona acapara la totalidad de los recursos.

Según datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares, conocida como ENIGH (INEGI, 2018), el coeficiente de Gini en México, en 2018, fue de 0.451, siendo así uno de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) con mayor nivel de desigualdad, junto con Chile y Costa Rica. En contraste, la brecha es enorme con respecto a países tales como Eslovaquia, Eslovenia y República Checa, los cuales cuentan con niveles de 0.25 en la escala del coeficiente de Gini.³

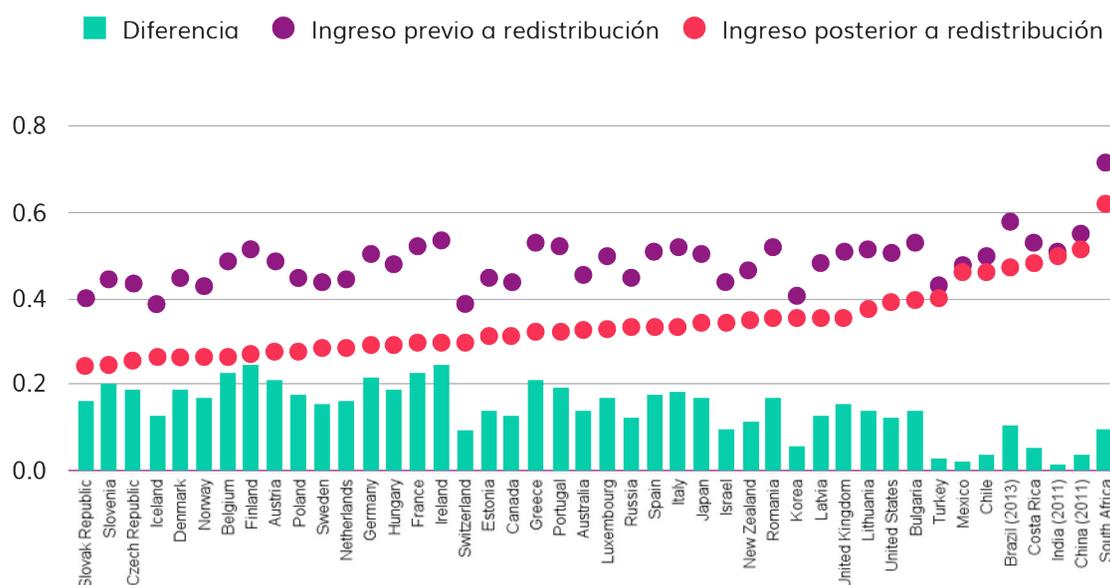
¹ Este dato viene del ajuste a cuentas nacionales que hace el EVALÚA CDMX (2019) a los datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (INEGI, 2018). Al ajustar la encuesta de acuerdo con los datos de cuentas nacionales (con las que se calcula el PIB, por ejemplo), el promedio de ingresos mensuales por persona promedio se multiplican por 2.17. El ajuste se realiza por fuente de ingreso: los ingresos laborales presentan menor subreporte, y los de renta de propiedad, mayor subreporte. De este modo, si bien los ingresos per cápita del 10% más pobre (decil I) pasan de \$943 a \$1,323 con el ajuste, los del decil X pasan de \$21,017 a \$71,241.

² Estos datos pueden consultarse en el Cuadro anexo 1, en el archivo digital [disponible aquí](#).

³ En el Cuadro anexo 2 del archivo digital se puede encontrar información del coeficiente de Gini a nivel mundial para 130 países a nivel global con datos del Banco Mundial.

El nivel de desigualdad de los diversos países es resultado de distintos efectos redistributivos, los cuales están relacionados con la capacidad recaudatoria del país y con la forma en la que se distribuye lo recaudado. En la siguiente gráfica es posible observar que la diferencia fundamental radica en que las políticas redistributivas tienen un fuerte efecto sobre la desigualdad, aunque hay numerosos países cuyos *ingresos de mercado*, es decir, los ingresos previos a la redistribución efectuada por el gobierno son sumamente similares al nivel de desigualdad en México. El indicador previo a la redistribución para prácticamente todos los países se encuentra entre 0.4 y 0.6; la diferencia crece cuando se trata del indicador luego de la redistribución. Tal es el caso de países como Finlandia o Irlanda, donde se observa que las políticas redistributivas (impuestos y gasto social) pueden tener un efecto tan amplio que logran reducir la desigualdad en hasta más de 0.2 del coeficiente de Gini. Esto, por otra parte, contrasta con el caso de México, Turquía e India, donde se observa un bajo efecto redistributivo por parte del gobierno.

Gráfica 1: Efecto de redistribución vía impuestos y gasto social
Según coeficiente de Gini. Datos para el año 2017.



Como se mencionó, el grado en que un gobierno puede lograr o no una mayor redistribución se basa principalmente en dos dimensiones de las políticas públicas: impuestos y gasto social. Más adelante se explicará a fondo el tema de los impuestos, pero aquí vale la pena hacer algunas observaciones con respecto al gasto social. En México, el gasto social como porcentaje del PIB es de 8% y se encuentra muy por debajo del promedio de la OCDE (20%), así como de cualquier otro país de este grupo. Los más cercanos son Chile y Corea del Sur, que registran 11% de gasto social como porcentaje del PIB, lo cual contrasta con países como Francia, Bélgica y Finlandia, con un gasto cercano al 30%. Algunos países latinoamericanos también superan a México, como Brasil, con 18%, y Colombia, con 13%.⁴

⁴ Más información sobre el gasto social a nivel latinoamericano en el Cuadro anexo 3.

Más allá de cuánto se gasta, es importante notar que gran parte de este gasto social es poco progresivo o, incluso, *regresivo* (es decir, transfiere de la parte más baja de la distribución de ingresos en el país a los hogares con mayores ingresos). En este sentido, el gasto social se clasifica como “progresivo” cuando los sectores sociales de menor ingreso son los más beneficiados con dicho gasto y, de manera contraria, es “regresivo” cuando quienes más se benefician de él son quienes pertenecen a los estratos sociales más altos. Según datos de la ENIGH, analizados en “(In)justicia fiscal y captura política en México” (Clacso, 2020), durante 2018 solo tres de los programas analizados mostraron una distribución progresiva: Prospera, que ya no existe; 70 y más, y Seguro Popular.⁵ El resto de los programas analizados —tales como las becas escolares, IMSS, los sistemas de seguridad social de las Fuerzas Armadas y de Pemex, ISSSTE y las pensiones— son un gasto social regresivo.

02

¿QUÉ TAN BAJA ES LA RECAUDACIÓN EN MÉXICO?

Teniendo en cuenta que para que un Estado pueda cumplir sus obligaciones y logre ejercer un gasto redistributivo primero se tienen que obtener los recursos. Cabe mencionar que los países tienen dos fuentes básicas de financiamiento: los ingresos tributarios (los impuestos) y los no tributarios (provenientes de organismos y empresas paraestatales y endeudamiento⁶).⁷ Además, en México los ingresos petroleros son una fuente de financiamiento relevante que ha disminuido dramáticamente en los últimos años. En 2019, el 60% de los ingresos totales del gobierno provenían de los impuestos, 18% eran ingresos petroleros (frente a 44% que llegó a representar en 2008), y el resto provenían de organismos, empresas y otros no tributarios.



5 En el Cuadro anexo 4 en el archivo digital se puede encontrar información histórica sobre el coeficiente de concentración de distintos programas sociales del gasto público en México.

6 Este, en cualquier caso, debe ser pagado en el futuro mediante el uso de los otros tipos de ingresos.

7 En el Cuadro anexo 5 en el archivo digital se puede encontrar la distribución histórica de los ingresos gubernamentales, divididas entre 1) Petroleros, 2) Tributarios, 3) No Tributarios y 4) Organismos y empresas paraestatales.

