



# REFORMA FISCAL

PUNTO DE PARTIDA HACIA LA IGUALDAD  
POSPANDEMIA EN MÉXICO



# REFORMA FISCAL, PUNTO DE PARTIDA HACIA LA IGUALDAD POSTPANDEMIA EN MÉXICO

Oxfam México, enero 2022

## Autoría

El contenido de este documento fue escrito por Alejandra Macías Sánchez, Alexandra Haas Paciuc, Aranxa T. Sánchez Mejía, Diego Alejo Vázquez Pimentel, Iván Benumea Gómez, Laura Arely Centeno Maya, Magdalena Sepúlveda y Mónica Unda.

Este documento fue realizado por una colaboración entre:

### OXFAM MÉXICO - Oxfam México, A.C.

Oxfam México es parte de un movimiento global que trabaja más de 90 países para poner fin a la injusticia de la pobreza y acabar con la desigualdad. Protegemos y reconstruimos vidas cuando sucede un desastre, combatimos la discriminación y la violencia contra las mujeres, defendemos los derechos de las personas y comunidades indígenas y luchamos para garantizar el acceso equitativo a los bienes comunes naturales. A través de la investigación y la implementación de programas y campañas combatimos la desigualdad extrema y trabajamos con otras personas para lograr que todos los seres humanos puedan ejercer plenamente sus derechos y disfrutar de una vida digna.

### FUNDAR - Fundar, Centro de Análisis, A. C

Organización de la sociedad civil plural e independiente, con sede en México, que se rige por los principios de horizontalidad y transparencia. Fundar se dedica a la incidencia en políticas e instituciones públicas a través de la construcción y socialización de conocimiento especializado, de la reflexión crítica y propositiva, así como de la experimentación y vinculación con actores civiles, sociales y gubernamentales.

### CIEP - Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A. C. (CIEP)

Centro de investigación de la sociedad civil sin fines de lucro y apartidista, que desde el 2010 contribuye a la comprensión de la economía y finanzas públicas en México, mediante herramientas y análisis accesibles y técnicamente sólidos, para mejorar las políticas públicas, lograr una sociedad más informada y participativa, y construir un sistema fiscal sostenible e incluyente en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

Para más información sobre los temas tratados en este documento, póngase en contacto con [contacto@oxfamMexico.org](mailto:contacto@oxfamMexico.org)

OXFAM MÉXICO A.C.

Manuel María Contreras No. 133 Mezanine 1 Col. Cuauhtémoc, Alcaldía Cuauhtémoc. C.P. 06500, CDMX

Tel. + (52) 55 5687 3002 [www.oxfamMexico.org](http://www.oxfamMexico.org)

## Coordinación:

Diego Alejo Vázquez Pimentel

## Coordinación editorial:

Laura Arely Centeno Maya

## Portada y diseño editorial:

Rogelio Valerio Rivera



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Dicha licencia permite copiar, redistribuir y construir a partir del material siempre y cuando se dé crédito al diseño original de manera adecuada, su uso sea sin fines de lucro y cualquier derivación sea compartida bajo la misma licencia del original.



# CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>4</b>
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>JUSTICIA FISCAL NO ES UNA BATALLA TÉCNICA; HERRAMIENTA CRUCIAL PARA EL AVANCE DE DERECHOS HUMANOS</b> .....	<b>6</b>
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>LAS RAÍCES DE LA BAJA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA EN MÉXICO</b> .....	<b>8</b>
<b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>EVOLUCIÓN DEL INGRESO Y GASTO PÚBLICO EN MÉXICO: DE LA DEPENDENCIA DEL PETRÓLEO HACIA LA NECESIDAD DE UNA REFORMA FISCAL</b> . . . .	<b>13</b>
Ingresos públicos: una mirada internacional y análisis de evolución por fuentes en México .....	13
Tres tendencias a considerar en el gasto público .....	15
Conclusiones .....	17
<b>CAPÍTULO 4</b>	
<b>LAS REFORMAS PENDIENTES PARA AVANZAR HACIA UNA TRIBUTACIÓN PROGRESIVA.</b> .....	<b>20</b>
Introducción .....	20
Reconocer jurídicamente el rol redistributivo de los tributos .....	20
Un acuerdo nacional para recaudar el patrimonio .....	21
Más información .....	22
Comentarios finales .....	23
<b>CAPÍTULO 5</b>	
<b>FINANZAS SOSTENIBLES PARA DISMINUIR LA DESIGUALDAD Y PROMOVER UN MAYOR INVOLUCRAMIENTO DEL SECTOR PRIVADO</b> . . . .	<b>25</b>
La falsa disyuntiva entre lo ambiental y lo social: La toma de decisiones importa .....	25
El financiamiento sostenible .....	25
Problemáticas ambientales .....	26
Problemáticas sociales .....	26
Gobernanza .....	27
Restricción presupuestaria pública vs movilizar capital privado .....	27
La agenda en movimiento: qué sucede a nivel internacional y nacional .....	28
Conclusión .....	29
<b>CAPÍTULO 6</b>	
<b>FINANZAS PÚBLICAS PARA LAS SIGUIENTES GENERACIONES</b> .....	<b>33</b>
Introducción .....	33
Envejecimiento en México: esperanza de vida y fertilidad .....	33
Retos del envejecimiento para el sistema fiscal mexicano .....	34
La brecha fiscal .....	35
Implicaciones y siguientes pasos .....	35
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>37</b>

# INTRODUCCIÓN

*-Alexandra Haas Paciuc  
Directora Ejecutiva de Oxfam México*

La reforma constitucional en materia de derechos humanos cumplió una década en junio de 2021. A partir de ese momento, los tratados internacionales de derechos humanos se convirtieron en instrumentos de derecho interno y forman parte del bloque de convencionalidad que rige al Estado. Esto significa que la garantía de los derechos -interdependientes, universales y progresivos- está a cargo del Estado, es decir, de los tres poderes y órdenes de gobierno.

Cuando hablamos de derechos, se suele pensar en un estándar abstracto, ideal. Sin embargo, son, en realidad, muy concretos: el derecho a la educación significa que las y los niños vayan a escuelas en las que adquieran la formación que necesitan; el derecho a la salud implica que las personas tengan acceso a servicios médicos de calidad y que sean apropiados culturalmente; el derecho a la seguridad social se concreta cuando las personas obtienen una pensión y pueden inscribir a sus hijas e hijos a una guardería.

Así, la garantía de los derechos pasa por la provisión de servicios públicos de calidad, que no discriminen: escuelas que funcionen para igualar condiciones de arranque en la vida, hospitales que respondan a las necesidades sociales e instituciones que sean capaces de otorgar servicios universales pero sensibles a las diferencias, para usar la expresión acuñada por la CEPAL. Sin embargo, este no es el caso de México. Por diseño, nuestro país ofrece peores servicios a quienes menos tienen. Solo el 4 por ciento de las mujeres indígenas alcanza la educación superior (CONEVAL, 2018). Las personas no afiliadas al IMSS pagan más por las medicinas que las que sí están afiliadas. En pandemia, la tasa de mortalidad de los hospitales privados ha sido mucho menor a la de los hospitales públicos. El resultado es que incluso antes de la COVID-19, la tasa de pobreza prácticamente no se había movido en veinte años.

Modificar esta realidad implica forzosamente cuestionar la manera en la que actúa el Estado. Se requiere un sistema de salud universal que, para funcionar, necesita al menos el doble del presupuesto actual; es urgente un sistema de cuidados que equilibre las cargas y responsabilidades, que tiene un componente de realinear servicios pero que también necesita inversión; se precisa una mayor oferta educativa que incluya, entre otros, un sistema de educación preescolar que mejore las oportunidades de niñas y niños en sus primeros años de vida y hacer modificaciones profundas a los programas y escuelas existentes para que sean verdaderamente inclusivas.

El Estado está obligado a combatir la desigualdad y a transformar las condiciones de vida de millones de personas que viven en pobreza en México a través de políticas de desarrollo social. Sin embargo, sabemos que eso no se logrará mientras tengamos un espacio fiscal reducido y un sistema tributario que permite que quienes más tienen paguen menos. Al mismo tiempo, comprendemos el enorme desafío que implica una nueva política fiscal, particularmente en un país en el que 4 de cada 10 personas piensan que es justo evadir impuestos por la corrupción del gobierno (Oxfam México, 2020).

Necesitamos hablar abierta y públicamente de una reforma fiscal integral. Por ello hemos invitado a un grupo de especialistas a escribir sobre diversos aspectos relacionados con este tema. Este libro se compone de seis ensayos cortos. En el primero, Magdalena Sepúlveda da un panorama amplio a nivel internacional sobre la necesidad de tener un marco tributario global que evite la evasión pero que también beneficie a los países de ingresos bajos y medios y no sólo a los más ricos. Por otro lado, Mónica Unda hace un recuento histórico de las reformas fiscales en México y por qué han sido limitadas. Después, Diego Vázquez y Laura Centeno presentan un diagnóstico de por qué es necesaria una reforma fiscal a través de un análisis de los ingresos y gastos del gobierno. Luego, Iván Benumea presenta diversas alternativas de política pública que podrían aumentar la recaudación en México. En el quinto capítulo, Aranxa Sánchez hace énfasis en involucrar no sólo al gobierno en la resolución de los problemas sino al sector privado a través de un enfoque de desarrollo sustentable que alinee la inversión pública y privada. Finalmente, Alejandra Macías presenta un panorama de los retos que las futuras generaciones tendrán que enfrentar si nosotros, la generación actual que puede hacer un cambio, no tomamos las decisiones adecuadas pensando en el futuro.

Desde Oxfam México proponemos i) hacer de México el país líder en diferentes foros multilaterales sobre fiscalidad para promover un sistema fiscal más equitativo globalmente; ii) crear mecanismos legales que limiten la discrecionalidad de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial para otorgar privilegios fiscales a los grandes contribuyentes; iii) impulsar una reforma para gravar el patrimonio y la riqueza retomando las mejores prácticas de la región; iv) diseñar una estrategia de fomento a la inversión pública y privada con énfasis en alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible hacia el 2030; y V) reformar a fondo el sistema de pensiones mexicano para mantener el espacio fiscal del gobierno federal.

Esperamos que esta publicación se sume a la discusión cada vez más amplia sobre la reforma más indispensable de todas.

# CAPÍTULO 1

## JUSTICIA FISCAL NO ES UNA BATALLA TÉCNICA; HERRAMIENTA CRUCIAL PARA EL AVANCE DE DERECHOS HUMANOS

-Magdalena Sepúlveda,

*Directora Ejecutiva de la Iniciativa Global por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (GI-ESCR)*  
*Este artículo forma parte de un texto publicado por la autora en la revista Proceso el 9 de diciembre de 2021.*

Se ha escrito mucho sobre el “mundo post-COVID-19”, el que resurgiría de las cenizas tras la pandemia, y que esperábamos que fuera menos materialista, más sostenible, más solidario y feminista. Al parecer, una nueva oleada de infecciones y la aparición de una variante amenazante continúan alejando este futuro sin virus para la mayoría. Y este 10 de diciembre, cuando el mundo conmemoró el “Día Internacional de los Derechos Humanos”, está claro que la hipocresía y el cinismo siguen estando a la orden del día, sobre todo por parte de los países ricos, cuyos gobernantes mantienen una retórica de solidaridad, pero al mismo tiempo contribuyen con sus acciones a la negación de los derechos básicos a la mayoría de la población.

Esto es evidente en la gestión de la pandemia. A pesar de sus promesas, la mayoría de los países ricos monopolizaron y acapararon las vacunas. Ahora, hacen oídos sordos a los llamados de más de un centenar de países emergentes, encabezados por Sudáfrica e India, que piden el levantamiento de las patentes de las vacunas y los tratamientos contra el virus. Por supuesto, los derechos de propiedad intelectual no son la única razón por la que apenas el 7% de la población de África está totalmente vacunada, pero son un obstáculo importante. Este egoísmo frente al acceso a las vacunas no sólo es moralmente indignante, sino que es además contraproducente para los propios países ricos. Dejar que el COVID-19 corra desenfrenado en los países en desarrollo es un acto colectivo de autolesión social y económica que devasta a todos.

Los dirigentes de los países ricos parecen olvidar que, si bien la recuperación económica está en marcha en sus propios países, aún está lejos de llegar en el mundo en desarrollo. La pandemia ha generado una crisis económica que se ha traducido en una explosión del hambre y del desempleo forzando a cientos de miles de personas a un exilio forzoso en busca de una vida digna. Se calcula que 97 millones de personas más viven con menos de 1.90 dólares al día, y otros 163 millones viven con menos de 5.50 dólares al día desde el inicio de la pandemia. Al nivel mundial, se han perdido entre tres y cuatro años de progreso hacia la erradicación de la pobreza extrema.