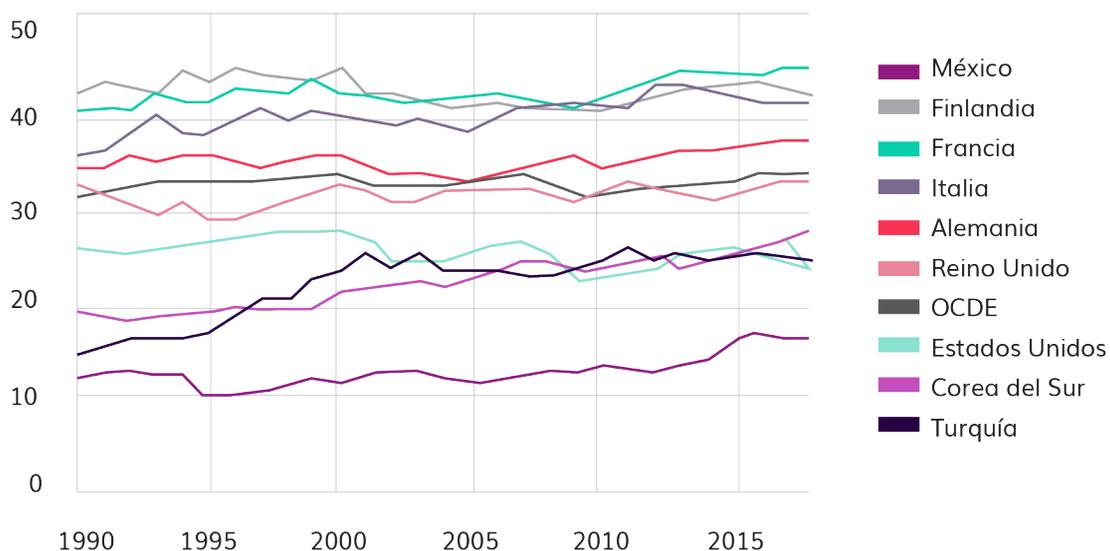
Así pues, el indicador fundamental para evaluar el logro de un país en términos de su recaudación de impuestos es el total de recaudación expresado como porcentaje del PIB, el cual muestra el tamaño de los impuestos que ingresan al Estado en términos del tamaño de la economía y haciéndolo comparable con otros países a través del tiempo.

Por otra parte, la recaudación de México no solamente es baja con respecto a los países de la OCDE, sino también en términos de la región latinoamericana. De hecho, no solo es baja con respecto a países latinoamericanos cuyo

PIB per cápita o nivel de desarrollo es más alto (como Brasil, con 33%; Uruguay y Argentina, con 29%, o Chile, con 21%), sino que también lo es comparada con otros países con indicadores menores (como Bolivia, con 25%; Honduras, con 22%, y El Salvador, con 21%). Actualmente, **el promedio de recaudación en América Latina es de 23% del PIB**, es decir, un 43% más que en México. Esta brecha ha crecido durante los últimos 20 años, ya que, durante este tiempo, el crecimiento del ingreso tributario ha sido de 45% para la región y de solo 33% para el país (ver Gráfica 3).

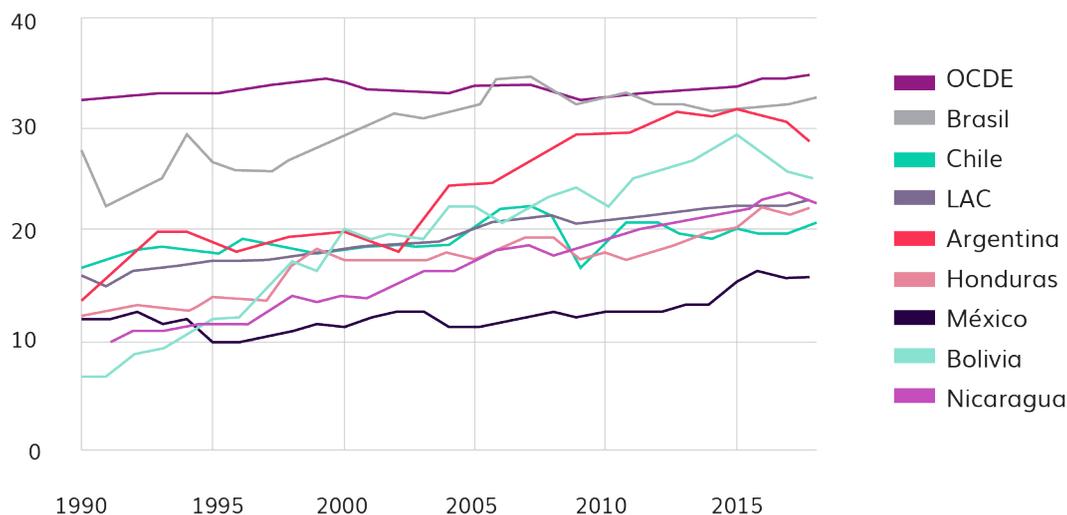
La recaudación total en México como porcentaje del PIB (16%) es extremadamente baja y, de hecho, así ha sido históricamente. El promedio de este indicador para los países de la OCDE fue de 34% en 2018 y, de todos, México es el país que registró el valor más bajo. De dicho grupo de países, Francia, Italia y Finlandia superan el 40% respecto del PIB, es decir, 2.5 veces más que lo recaudado en México (en términos del PIB). Haciendo una comparación de tiempo, Turquía y Corea del Sur se llegaron a encontrar relativamente cerca de la situación mexicana hace tres décadas (por debajo del 20%), sin embargo, actualmente han logrado aumentar su recaudación más del 50% de lo que lograban en 1990 (ver Gráfica 2).

Gráfica 2: Evolución de la recaudación en países de la OCDE.
Como porcentaje del PIB.



Fuente: Máximo Jaramillo-Molina y Alma Luisa Rodríguez Leal-Isla, 2020.

Gráfica 3: Evolución de la recaudación en países de América Latina. Como porcentaje del PIB.



Fuente: Máximo Jaramillo-Molina y Alma Luisa Rodríguez Leal-Isla, 2020.

La baja recaudación en México no solo tiene consecuencias sobre su capacidad redistributiva, sino sobre el financiamiento de todas las funciones del Estado, de manera general. Es urgente incrementar la recaudación para poder aumentar la inversión en educación y salud, de manera que existan más oportunidades y se pueda echar a andar el llamado “elevador social”, averiado ahora; es decir, propiciar movilidad social más equitativa en México.

Además, el aumento de los ingresos tributarios en el país es necesario para financiar los servicios públicos que el gobierno debe garantizar, tales como seguridad pública, acceso a la justicia, servicios sanitarios, de transporte y vivienda, etcétera. Del mismo modo, existe evidencia de la presión fiscal que algunos cambios demográficos traerán para los años próximos, reflejada, por ejemplo, en el aumento del monto que se gastará en

pensiones (pasando de 4.0 en 2020, a 4.6% del PIB en 2024) (Pacheco, 2021). El espacio fiscal —definido como “la disponibilidad del espacio [o monto] presupuestario que permite a los gobiernos proveer recursos para un propósito deseado, sin perjudicar la sostenibilidad de la posición financiera del gobierno” (Heller, 2005)— será cada vez más cerrado si no se toman medidas inmediatas para aumentar los ingresos tributarios.

En síntesis, para fortalecer las instituciones y los servicios públicos del país es impostergable aumentar la recaudación de impuestos. La pregunta es: ¿Qué impuestos aumentar? ¿Quiénes se verían afectados y quienes serían beneficiados? ¿Cómo aumentar los impuestos para mejorar el financiamiento del Estado en México y, al mismo tiempo, combatir la desigualdad? En los apartados siguientes se darán algunos argumentos al respecto.

¿CUÁLES SON LOS PRINCIPALES IMPUESTOS EN EL PAÍS A NIVEL FEDERAL Y LOCAL?