Lejos de los titulares, otra noticia reciente que pone de manifiesto el doble lenguaje de las grandes potencias es la reforma de la fiscalidad de las multinacionales. Tras dos años de negociaciones, a principios de octubre 2021 se adoptó un acuerdo cuyo objetivo era acabar con la devastadora competencia entre Estados en materia de impuestos de sociedades, que provoca una hemorragia de recursos a costa de la financiación de derechos como el agua, la salud, la educación o la seguridad social. Cada año se pierden al menos 483 mil millones de dólares en ingresos fiscales por el abuso fiscal de las multinacionales y de los particulares ultra-ricos, cuya fortuna ha incrementado durante la pandemia. Esto sería suficiente para cubrir más de tres veces el coste de un régimen completo de vacunas COVID-19 para toda la población mundial.

Esta reforma en la fiscalidad internacional era una oportunidad única para lograr los fondos necesarios para invertir en el disfrute de derechos. Sin embargo, las negociaciones realizadas al amparo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), hicieron caso omiso del llamado de los países en desarrollo y significaron un avance mínimo que no traerá el cambio esperado. Se optó por la introducción de un impuesto global sobre los beneficios de las empresas de solo el 15%. Esto sólo generará 150.000 millones de dólares de ingresos fiscales adicionales que, además, irán a parar principalmente a los países ricos. Se podrían haber recaudado 250.000 millones de dólares adicionales con un tipo del 21%, por ejemplo, e incluso 500.000 millones de dólares con un tipo del 25%, como propugna la ICRICT, la Comisión Independiente sobre la Reforma de la Fiscalidad Internacional de las Empresas, de la que soy miembro, junto con figuras como Joseph Stiglitz, Thomas Piketty, Jayati Ghosh y José Antonio Ocampo.

Una vez más, los gobernantes de los países ricos pretenden estar preocupados por el alcance de la evasión y elusión fiscal, pero se rinden a los intereses de las multinacionales y de los paraísos fiscales. Recordemos que la mayoría de los paraísos fiscales no son pequeñas islas bordeadas de palmeras: los países de la OCDE son responsables del 78% de las pérdidas fiscales anuales en todo el mundo para las multinacionales y los más ricos.

Seguir tolerando la evasión y elusión fiscal de los más ricos y de las multinacionales, y privar a los países del Sur Global de recursos adicionales, es un ataque en toda regla a los derechos humanos. Avanzar en sociedades más solidarias requiere invertir en los sistemas sanitarios para que puedan proporcionar servicios de calidad a toda la población y donde el personal de salud -que tan heroicamente ha luchado contra el virus- tenga los recursos para seguir salvando vidas. Sin mayores recursos tampoco será posible asegurar el futuro a todas las niñas, niños y adolescentes que estuvieron sin escolarizar durante la pandemia: el 99% del alumnado de América Latina, por ejemplo, no tuvo acceso a sus escuelas durante por lo menos un año académico, y se calcula que 3.1 millones se quedarán sin escolarizar para siempre.

***“Seguir tolerando la evasión y elusión fiscal de los más ricos y de las multinacionales, y privar a los países del Sur Global de recursos adicionales, es un ataque en toda regla a los derechos humanos”.***

Sin fondos adicionales, tampoco es posible financiar los servicios públicos de acceso al agua o al saneamiento, o a las guarderías y asilos, lo que sigue aumentando la carga de trabajo de las mujeres, que son las primeras víctimas de la pandemia. Por último, es imposible hacer frente a la emergencia climática, cuando los gobiernos se quedan cortos en las ayudas a los países en desarrollo a pesar del aumento de las catástrofes naturales que está afectando a los más desventajados.

Es doloroso que los gobernantes de los países ricos una vez más no hayan logrado alcanzar la magnitud de las crisis que vivimos. Sin embargo, un mundo mejor es posible y debemos sacar fuerza del creciente movimiento de personas a nivel global que desafían a los gobiernos para que logren que las multinacionales y los súper ricos contribuyan con lo que corresponde. Cada país puede, si lo desea, adoptar unilateralmente un tipo impositivo mucho más ambicioso para las multinacionales, empezando por los europeos. Esto empujará a más y más países a hacer lo mismo. La justicia fiscal no es una batalla técnica, es una herramienta crucial para el avance de los derechos humanos.

## CAPÍTULO 2

### LAS RAÍCES DE LA BAJA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA EN MÉXICO

- Mónica Unda Gutiérrez  
Assistant Professor, Marquette University.

*“Only a rich State can be a just State”*  
Rudolf Goldscheid

El Estado mexicano es un Estado pobre. Los ingresos que recauda por impuestos hoy equivalen al 13.1% del PIB. Esta cantidad es muy baja para hacer frente a los problemas socioeconómicos que nos aquejan como la falta de crecimiento y el número de mexicanos que viven en situación de pobreza (43.9% en 2020) (CONEVAL, 2021). Es una cantidad muy baja, también, en comparación con lo que recaudan otros países del mismo nivel de ingresos. En 2019 Brasil, Argentina y Sudáfrica recaudaron 33.1, 28.7 y 26.2% de su PIB, respectivamente (OCDE, 2021). Esta anomalía es y siempre ha sido uno de los retos más graves para el desarrollo del país en el último siglo.

Para poder entender por qué México recauda tan poco es necesario analizar su pasado, ya que las instituciones fiscales son el resultado de la historia. Estas instituciones son consecuencia de los pactos que se forjaron entre el Estado y la sociedad que, en países tan desiguales como el nuestro, dependen de los acuerdos entre el Estado y la élite económica.

Recordemos que después de la Revolución mexicana el Estado estaba en construcción. Ello implicó la edificación de nuevas instituciones y la creación de nuevos acuerdos o alianzas con los sectores emergentes de la sociedad, como el campesinado, los trabajadores y los dueños del capital. En este sentido, dos tipos de alianza estuvieron latentes: (i) la construcción de una alianza progresista donde funcionarios públicos, gobernadores y burócratas se ligaran con la clase trabajadora y campesina o (ii) la construcción de una alianza conservadora en la que funcionarios de todos los niveles de gobierno y del aparato del Estado se ligaran a la élite económica o clase dominante (Hamilton, 1982). Mientras la alianza progresista daba prioridad a las demandas distributivas, la conservadora priorizaba la estabilidad política y la acumulación de capital en aras del crecimiento económico a través de la industrialización.

Tomó décadas el decantarse por uno u otro tipo de alianza y el proceso no fue lineal. En algunos momentos las inclinaciones del presidente denotaban con más claridad una alianza progresista (pensemos en López Mateos cuando declaró que su gobierno era de extrema izquierda, a lo cual el sector privado le respondió con una editorial titulada “¿por qué camino señor presidente?”) y en otros momentos la alianza conservadora parecía más evidente (pensemos en las decisiones proempresariales de Miguel Alemán). Pero al final, la alianza conservadora prevaleció.