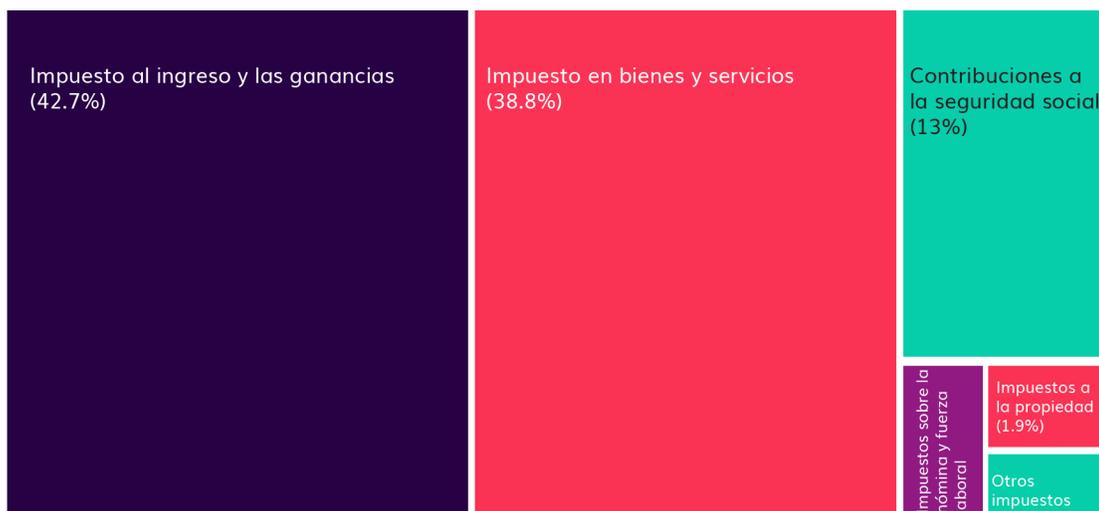
De lo poco que se recauda, vale la pena desagregar el análisis de las **principales fuentes de ingreso o categorías de impuestos recaudados**. Hay tres fuentes principales de recaudación en el país. La primera son los **impuestos indirectos**, específicamente aquellos impuestos en bienes y servicios, donde destacan el impuesto al valor agregado (IVA) y el impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS).⁸ Estos impuestos a bienes y servicios recaudan 5.9% del PIB.

Luego están los **impuestos directos**, como los **impuestos cobrados al ingreso y las ganancias de capital**, en donde destacan el impuesto sobre la renta (ISR) cobrado a las personas físicas (trabajadores o contribuyentes empleados por cuenta propia u honorarios) y a las personas morales (empresas u otro tipo de organizaciones). Esta categoría recauda 6.1% del PIB.

Finalmente, están las **contribuciones a la seguridad social**, que recaudan 1.9% del PIB. Además, debe señalarse que, aunque en algunos países son sumamente importantes, en México no figuran los **impuestos a la propiedad** (por ejemplo, impuesto predial o de tenencia de automóviles, que existen en el país, así como otros que no existen, como el impuesto a la riqueza neta o a las herencias). En México, estos impuestos solo recaudan 0.25%. Por último, existen también los **impuestos sobre la nómina y fuerza laboral**, que representan 0.31%. En la gráfica siguiente puede observarse el porcentaje que ocupan cada una de estas categorías de impuestos sobre la recaudación total en el país.



Gráfica 4: Recaudación tributaria en México (2016).



Fuente: Elaboración propia con datos de OCDE (2020b).

⁸ Las clasificaciones de impuestos que se presentan a continuación se basan en las categorías de la OCDE: oecd.org/ctp/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-24104736.htm.

Mediante un análisis más profundo de cada fuente de recaudación, es posible notar que los **impuestos al consumo**, que en México refieren principalmente al IVA y al IEPS, son fundamentales en Latinoamérica (en contraste con otras regiones del mundo), pues aún significan el 50% del origen de lo recaudado; no obstante, su participación sobre el total de los impuestos ha disminuido con los años, ya que en 1990 alcanzaban el 56% del total.

A pesar de que la recaudación promedio en la OCDE está menos basada en estos impuestos en términos del total de contribuciones (32%), es mayor en términos del PIB, pues se recauda 10% por dicho concepto, frente a 8.9% en Latinoamérica. En el caso de México, se recauda 5.9% del PIB por IVA y IEPS, lo que, respecto al total recaudado, representa el 39%, es decir, el menor dato de los países incluidos en el análisis. Dada la regresividad del impuesto, es deseable que continúe así en el futuro.

En cuanto al otro gran componente de los ingresos en el país, el relativo a **impuestos a los ingresos** (el ISR en el caso mexicano), cabe mencionar que es el rubro de mayor recaudación en la OCDE y en México, con 34 y 43% del total de ingresos tributarios, respectivamente. A pesar de ello, en lo recaudado en términos del PIB, México se encuentra muy por debajo del promedio de los países de la OCDE, con 7.2% frente a 11.6%, respectivamente (aunque es superior al promedio de la región latinoamericana, en donde representa 6% como porcentaje del PIB).

En las últimas décadas, los ingresos por dicho concepto en México pasaron de representar 34% del total recaudado a 43%, en la actualidad, tendencia similar a la presentada en países como Argentina, Bolivia y Brasil, y contraria a la del promedio de la OCDE.⁹

Además, debe analizarse la distribución de la carga tributaria al interior del impuesto sobre la renta (los ingresos). Dado que los ingresos totales pagados en el país se distribuyen en 36% para los trabajadores y 64% para el capital y las empresas, se esperaría que los impuestos pagados en ISR tuvieran una distribución similar. Sin embargo, las personas morales solo aportan 48% del total de este impuesto, mientras que los trabajadores pagan el 52% restante.

Por otra parte, las **contribuciones de seguridad social** representan el 2.1% del PIB y el 13% del total de ingresos tributarios. Respecto al promedio de la OCDE (9.1%) y de la región de América Latina (4%), esta categoría se encuentra sumamente por debajo. A través del tiempo, este rubro en términos del PIB prácticamente ha permanecido igual que en las últimas décadas, a diferencia del resto de la región (que prácticamente ha duplicado la recaudación al respecto) y en contraste con la OCDE (que ha aumentado la recaudación por esta categoría en 2 puntos del PIB).

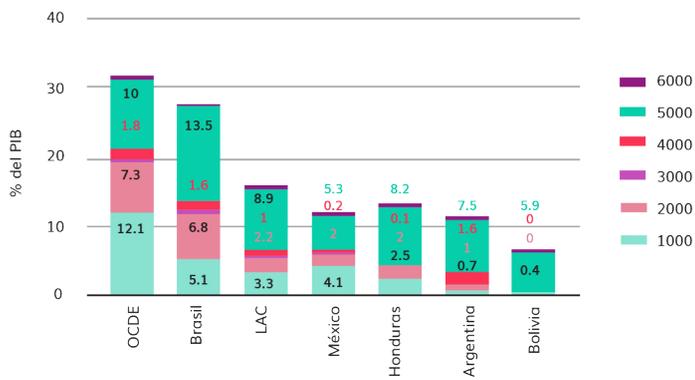
Como se mencionó, los **impuestos a la propiedad** son muy relevantes a nivel global y, a pesar de ello, son prácticamente inexistentes en el sistema de recaudación mexicano. Dentro de esta categoría entran los **impuestos a las herencias, a la propiedad de viviendas y otros bienes (como los automóviles), donaciones, así como otros impuestos recurrentes y no recurrentes a riqueza y capital**. En comparación con otros países, mientras en México no existe el impuesto a la herencia, en Bélgica y Francia significa hasta 0.6% del PIB; en otros, como Corea del Sur, alcanza hasta 7% del total de sus ingresos con impuestos a las transacciones de capital, y, en algunos otros, como Estados Unidos, la importancia del impuesto predial (a la propiedad de viviendas) es fundamental, pues recauda más del 6% del total de ingresos por esta vía.

⁹ Esto es uno de los tantos resultados y beneficios (aunque insuficientes) de la Reforma Fiscal de 2014, los cuales se explican con mayor detalle más adelante.