El proceso de construcción de esta alianza se ve reflejado en los numerosos intentos por reformar el sistema tributario desde la década de 1920 y hasta la de 1960 (Unda, *The building of a poor tax state: the political economy of income tax in Mexico, 1925-1964*, 2011). El conflicto entre forjar una alianza u otra se evidencia en las luchas que se dieron al interior del poder ejecutivo<sup>1</sup> detrás de cada una de estas reformas. El análisis detallado de la reforma tributaria de 1961 es el mejor ejemplo de esta tensión; del conflicto que alguna vez existió entre establecer un sistema tributario moderno, lo que significaba recaudar más logrando que los grupos de mayores ingresos pagaran al fisco sumas más acordes con su capacidad económica, o de continuar con un sistema tributario débil que no contribuye a disminuir la desigualdad en el ingreso y que perpetúa la pobreza del Estado mexicano.

En ese análisis Aboites y Unda (Urquidi, Aboites, & Unda, 2011) argumentan que quizá nunca hubo mejor oportunidad en el siglo XX para modernizar el sistema tributario dada la coyuntura favorable de la época: (i) el crecimiento económico acelerado, (ii) la coyuntura abierta por la Revolución cubana y el impulso estadounidense a un reformismo moderado en América Latina y (iii) la existencia de un grupo de funcionarios y asesores (como el famoso economista Nicholas Kaldor y Victor Urquidi) de gran influencia en las altas esferas gubernamentales que trabajaban a favor de un Estado fuerte fiscalmente. Sin embargo, el secretario de Hacienda, Antonio Ortiz Mena, prefirió dar paso a una reforma “más moderada.”

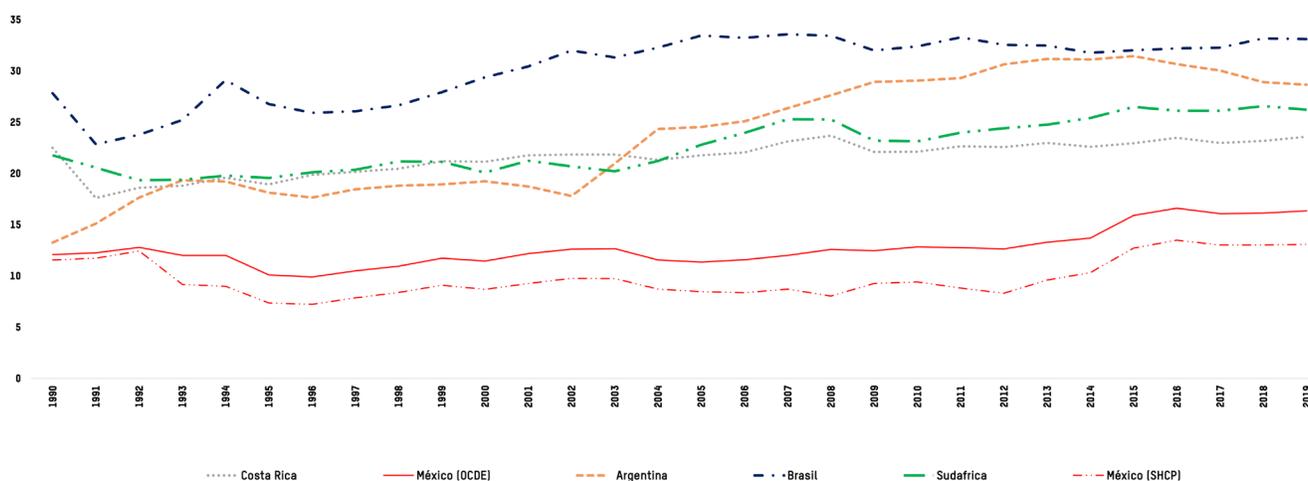
<sup>1</sup> La naturaleza y el alcance de las reformas de 1925, 1941, 1953, 1961 dependieron de los altos mandos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y de la presidencia. En estos casos las tensiones se daban entre dos bandos (progresistas y conservadores para utilizar la misma terminología) al interior de la SHCP. Y en más de una ocasión la propuesta original de reforma no llegó ni a ver la luz en el Congreso.

La reforma tan diluida por la que se optó en 1961 dio muestras de que la alianza conservadora sería la que definiría los acuerdos tributarios con la élite económica. Esta alianza en pro de la industrialización y de la estabilidad política (estabilidad entendida en relación con el conflicto político que hubiera causado, por ejemplo, un impuesto sobre la renta progresivo como los que sí se establecieron en países más desarrollados después de la primera guerra mundial y que se fortalecieron después de la segunda) (Scheve & Stasavage, 2010) es, en esencia, lo que ha determinado el carácter mediocre de nuestro sistema tributario.

Desde mediados del siglo XX nuestro país ya se identificaba internacionalmente como una anomalía recaudatoria. Mientras Argentina y Brasil recaudaban 17 y 16% de su PIB, México recaudaba menos de la mitad de eso (Tabla 1). Desde entonces, la carga fiscal mexicana siempre ha ido muy detrás de países comparables (Gráfica 1), no se diga de altos recaudadores como Francia, Suecia o Noruega que en 2019 recaudaron 45, 43 y 40% de su PIB respectivamente. Encima de lo poco que se recauda, el sistema tributario tampoco sirve como herramienta fiscal distributiva. Desde las primeras, hasta las más recientes estimaciones sobre la progresividad del sistema tributario, (Reyes Heróles, 1976) (López & Servén, 2011) (Scott, 2014) la conclusión es que el conjunto de nuestros impuestos directos e indirectos tienen un impacto mínimo o nulo en la desigualdad del ingreso. Y en un país con los niveles de desigualdad de México,<sup>2</sup> la falta de progresividad no solo es pecado de omisión sino mortal.

TABLA 1. INGRESOS TRIBUTARIOS (% PIB)			
	Argentina	Brasil	México
1950	17	16	7.5
1960	14.2	20.1	7.1
1970	15	27	7.9

GRÁFICA 1. INGRESOS TRIBUTARIOS (% PIB)<sup>3</sup>



Fuente: (OCDE, 2021) y (SHCP, 2021)

Recapitulando. Los intentos fallidos por reformar el sistema tributario y en especial el haber desaprovechado las condiciones favorables que se dieron en 1961, tienen su raíz en el proceso de consolidación de la alianza (conservadora) que estableció el Estado mexicano con la élite económica. Desgraciadamente las consecuencias de esos fracasos tributarios son diversas y de largo alcance. La decisión de consolidar un sistema tributario poco progresivo y recaudador significó también destinar al Estado mexicano a ser un Estado débil en relación con la élite económica.