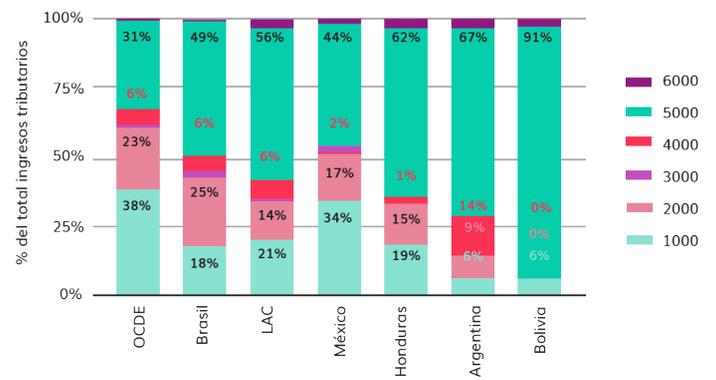
En el caso de México, estos impuestos a la propiedad están asociados principalmente con el impuesto predial y el impuesto a la tenencia vehicular, los cuales son cobrados por gobiernos locales (la tenencia es un impuesto estatal y el predial es normalmente municipal, aunque en algunas entidades, como la Ciudad de México, se cobra a nivel estatal). Mientras que en la OCDE los impuestos a la propiedad representan el 6% del total de ingresos (2% respecto del PIB) y en Latinoamérica el 4% (0.8% del PIB), en México estos solo alcanzan el 2% del total de ingresos (0.3% sobre el PIB).

Gráfica 5: Evolución de composición de ingresos tributarios en diversos países.

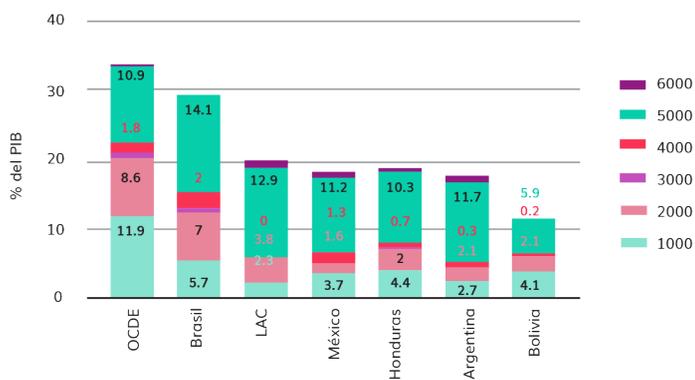
Composición de ingresos tributarios, 1990



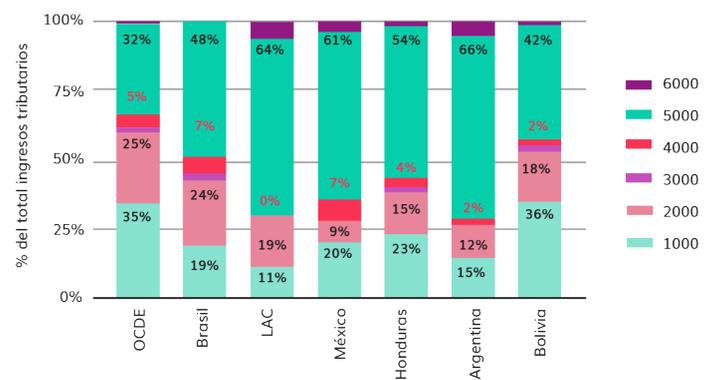
Composición de ingresos tributarios, 1990



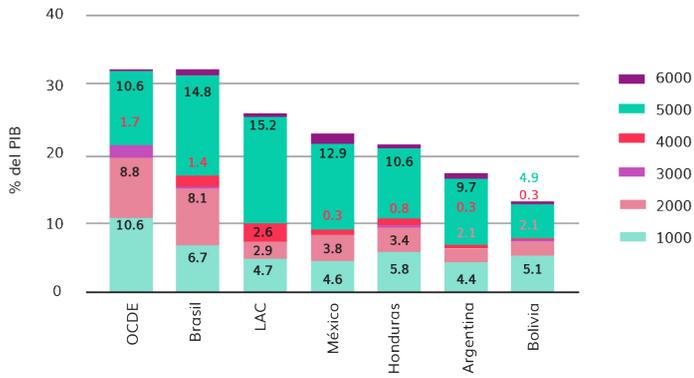
Composición de ingresos tributarios, 2000



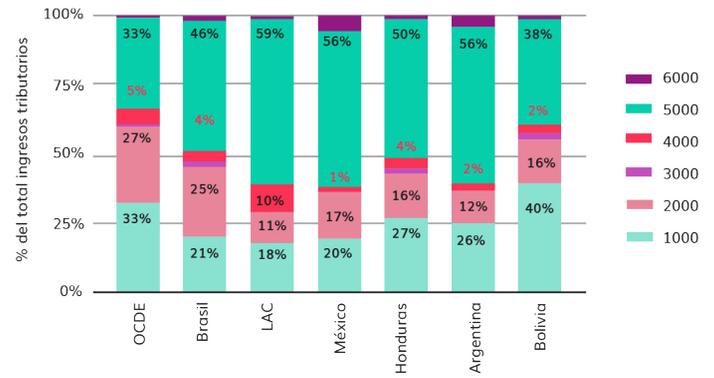
Composición de ingresos tributarios, 2000



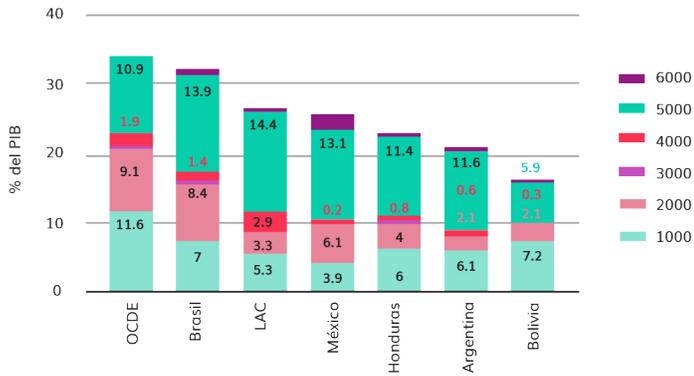
Composición de ingresos tributarios, 2010



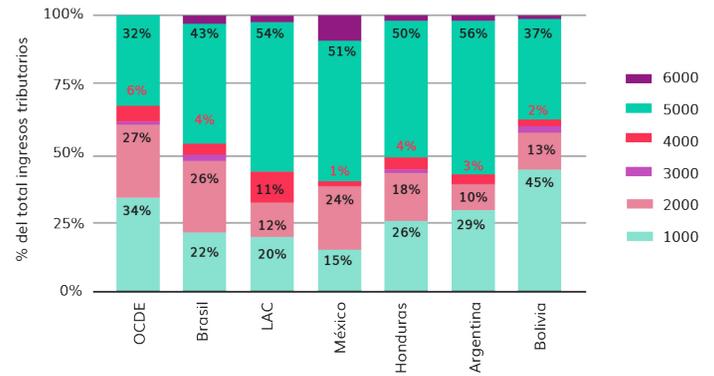
Composición de ingresos tributarios, 2010



Composición de ingresos tributarios, 2017



Composición de ingresos tributarios, 2017



Fuente: Máximo Jaramillo-Molina y Alma Luisa Rodríguez Leal-Isla, 2020.

Nota: Se utiliza codificación de la OCDE: 1000 = impuestos al ingreso y las ganancias; 2000 = contribuciones a la seguridad social; 3000 = impuestos sobre la nómina y fuerza laboral; 4000 = impuestos a la propiedad; 5000 = impuestos en bienes y servicios, y 6000 = otros impuestos.