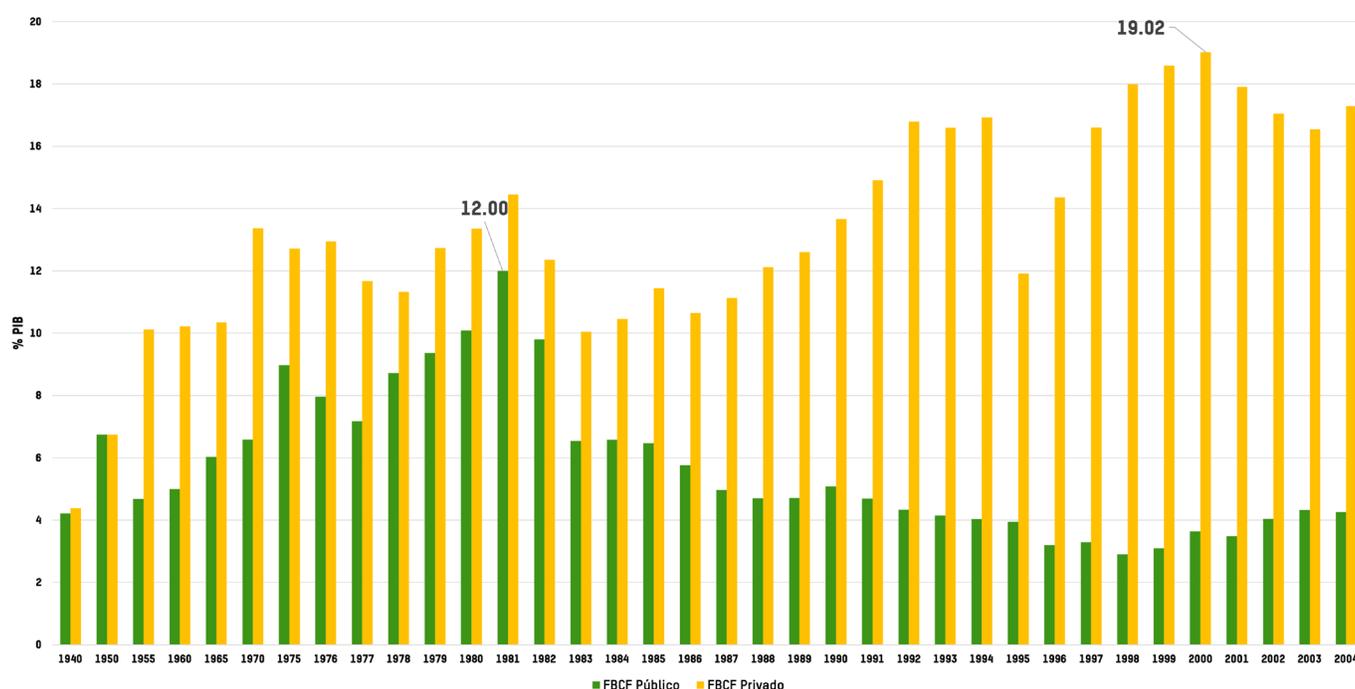
<sup>2</sup> México se ubica en el lugar 119 de 155 países en cuanto a la desigualdad del ingreso con un coeficiente de Gini de 0.434 según el Informe de Desarrollo Humano, 2019. [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2019\\_overview\\_-\\_spanish.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_spanish.pdf). Sin embargo, cálculos que consideran ajustes por subdeclaración de ingresos arrojan un Gini de 0.74 en 2016. Reyes, Miguel; Teruel, Graciela; López, Miguel. 2017. "Measuring True Income Inequality in Mexico", Latin American Policy, 8(1), 127-148

<sup>3</sup> Para México se muestran datos provenientes de dos fuentes: OCDE y SHCP. La diferencia entre ambos niveles de recaudación radica en que las estadísticas de la OCDE incluyen las retenciones que se le hacen al trabajador formal para contribuir a la seguridad social, el impuesto a la nómina y el predial que son potestad de los gobiernos estatales y municipales respectivamente.

Sabemos que ésta cuenta con dos tipos de poder: el estructural y el instrumental (Hacker & Pierson, 2002). El poder estructural tiene su fuente en la función crucial que desempeñan las empresas en la generación de riqueza y empleo, es decir, en las consecuencias que conllevan las decisiones de inversión. El poder instrumental, por su parte, implica acciones deliberadas para incidir en las políticas públicas. Haber optado, en su momento, por un Estado tributario pobre ha contribuido a acrecentar el poder estructural de la élite. Con el tiempo, y especialmente desde inicios de los años ochenta del siglo pasado, el sistema productivo se ha vuelto más dependiente de la inversión privada.

La gráfica 2 muestra cómo hasta principios de los cincuenta la contribución a la inversión total se daba en partes iguales entre el sector público y privado. Posteriormente, si bien la inversión pública aumentaba, para finales de los setenta el 43% de la inversión era pública y el 57% privada. Pero desde la crisis de la deuda (en 1982) la inversión gubernamental ha disminuido y para 2004 el 80% de la inversión provenía del sector privado. El punto aquí no es establecer que exista alguna composición idónea de inversión en una economía. Es simplemente enfatizar que, si gran parte del poder estructural de la élite radica en las consecuencias de su inversión, la élite tiene más poder ahora que en el pasado cuando varios influyentes funcionarios del poder ejecutivo pugnaban por un sistema tributario más fuerte.

**GRÁFICA 2. FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO PÚBLICO Y PRIVADO (% PIB)**



Fuente: Para PIB: De 1925 a 1970: (INEGI, 2014). De 1971 a 1980: (NAFIN, 1990) (Cabrera, 2011). De 1981a 1992: (INEGI, 2010). De 1993 a 2019: (INEGI, 2021)

Para muchos, el gobierno de López Obrador (2018-2024) era el primero que en décadas hubiera podido retar la alianza conservadora, o romper con la relación cercana y amigable que solo se fortificó a raíz de la puesta en práctica de principios neoliberales en la economía mexicana. Sin embargo, el discurso de la cuarta transformación (4T)<sup>4</sup> no se ha reflejado en el sistema impositivo. Si bien, el Sistema de Administración Tributaria (SAT) ha tratado de recuperar recursos mediante estrategias de fiscalización sobre quienes eluden y evaden, y en algún momento pareció tener en la mira a los grandes contribuyentes con el argumento de sus bajas (descaradas) tasas efectivas, (Villanueva, 2021) para septiembre de 2021 cuando se presentó la ley de ingresos el lema del SAT se diluyó a “que no era necesario aumentar impuestos, sino solo hacer que paguen los que no lo hacen.”