Según los datos sobre "Finanzas públicas estatales" y "Finanzas públicas del gobierno de la Ciudad de México" del INEGI (2018), y analizando el porcentaje que representa cada uno de los ingresos fiscales a los estados de la República Mexicana a lo largo del tiempo, es posible observar que gran parte de los ingresos de los estados depende de las aportaciones y participaciones federales y del financiamiento. En 2018, **los ingresos recaudados por los estados apenas representaron una fracción menor al 10% del monto total.**

Por otra parte, con base en los mismos datos durante los distintos periodos presidenciales, debe señalarse que, durante los últimos años del sexenio de Felipe Calderón, existió un aumento en el monto que significaba el financiamiento de las entidades federativas para el monto total. Lo mismo ocurrió durante el periodo de Peña Nieto, cuando se observaron distintos cambios sobre mejor recaudación estatal y menor dependencia federal. Finalmente, a pesar de ello, dicha tendencia parece desaparecer con la llegada del gobierno de Andrés Manuel López Obrador.¹⁰

¹⁰ Más datos sobre recaudación local pueden ser encontrados en el siguiente enlace: transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Recaudacion_Local

¿QUÉ IMPUESTOS COMBATEN MEJOR LA DESIGUALDAD?

Las distintas categorías de impuestos tienen impactos diferenciados en los diversos sectores de la población, ya que pueden configurarse como un instrumento más o menos redistributivo. Por ejemplo, **los impuestos al consumo suelen ser planos (flat), es decir, cobran la misma tasa a cualquier persona**, aunque pueden afectar de manera diferenciada a los distintos estratos de la sociedad dependiendo de sus características específicas.¹¹



El caso de los impuestos a los ingresos y a la propiedad es diametralmente opuesto, pues **suelen ser progresivos**, lo que significa que **el porcentaje de riqueza o ingreso pagado al Estado en forma de impuesto aumenta conforme a la capacidad económica de cada persona**. En ese sentido, estos últimos impuestos son los más justos y deseables en términos de su utilidad para redistribuir y combatir la desigualdad.

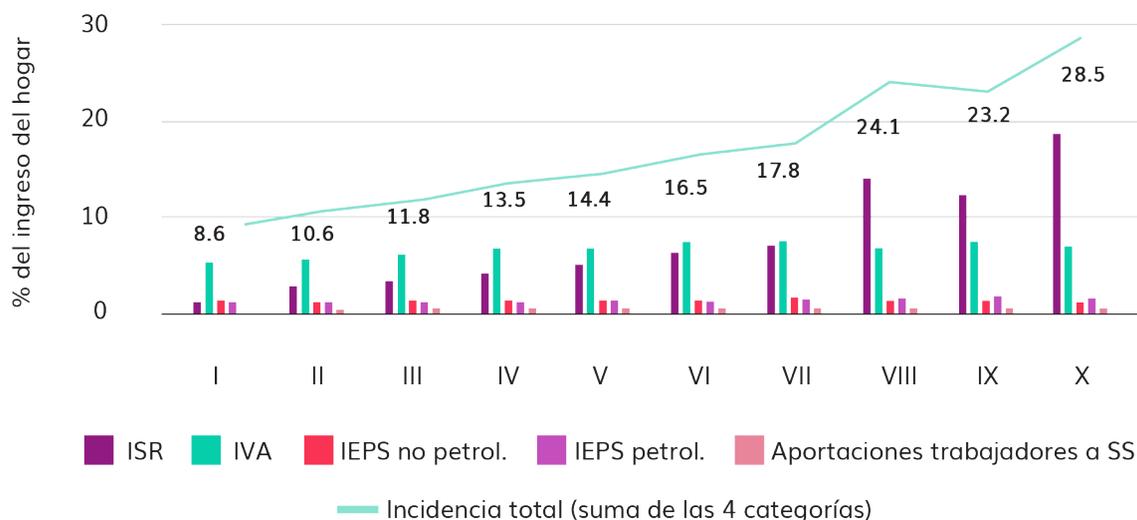


¹¹ Por ejemplo, el IVA en México grava con una tasa de 0% a los alimentos y las medicinas. A su vez, el gasto en alimentos representa 48% del total de gasto de los hogares más pobres (del decil I, es decir, del 10% con menos ingresos) y solo 25% de los hogares más ricos (Jaramillo-Molina, 2019). Dadas estas diferencias, el aumento del impuesto cobrado a los alimentos podría afectar más a los hogares más pobres, a pesar de cobrar el mismo porcentaje a cualquier consumidor.

Al desagregar la contribución según los diferentes tipos de impuestos, es posible notar que **el único impuesto progresivo importante en México es el ISR (impuesto sobre la renta)**. En cuanto al impuesto pagado por las personas físicas (es decir, sin contar el pagado por las empresas), resulta que el decil X (el 10% más rico) aporta 58% del total tributado. Un dato más relevante es la incidencia de este impuesto con respecto a los ingresos totales de las personas, pues pondera su aportación tributaria en función de su capacidad económica. La incidencia del pago de ISR en el decil X es de 18.6% del total de sus ingresos. Por su parte, el mismo impuesto solo incide en el 1% de los ingresos de las personas del decil I (es decir, del 10% con menos ingresos). En la gráfica siguiente se aprecia la incidencia del ISR a lo largo de todos los estratos sociales, y resulta claro cómo va aumentando la contribución con respecto al total de los ingresos cuando se trata de personas más ricas.

En esta misma gráfica, se observa también el IVA que, por su parte, tiene prácticamente la misma incidencia en el decil X que en el resto de la población; es decir, desde esta perspectiva, **no logra un efecto redistributivo en términos absolutos**. El caso del IEPS es aún más grave, pues recauda del decil X un porcentaje menor (32.8% para el IEPS no petrolero y 30.5% para el petrolero) al de los ingresos que captura (38.8%), siendo así un impuesto regresivo tanto en términos absolutos (porcentaje de contribución) como relativos (incidencia sobre el ingreso). Asimismo, se puede ver qué porcentaje de los ingresos de los hogares se utiliza para pagar los distintos tipos de impuestos en cada decil.

Gráfica 6: Incidencia de impuestos sobre ingresos de los hogares. Según deciles de población (2018).



Fuente: Elaboración propia con base en SHCP (2019) y ENIGH (2018).

A pesar de que el ISR cuenta con el principio de progresividad, la contribución que hacen al ISR cada uno de los estratos sociales ha permanecido prácticamente igual en las últimas décadas; es decir, que este impuesto no ha aumentado su progresividad desde 2002, lo cual pone en evidencia la oportunidad desaprovechada de recaudar más de los hogares con mayores ingresos.^{12 13}

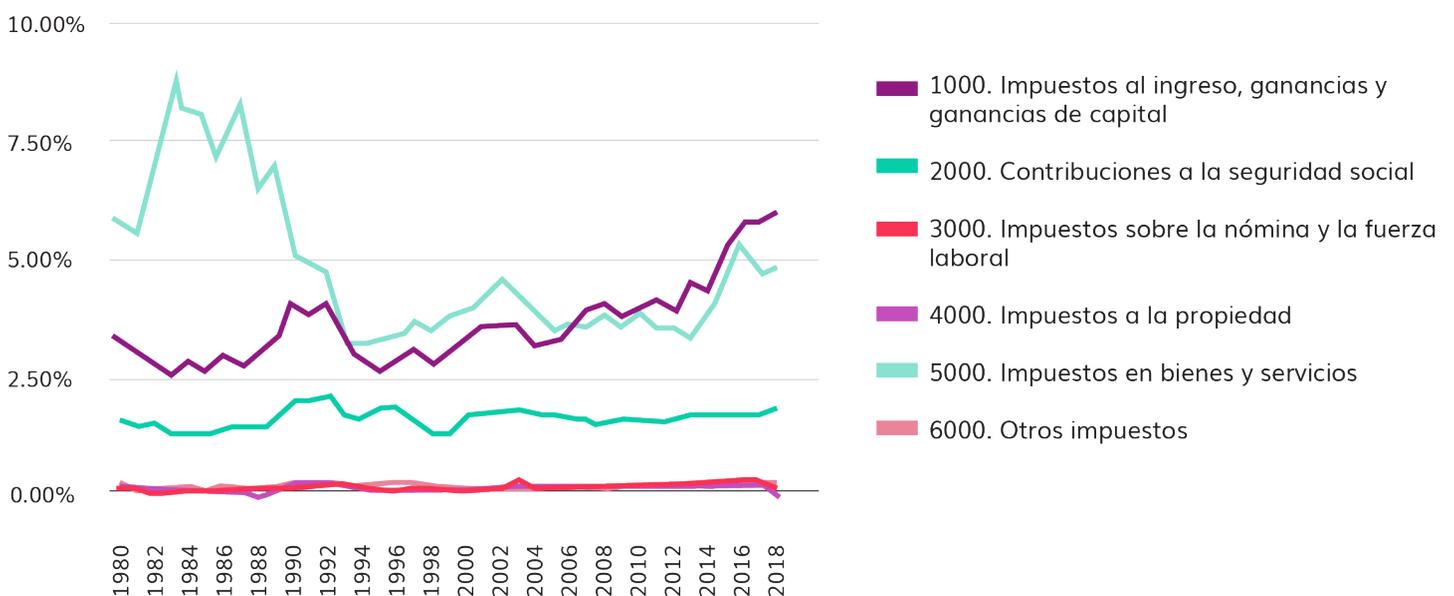
12 Para mayores detalles sobre la progresividad a través del tiempo, revisar "Injusticia fiscal y captura política en México" (Jaramillo-Molina y Luisa Rodríguez, 2020), de donde se ha obtenido el análisis de estos datos.

13 En el Cuadro anexo 6 del archivo digital puede encontrarse información histórica sobre el avance o retroceso de la progresividad en los distintos impuestos en México, según su incidencia en cada uno de los deciles del ingreso.

¿CÓMO HA CAMBIADO RECIENTEMENTE EL SISTEMA TRIBUTARIO EN MÉXICO?

Un análisis más amplio, tanto en tiempo como en tipos de impuestos, destaca la importancia de reconocer que la evolución de la recaudación en México no ha sido homogénea durante las últimas décadas. Entre 1972 y 1983, esta mostró un avance importante pasando de 7 a 13% en un periodo menor a 15 años. A partir de esa fecha, y en parte debido a las crisis económicas que golpearon al país en décadas pasadas, la recaudación se estancó una década. En 1992 entró en un periodo drástico de disminución y llegó al punto mínimo de recaudación en 1996, recaudando por debajo del 10% del PIB. Durante los años siguientes, la recaudación tuvo una leve recuperación (aunque siguió permaneciendo por debajo de los niveles previos al periodo de crisis económicas), alcanzando un nuevo pico entre 2002 y 2003 y, posteriormente, volvió a disminuir y se quedó estancada durante una década más.

Gráfica 7: Ingresos tributarios según categoría (1980-2018).
Como porcentaje del PIB.



Fuente: Máximo Jaramillo-Molina y Alma Luisa Rodríguez Leal-Isla, 2020.

Durante el sexenio de Peña Nieto, con la reforma fiscal de 2014 se aumentó la recaudación en tres puntos respecto del PIB en tan solo dos años, alcanzando así el nivel actual de recaudación. Con esta reforma se buscaba disminuir la dependencia de los ingresos petroleros y la incorporación de una mayor base de contribuyentes en el sector formal (CEFP, 2016).

Entre los cambios más relevantes se encuentran:

- 1 El aumento de los estratos de aplicación de tarifa en el ISR cobrado a personas físicas (la tasa marginal máxima pasó de 30 a 35%, aunque no alcanzó el porcentaje cobrado hasta 2001, de 40%).
- 2 La limitación del monto de las deducciones al 10% del total de ingresos.
- 3 La eliminación del régimen de consolidación, que permitía a las empresas el diferimiento de gravámenes de acuerdo con las pérdidas subsidiarias.
- 4 La homologación del IVA a 16% en la frontera.
- 5 El establecimiento del impuesto a las ganancias en la bolsa, del 10%.
- 6 El establecimiento de impuesto por regalías a mineras.
- 7 Impuesto de 5% a la comida chatarra y a los refrescos.
- 8 La eliminación del régimen de tasa cero en el IVA a alimentos de mascotas, ya que el espíritu de esta tasa reducida es el de apoyar al ingreso de los hogares más pobres, quienes dedican un mayor porcentaje de su ingreso a alimentos y medicinas, lo cual no se asocia con alimentos de mascotas.

A pesar del aumento de tres puntos con respecto al PIB, se reconoce que **esta reforma solo se ha sumado al cúmulo de otras reformas que no han logrado hacer un cambio sustancial en la pobre Hacienda mexicana**, pues solo ha puesto parches sobre un sistema tributario deficiente que es consecuencia de un Estado sin recursos ni poder. Por otra parte, actualmente y desde el sexenio que comenzó en 2018, se ha negado la posibilidad por parte del gobierno federal de una nueva reforma fiscal que pueda aumentar la recaudación del gobierno, por lo no se espera que haya un incremento significativo dentro de los años inmediatos siguientes.

Así pues, desde hace más de 60 años se ha concluido que el sistema tributario en México es poco progresivo, ineficiente y, sobre todo, insuficiente para financiar el desarrollo del país. Las conclusiones al diagnóstico sobre la tributación es la misma, tanto antes, como ahora: la baja recaudación en México se debe, principalmente, a factores de inequidad y creciente regresividad, subsidios, exenciones y evasión (Aboites y Unda, 2011). Esto evidencia la urgencia de una reforma fiscal, pero, además, la necesidad de aumentar la confianza de la población hacia las instituciones, pues se ha demostrado que el aumento de impuestos puede ser socialmente más aceptado cuando se sabe cómo será gastado.

¿IMPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO?



Como Oxfam (2014) reconoce, actualmente persisten desigualdades de género en lo relativo a la autonomía económica: existe una amplia brecha de género y, sobre todo, un acceso desigual en el trabajo que es considerado como “productivo” y en aquellas tareas que son mal pagadas o no reconocidas como empleo, tales como las labores domésticas y de cuidados, en las que las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas y las cuales ejercen presiones sobre sus decisiones y su tiempo. Además, continúan las actitudes discriminatorias y la protección social insuficiente para ellas (Oxfam, 2014). Por todo ello, una política fiscal y redistributiva debe considerar y analizar todas estas realidades con el objetivo de evitar que las brechas socioeconómicas aumenten y para lograr una sociedad más equitativa que no refuerce los roles de género.

Como se mencionó, algunos impuestos son más regresivos que otros, como es el caso del IVA que, como fue explicado, no logra un efecto redistributivo en términos absolutos. Al poner mayor atención en esta categoría, debe señalarse que, por las divisiones del trabajo, las mujeres suelen tener un consumo mayor para los hogares, a pesar de generalmente contar con ingresos más bajos. Además de dichas condiciones sociales, la política fiscal actual permite que existan condiciones biológicas que graven más el consumo de las mujeres y personas con cuerpos menstruantes, pues, como reconoce Martha Tagle (2020), a pesar de que los artículos de gestión menstrual son de primera necesidad, están sujetos a la tasa de 16% del IVA (Saldívar, 2020).

Por otra parte, debido a las conductas sociales que durante siglos han excluido a las mujeres de medios que acerquen a las personas a la autonomía económica —tales como la tenencia de una vivienda, propiedades de tierra y activos financieros—, ellas no son percibidas como sujetos de crédito, lo cual les impide endeudarse temporalmente y les imposibilita contar con una mayor gama de opciones que les ayude a generar su autonomía económica.

Por último, una política fiscal que grava de manera desigual al trabajo y al capital, perjudicando al primero y privilegiando al segundo, tiene un efecto interseccional cuando observamos las desigualdades en torno a los ingresos por capital y trabajo. En ese sentido, las mujeres están sobrerrepresentadas en los ingresos de trabajo y subrepresentadas en los ingresos de capital.

La diferencia en términos de género es baja en el caso de ingresos por trabajo: mientras que los hogares con hombres como jefes de hogar reciben 32 de cada 100 pesos de ingresos por remuneraciones del trabajo, los hogares con jefas del hogar alcanzan 29. Pero esta diferencia se incrementa en buena medida en el caso de los ingresos del capital,¹⁴ que ocupan 45% del total de ingresos de los hogares con hombres como jefes de hogar, y solo 36% de los hogares con jefas del hogar.¹⁵ Por lo anterior, las mujeres se ven perjudicadas por el sistema tributario que grava más a los ingresos por trabajo. Del mismo modo, la debilidad de los impuestos a la propiedad en México también afecta negativamente a las mujeres, quienes están subrepresentadas en la propiedad de activos en el país.