***“Para muchos, el gobierno de López Obrador (2018-2024) era el primero que en décadas hubiera podido retar la alianza conservadora, o romper con la relación cercana y amigable que solo se fortificó a raíz de la puesta en práctica de principios neoliberales en la economía mexicana. Sin embargo, el discurso de la cuarta transformación (4T) no se ha reflejado en el sistema impositivo”.***

<sup>4</sup> La cuarta transformación es el término con que aspira calificarse así mismo el gobierno de López Obrador. Con el cual propone que será un momento de coyuntura histórica como lo fueron la independencia, la reforma y la revolución.

¿Por qué el primer gobierno que se dice de izquierda en más de tres décadas no busca un cambio transformacional en el terreno tributario? Ofrezco dos hipótesis que pueden complementarse. Una, el poder estructural de la élite es ahora extremadamente fuerte, tanto que, aunque se quiera y se entienda la necesidad de una reforma tributaria implica un reto titánico para cualquier gobierno. Preciso aquí mi lectura: el Estado mexicano hasta los sesenta tuvo oportunidades para cimentar un sistema tributario próspero y distributivo y optó por otro camino. Hasta ese entonces la explicación a los fracasos tributarios no es una historia que se explique primordialmente por el poder estructural de la élite, como sí lo es ahora. Y consideremos que no solo el hecho de que el Estado mexicano sea un Estado pobre lo deja en una posición de debilidad con la élite (en el sentido de la Gráfica 2). Muchas otras variables y decisiones de política económica tomadas por distintos gobiernos han incrementado el poder estructural e instrumental del sector privado, especialmente desde principios de los ochenta. Por mencionar algunas: (i) el poder monopólico del que gozan tantas empresas o conglomerados económicos, con origen algunos en el proceso de privatización, y/o debidos a la falta de efectividad de una comisión de competencia que fue creada tarde y que es débil; (ii) la cercanía y parecido entre los perfiles de los tecnócratas del gobierno y la élite económica; comparten ideologías y sus intereses se cruzan. Así, por ejemplo, es más fácil influir en los funcionarios del ejecutivo que definen las reglas tributarias.

Dos, no existe la claridad, y quizás ni la capacidad por parte del ejecutivo para fraguar un acuerdo o pacto tributario que convenza a la élite de la conveniencia de pagar más en impuestos. Algo que sí logró en 1925 cuando se creó el impuesto sobre la renta, (Unda, 2017) mismo que no se hubiera podido introducir sin el apoyo de la CONCAMIN<sup>5</sup> y la buena relación que existían entre la confederación y el secretario de hacienda Alberto, J. Pani.<sup>6</sup> Recordemos que para poder establecer un acuerdo tributario se requieren al menos dos cosas: convencer y coercionar (Levi, 1988). Convencer a los contribuyentes de que tienen algo que ganar por pagar sus impuestos. En la medida en que el contribuyente ve retribuido el pago de sus impuestos en bienes y servicios públicos tendrá menos incentivos para evadir o eludir. Pero para aquellos que aún en el caso de que “convenga” pagar impuestos busquen pasarse de listos y no pagar, es necesario tener un gobierno que pueda detectar, sancionar y coercionar para que paguen. Para poder convencer a la elite económica de un nuevo acuerdo tributario, además de lo que implica en términos de gasto público, es necesario también la confianza y la credibilidad entre las dos partes. Algo que escasea en estos tiempos.

---

<sup>5</sup> Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>6</sup> Cabe quizás también recordar otro momento en que distintos sectores de la sociedad llegan a un acuerdo y se comprometen a hacer “su parte”, en este caso para controlar la inflación: el pacto de solidaridad económica fraguado por Salinas de Gortari a inicios de su mandato. Dejando al margen la valoración negativa que suscita ese gobierno, destreza política sí existió para poder pactar un acuerdo que por medios heterodoxos (y no con una política monetaria astringente) controlara la inflación.

## BIBLIOGRAFÍA

- CE Cabrera, A. (2011). Series estadísticas de la economía mexicana del siglo XX. Obtenido de <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econinforma/369/06abrahamapariciocabrera.pdf>
- CONEVAL. (2021). MEDICIÓN DE LA POBREZA. Obtenido de [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_2020.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2020.aspx)
- Fitzgerald, E. (1978). The Fiscal Crisis of the Latin American State. En *Taxation and Economic Development* (págs. 125-60). London: Londo: Frank Cass and Company Limited.
- Hacker, J., & Pierson, P. (2002). Business Power and Social Policy: Employers and the Formation of the American Welfare State. *Politics and Society*, 277-325.
- Hamilton, N. (1982). *The Limits of State Autonomy: Post-Revolutionary Mexico*. En N. Hamilton. Princeton University Press.
- Cabrera, A. (2011). Series estadísticas de la economía mexicana del siglo XX. Obtenido de <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econinforma/369/06abrahamapariciocabrera.pdf>
- CONEVAL. (2021). MEDICIÓN DE LA POBREZA. Obtenido de [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_2020.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2020.aspx)
- Fitzgerald, E. (1978). The Fiscal Crisis of the Latin American State. En *Taxation and Economic Development* (págs. 125-60). London: Londo: Frank Cass and Company Limited.
- Hacker, J., & Pierson, P. (2002). Business Power and Social Policy: Employers and the Formation of the American Welfare State. *Politics and Society*, 277-325.
- Hamilton, N. (1982). *The Limits of State Autonomy: Post-Revolutionary Mexico*. En N. Hamilton. Princeton University Press.
- INEGI. (01 de enero de 2010). Producto Interno Bruto trimestral; base 1994, a precios corrientes; por gran división de actividad económica, total. Obtenido de Banco de Información Económica: <https://www.inegi.org.mx/>
- INEGI. (2014). Estadísticas históricas de México. Obtenido de <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825058203>
- INEGI. (2021). Producto Interno Bruto Trimestral, cifras originales, valores corrientes. Obtenido de <https://www.inegi.org.mx/temas/pib/>
- López, H., & Servén, L. (2011). Fiscal redistribution and income inequality in Latin America. *World Development*, 1558-1569.
- NAFIN. (1990). *La economía mexicana en cifras*.
- OCDE. (2021). Global Revenue Statistics Database. Obtenido de [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RS\\_GBL](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RS_GBL)
- Reyes Heróles, J. (1976). Política fiscal y redistribución del ingreso, estimación de la incidencia del sistema fiscal mexicano en 1968. ITAM.
- Scheve, K., & Stasavage, D. (2010). *The Conscriptio of Wealth: Mass Warfare and the Demand for Progressive Taxation*. Cambridge University Press, 529-561.
- Scott, J. (2014). Redistributive Impact and Efficiency of México's Fiscal System. *Public Finance Review*, 368-390.
- SHCP. (2021). Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas. Obtenido de <http://prestohacienda.gob.mx/EstoporLayout/estadisticas.jsp>
- Unda, M. (2011 de 2011). The building of a poor tax state : the political economy of income tax in Mexico, 1925-1964. University of London.
- Unda, M. (2017). A Tale of Two Taxes: the Diverging Fates of the Federal Property and Income Tax Decrees in post-Revolutionary Mexico. *Economy History Research* .
- Urquidí, V., Aboites, L., & Unda, M. (2011). El fracaso de la reforma fiscal de 1961. *El Colegio de México*.
- Villanueva, D. (15 de Junio de 2021). La mitad del hoyo fiscal, de grandes contribuyentes: SAT. Obtenido de La Jornada: <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/06/15/economia/la-mitad-del-hoyo-fiscal-de-grandes-contribuyentes-sat/>

## CAPÍTULO 3

### EVOLUCIÓN DEL INGRESO Y GASTO PÚBLICO EN MÉXICO: DE LA DEPENDENCIA DEL PETRÓLEO HACIA LA NECESIDAD DE UNA REFORMA FISCAL

- Diego A. Vázquez, Director de Investigación y Laura Arely Centeno Maya, Coordinadora de Investigación, Oxfam México.

De acuerdo con una encuesta realizada en 2020, ocho de cada diez personas mexicanas piensan que los impuestos que se pagan en México son altos o muy altos (Oxfam México, 2020). A pesar de esta percepción y las razones detrás de ella, la realidad es que México es uno de los países que menos impuestos recauda con respecto al tamaño de su economía. México suele recaudar cada año 13% del PIB en impuestos tributarios y un 16% contando otras fuentes excepto los ingresos petroleros, un porcentaje muy bajo para casi cualquier estándar, el más bajo de los países de la OCDE (OECD, 2021) -cuyo promedio es 33%- e incluso bajo con respecto al promedio de América Latina y de otras economías emergentes de la región como son Brasil (32%), Chile (21%), Argentina (29%) o Colombia (19%) (CEPAL, 2021).

A pesar de ser la décimo quinta economía mundial y de las diversas reformas en materia financiera, de competencia económica, laboral y energética llevadas a cabo durante este sexenio y los anteriores, parecería que un rediseño de fondo de nuestro sistema fiscal siempre ha quedado en segundo plano. Si bien la reforma fiscal del sexenio de Peña Nieto incrementó en casi 2 puntos porcentuales del PIB la recaudación, este efecto fue muy limitado por las pérdidas en los ingresos petroleros. El país enfrenta presiones en sus finanzas públicas que requieren de una visión de Estado- no una de gobierno cortoplacista- que permita una mayor inversión pública y gasto social para atender las raíces de la desigualdad sin afectar la estabilidad macroeconómica del país.

México tiene espacio para aumentar la recaudación en varias fuentes de ingresos tributarios para equipararse con el resto de los países de América Latina, pero ¿por qué no hemos actuado?

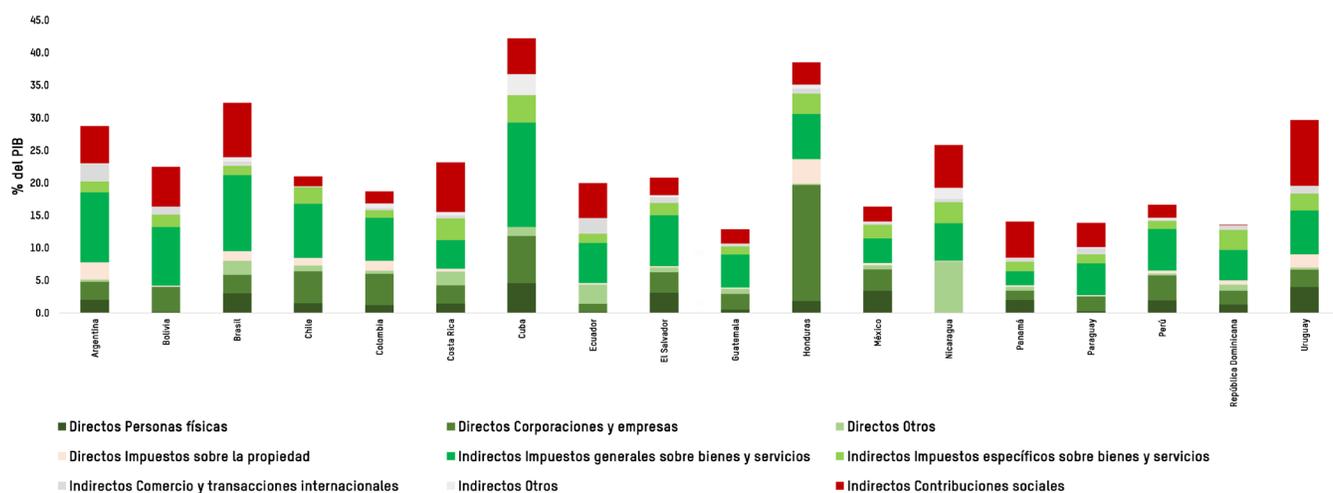
En este capítulo, argumentamos que México pospuso la decisión de revisar su sistema fiscal seriamente, al menos desde 2004, con el aumento en los precios del petróleo. Además, en ese periodo donde México percibió mayores ingresos (2004-2014) de una fuente no renovable, estos recursos no se utilizaron para invertir en mayor crecimiento económico y los ahorros que se tenían ya han desaparecido casi en su totalidad. Después de la caída en los precios del petróleo, el ajuste fiscal se ha hecho vía deuda o gasto público. Esto cerrará el espacio fiscal del gobierno y se invertirá aún menos en inversión pública o no se tendrán recursos para pagar las pensiones.

#### INGRESOS PÚBLICOS: UNA MIRADA INTERNACIONAL Y ANÁLISIS DE EVOLUCIÓN POR FUENTES EN MÉXICO

América Latina es una de las regiones más desiguales del mundo. Aunque la desigualdad se redujo en la región durante la primera década del siglo XXI, mucho del progreso obtenido ha sido limitado, ya que el crecimiento económico y el financiamiento de los programas sociales se debió al incremento del precio de los *commodities* (Lakner, 2016). Uno de los factores de este limitado progreso es la dependencia de sus gobiernos de ingresos de recursos no renovables y la debilidad fiscal, que impide la implementación de políticas sustentables y responsables.

Como lo muestra la Figura 1, la estructura de ingresos públicos de la mayoría de estos países depende de tres grandes fuentes de ingresos tributarios: los impuestos indirectos (tanto de bienes específicos como generales), los impuestos a la renta corporativos y las contribuciones sociales de los sistemas de protección social. En todos los rubros (excepto en impuestos especiales a ciertos bienes y servicios), México recauda, como porcentaje del PIB, menos que el promedio de la región. Además, impuestos altamente progresivos como los impuestos a la propiedad son marginales en el país (0.3%) en comparación con Brasil (1.5%), Argentina (2.6%), Chile (1.3%) o Uruguay (2%) (CEPAL, 2021).