07

REFLEXIONES FINALES Y OPORTUNIDADES PARA EL FUTURO DEL SISTEMA FISCAL MEXICANO



La recaudación de impuestos tiene al menos dos objetivos: por un lado, el financiamiento del Estado para cumplir sus obligaciones, tales como la provisión de servicios públicos, seguridad pública e inversión en desarrollo económico y, por otro, el funcionar como una forma de disminuir la desigualdad cuando los ingresos tributarios se redistribuyen de manera progresiva a través del gasto social. Es por eso que, al momento de hablar sobre el tema, es fundamental tener en mente varios elementos: por una parte, es necesario recaudar más y mejor, pues los niveles de recaudación en México son muy bajos y, además, no se está alcanzando a gravar tanto como se debe a las personas con mayor riqueza del país.

¹⁴ Se toma como ingresos por capital a la suma de ingresos de negocios y de ingresos por rentas de capital.

¹⁵ Estimado con base en los datos de ingresos ajustados a cuentas nacionales por el Evalúa CDMX: evalua.cdmx.gob.mx/principales-atribuciones/medicion-de-la-pobreza-y-desigualdad

A continuación, resumimos algunas de las oportunidades o propuestas de cambios en los impuestos que se han barajado en la investigación académica y desde el gobierno o los partidos de oposición. En la categoría de impuestos al ingreso y a las ganancias de capital, parece haber oportunidades de mejora relevantes, algunas con viabilidad política, efecto redistributivo progresivo y alto potencial recaudatorio.

- En el caso del ISR, a pesar de las reformas importantes durante el sexenio anterior, aún existen grandes espacios de mejora para alcanzar mayores niveles de progresividad y tener una recaudación más justa, por ejemplo, aumentando las tasas marginales cobradas a las personas físicas con los ingresos más altos del país. Según diversos estudios, la tasa más alta cobrada (35%) podría aumentar si se crearan nuevos rangos que estuvieran por encima del más alto presente en la ley de ISR (35% a todos los ingresos por encima de \$325 mil pesos mensuales, sin importar que se gane justo eso, 1 millón mensual, 10 millones, 100 millones o cualquier cantidad superior al límite mencionado). Si bien son más acotadas las posibilidades de mejora en el impuesto a los ingresos empresariales, existen algunas áreas de oportunidad. De la misma forma, hay oportunidades relevantes en la revisión de algunas deducciones, exenciones y otros tratamientos tributarios preferenciales (conocidos como Gastos Fiscales).
- A nivel local, existe una gran área de oportunidad para aumentar la recaudación de los impuestos a la propiedad y depender en menor medida de la recaudación federal. El impuesto predial (cobrado a la propiedad de bienes inmuebles) y el impuesto a la tenencia de automóviles presentan buenas oportunidades para aumentar la recaudación a nivel municipal y estatal, así como efectos sumamente redistributivos.
- Por su parte, otros impuestos a la riqueza cuya popularidad ha aumentado mucho durante los últimos años son los impuestos a las herencias y a la riqueza neta. Las experiencias de la OCDE con el impuesto a las herencias, existente en la mayoría de los países que integran la organización, muestran un potencial recaudatorio relativamente bajo, pero sumamente progresivo. En cambio, las experiencias recientes del impuesto a la riqueza neta de personas multimillonarias en Argentina y Bolivia muestran un potencial de recaudación alto, además de ser sumamente progresivos. La viabilidad política de implementar estos impuestos dependerá de la voluntad de los gobiernos y sus negociaciones con la élite económica del país.
- Finalmente, cualquier cambio o mejora que se pretenda llevar a cabo en la política fiscal debe considerar las diferencias culturales, sociales y económicas que existen entre los hombres, mujeres y otras poblaciones vulnerables, y buscar mejorar el tratamiento tributario y la redistribución que reciben.

Cuadro 1: Síntesis de oportunidades de cambios o mejoras en los impuestos en México.

Oportunidades de cambios / mejoras en impuestos	Categoría de impuesto	Efecto redistributivo	Potencial recaudatorio	Viabilidad política	Nivel de gobierno involucrado
<i>1. Aumentar la tasa marginal del ISR a personas físicas con ingresos altos</i>	Impuestos al ingreso y ganancias de capital.	Muy progresivo: Pueden crearse rangos de porcentaje cobrados a ingresos más altos (se cobra lo mismo a quien gana \$325 mil mensuales o más).	Alto: El ISR es el principal impuesto en México, y las personas con ingresos millonarios pueden contribuir significativamente más según su capacidad económica.	Media: Afecta a pocas personas, pero con alto poder de negociación e influencia sobre el gobierno.	Federal.
<i>2. Aumentar o modificar la tasa legal de ISR a personas morales</i>	Impuestos al ingreso y ganancias de capital.	Progresivo: Si se aumenta la tasa cobrada a las ganancias empresariales, se pueden equilibrar más las diferencias entre lo cobrado a trabajadores frente al capital.	Alto: Además de la importancia del ISR, las empresas suelen ser contribuyentes cautivos.	Baja: A nivel mundial, se discute un mínimo global en este impuesto, que está por debajo del cobrado en México.	Federal.
<i>3. Eliminar, reducir o modificar exenciones y deducciones del ISR</i>	Impuestos al ingreso y ganancias de capital.	Muy progresivo: 8 de cada 10 pesos dedicados al gasto fiscal en deducciones personales del ISR a personas físicas se dirigen al decil X (10% más rico).	Media: Los gastos fiscales en ISR equivalen a 1.5% del PIB (máximo de potencial recaudatorio, aunque estaría claramente muy debajo de este).	Alta: Muchas de estas son demasiado técnicas y podrían modificarse sin generar oposición pública. Afectaría a grandes contribuyentes especialmente.	Federal.
<i>4. Predial: progresividad, actualizar valores catastrales mejorar cumplimiento</i>	Impuestos a la propiedad.	Progresivo: El 10% más rico posee al menos el 42% del valor de las propiedades inmuebles residenciales.	Alto: La recaudación predial potencial podría superar el 1% del PIB bajo diversos supuestos.	Media: Al ser un impuesto local, tienen que buscarse incentivos para mejorarlo a nivel nacional y evitar "carrera hacia abajo" o buscar federalizarlo.	Municipal / Estatal.

Oportunidades de cambios / mejoras en impuestos	Categoría de impuesto	Efecto redistributivo	Potencial recaudatorio	Viabilidad política	Nivel de gobierno involucrado
<i>5. Tenencia de automóviles: restablecerlo o hacer más progresivo</i>	Impuestos a la propiedad.	Progresivo: Los hogares más ricos son dueños de los automóviles de mayor valor.	Medio: El Estado de México tiene la mayor recaudación por tenencia, equivalente a 0.34% de su PIB. En algunos estados, se recauda menos del 0.001%. ¹⁶	Media: En los últimos años, muchos gobiernos estatales han renunciado a mayor recaudación por populismo fiscal. Necesarios incentivos para aumentarla o federalizarla.	Estatal.
<i>6. Creación de impuesto a las herencias</i>	Impuestos a la propiedad.	Progresivo: Las herencias son uno de los principales mecanismos de reproducción de la desigualdad en el tiempo. Si recauda solo de los millonarios, sería sumamente progresivo.	Baja: El promedio de recaudación del impuesto en la OCDE es de 0.14% del PIB. En Francia y Bélgica supera el 0.6%.	Media: Cada vez crece más el apoyo de la opinión pública al impuesto, aunque afectaría principalmente a grupos con alta influencia.	Federal.
<i>7. Creación de impuesto a la riqueza</i>	Impuestos a la propiedad.	Progresivo: Solo gravaría a las personas más ricas de México, sin afectar a nadie más.	Media: El nuevo impuesto en Argentina logró recaudar 0.5% del PIB en los primeros meses de 2021.	Media: Cada vez crece más el apoyo de la opinión pública al impuesto, aunque afectaría principalmente a grupos con alta influencia.	Federal.
<i>8. Aumentar IVA / IVA a alimentos y medicinas</i>	Impuestos al consumo.	Regresivo: El impuesto afectaría más a los más pobres. El gasto en alimentos representa casi 50% del gasto total de los hogares del decil I y solo 24% del decil I.	Alta: La tasa cero en productos como alimentos y medicinas equivale a 1.2% del PIB.	Baja: Por su efecto sumamente regresivo, sería un impuesto sumamente impopular.	Federal.

Fuente: Elaboración propia.

¹⁶ ciep.mx/el-potencial-recaudatorio-en-las-entidades-federativas-impuesto-a-la-tenencia-vehicular/

REFERENCIAS

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2016). Evaluación Ex Post de la Reforma Hacendaria 2014. México. Cámara de Diputados. Disponible en: cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2016/diciembre/cefp0332016.pdf

Cernichiaro Reyna, C. (2021). Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A. C. El potencial recaudatorio en las entidades federativas. Impuesto a la tenencia vehicular. Disponible en: ciep.mx/SCgN

Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (2019). Metodología de ajuste de los datos del ingreso de los hogares de las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares a Cuentas Nacionales. Disponible en: evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5d4/8b6/b21/5d48b6b21cce8465135610.pdf

Heller, M. P. S. (2005). *Understanding fiscal space*. International Monetary Fund.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2018). Finanzas públicas estatales y municipales. Disponible en: inegi.org.mx/programas/finanzas/

Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares (ENIGH) (2018). Aguascalientes (México): INEGI. Disponible en: inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2018/

---- (2016). Aguascalientes (México): INEGI. Disponible en: inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2016/

---- (2014). Aguascalientes (México): INEGI. Disponible en: inegi.org.mx/programas/enigh/tradicional/2014/

---- (2012). Aguascalientes (México): INEGI. Disponible en: inegi.org.mx/programas/enigh/tradicional/2012/

---- (2010). Aguascalientes (México): INEGI. Disponible en: inegi.org.mx/programas/enigh/tradicional/2010/

---- (2008). Aguascalientes (México): INEGI. Disponible en: inegi.org.mx/programas/enigh/tradicional/2008/

---- (2006). Aguascalientes (México): INEGI. Disponible en: inegi.org.mx/programas/enigh/tradicional/2006/

---- (2004). Aguascalientes (México): INEGI. Disponible en: inegi.org.mx/programas/enigh/tradicional/2004/

---- (2002). Aguascalientes (México): INEGI. Disponible en: inegi.org.mx/programas/enigh/tradicional/2002/

---- (2000). Aguascalientes (México): INEGI. Disponible en: inegi.org.mx/programas/enigh/tradicional/2000/

---- (1998). Aguascalientes (México): INEGI. Disponible en: inegi.org.mx/programas/enigh/tradicional/1998/

---- (1996). Aguascalientes (México): INEGI. Disponible en: inegi.org.mx/programas/enigh/tradicional/1996/

---- (1994). Aguascalientes (México): INEGI. Disponible en: inegi.org.mx/programas/enigh/tradicional/1994/

---- (1992). Aguascalientes (México): INEGI. Disponible en: inegi.org.mx/programas/enigh/tradicional/1992/

---- (1989). Aguascalientes (México): INEGI. Disponible en: inegi.org.mx/programas/enigh/tradicional/1989/

---- (1984). Aguascalientes (México): INEGI. Disponible en: inegi.org.mx/programas/enigh/tradicional/1984/

Evalúa CDMX (2018). *Medición de la Pobreza y la Desigualdad en la Ciudad de México (MMIP) Periodo 2012-2018*. Evalúa CDMX. Disponible en: evalua.cdmx.gob.mx/principales-atribuciones/medicion-de-la-pobreza-y-desigualdad

Jaramillo-Molina, Máximo Ernesto (2019). El fin de Prospera: ¿primero los pobres? *Animal Político*. Disponible en: animalpolitico.com/blog-invitado/el-fin-de-prospera-primero-los-pobres/

Jaramillo-Molina, M. E. y Rodríguez Leal-Isla, A. L. (2020). (In)justicia fiscal y captura política en México. *Políticas y Líneas de Acción*, octubre 20. Disponible en: clacso.org/injusticia-fiscal-y-captura-politica-en-mexico/

Ley del Impuesto al Valor Agregado. *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 1978.

Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 1980.

Ley de Impuesto sobre la Renta. *Diario Oficial de la Federación*, 11 de diciembre de 2013.

OCDE (2020a). *Gasto social*. Disponible en: data.oecd.org/social-exp/social-spending.htm

OCDE (2020b). *Estadísticas tributarias*. Disponible en: oecd.org/tax/tax-policy/base-de-datos-global-de-estadisticas-tributarias.htm

OCDE (2020c). *Income inequality*. Disponible en: data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm

OCDE (2020d) La OCDE global da la bienvenida a Colombia como su 37° miembro, OCDE Newsroom. Disponible en: oecd.org/newsroom/la-ocde-global-da-la-bienvenida-a-colombia-como-su-37o-miembro.htm

OCDE (2020e) Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2020. OCDE. Disponible en: read.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2020_68739b9b-en-es#page292

Oxfam. (2014). *Ajustar la lente. Fiscalidad desde un enfoque de género: metodología de análisis*. Septiembre 2014.

Pérez Pacheco, F. A. (2021). Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, AC. *Pensión Universal Para Adultos Mayores: Una Revisión Necesaria*. Disponible en: <https://ciep.mx/gTov>

Saldívar, B. (2020). *Urge que política tributaria sea con perspectiva de género*. *El Economista*. Disponible en: economista.com.mx/economia/Urge-que-politica-tributaria-sea-con-perspectiva-de-genero-20200908-0089.html

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2019). *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año de 2018*. SHCP. Disponible en: finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infoanual/2020/ig_2020.pdf

---- (2019a). *Presupuesto de Gastos Fiscales 2019*. SHCP. Disponible en: gob.mx/cms/uploads/attachment/file/472440/PGF_2019.pdf

---- (2018). *Presupuesto de Gastos Fiscales 2018*. SHCP. Disponible en: gob.mx/cms/uploads/attachment/file/340074/PGF_2018.pdf

---- (2017). *Presupuesto de Gastos Fiscales 2017*. SHCP. Disponible en: gob.mx/cms/uploads/attachment/file/236020/PGF_2017.pdf

---- (2016). *Presupuesto de Gastos Fiscales 2016*. SHCP. Disponible en: finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infoanual/2016/pgf_2016.pdf

---- (2015). *Presupuesto de Gastos Fiscales 2015*. SHCP. Disponible en: shcp.gob.mx/INGRESOS/ingresos_presupuesto_gastos_presupuesto_gastos_fiscales_2015.pdf

---- (2011). *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año de 2010*. SHCP. Disponible en: shcp.gob.mx/INGRESOS/Ingresos_dist_pagos/distribucion_pago_impuestos_resultados_2010_022021.pdf

---- (2003). *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año de 2000*. SHCP. Disponible en: gob.mx/cms/uploads/attachment/file/17441/IG_2004_ENIGH2002_.pdf

---- (2001). *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año de 1998*. SHCP. Disponible en: gob.mx/shcp/documentos/distribucion-del-pago-de-impuestos-y-recepcion-del-gasto-publico-por-deciles-de-hogares-y-personas-para-el-ano-1998-presentado-en-2001

Urquidi, V., L. Aguilar y M. Gutiérrez (eds.) (2011). *El fracaso de la reforma fiscal de 1961: Artículos publicados y documentos del archivo de Víctor L. Urquidi en torno a la cuestión tributaria en México*. Ciudad de México. El Colegio de México. Doi:10.2307/j.ctv512s7v