FIGURA 1: INGRESOS TRIBUTARIOS POR FUENTE, 2018



Fuente: Realizado por los autores con cifras de (CEPAL, 2021)

Es particularmente preocupante que las fuentes de ingresos por contribuciones sociales sean tan bajas en México: en 2019 representaron sólo 2.3% del PIB. En contraste, el gasto en pensiones para el mismo año fue de 4.1%. Esto quiere decir que las contribuciones que financian los sistemas de seguridad social en México no sólo son insuficientes para tener sistemas de salud y protección social amplios e incluyentes, de hecho, ni siquiera son suficientes para pagar los pasivos cada vez más grandes que representan las pensiones contributivas –y ahora también las no contributivas de la pensión universal para adultos mayores–.

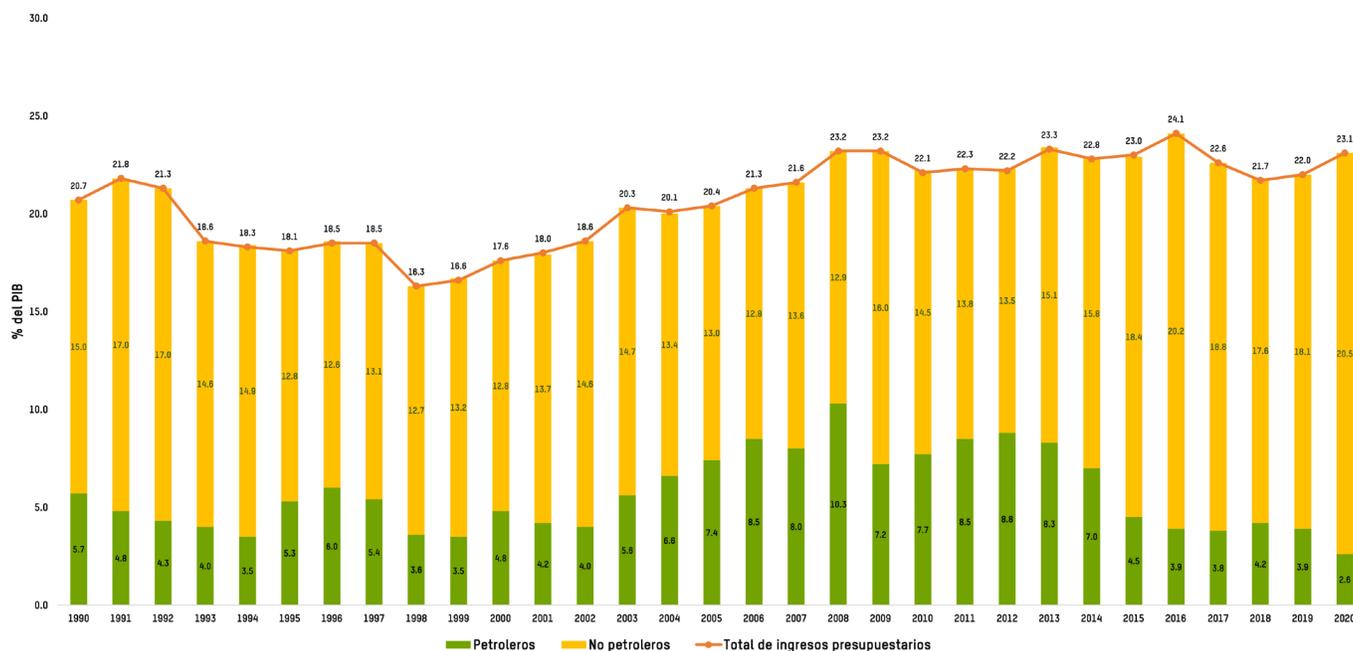
***“...las contribuciones que financian los sistemas de seguridad social en México no sólo son insuficientes para tener sistemas de salud y protección social amplios e incluyentes, de hecho, ni siquiera son suficientes para pagar los pasivos cada vez más grandes que representan las pensiones contributivas –y ahora también las no contributivas de la pensión universal para adultos mayores–”.***

Además de los ingresos tributarios, países como Bolivia, Venezuela, Ecuador, México y Trinidad y Tobago recaudan ingresos a través de la explotación de hidrocarburos, un recurso no renovable. En el caso de México, del 2000 al 2017, los ingresos por hidrocarburos representaron en promedio anualmente 4.4% del PIB (CEPAL, 2021). Desde el alza de precios de 2004 a 2014 cuando se produce una caída en el precio de la mezcla mexicana, los ingresos petroleros representaron más de la tercera parte de todos los ingresos presupuestarios del gobierno mexicano. Esto a pesar de que desde 2003 la producción petrolera ha ido cayendo (Michel, 2013).

Hasta 2014, la recaudación de México por impuestos tributarios no petroleros fue de menos del 10% del PIB. La reforma fiscal de 2013 dotó de mayores recursos al gobierno federal, particularmente por un aumento en la recaudación del Impuesto Sobre la Renta (ISR) y por los impuestos especiales a los hidrocarburos, los cuales llegaron a ser incluso negativos-subsidios a las gasolinas- durante el sexenio de Felipe Calderón.

Sin embargo, en total el gobierno no pudo recaudar más ingresos presupuestarios incluso con esta reforma, ya que las ganancias en materia tributaria se redujeron por una caída de casi la mitad en los ingresos petroleros con respecto a lo recaudado en el periodo 2006-2012, llegando a sólo 2.6% del PIB en 2020, debido a la caída de los precios por la crisis sanitaria del COVID y una menor actividad económica.

FIGURA 2: INGRESOS PRESUPUESTARIOS 1990 - 2020



Fuente: Realizado por los autores con cifras de (SHCP, 2021)

La manera en que se gastaron los ingresos petroleros también pone mayor presión a las finanzas públicas y por ende a la urgencia de implementar una reforma fiscal de fondo. Los recursos fiscales adicionales no han traído beneficios de largo plazo para las finanzas públicas del país porque no se han destinado a crear fondos de riqueza soberanos o a inversión pública sustancial que potencie el crecimiento económico.

El ahorro proveniente de un porcentaje de estos ingresos ha sido gastado en su totalidad. En 2018, el Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (FEIP) y el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF) contaban con un saldo de 279 mil millones de pesos y 88 mil millones de pesos, respectivamente (Saldívar, 2021). Para 2021, el saldo del FEIP se redujo en más del 90%, y en conjunto con el FEIEF sólo sumaron 44 millones de pesos (Flores, 2021).

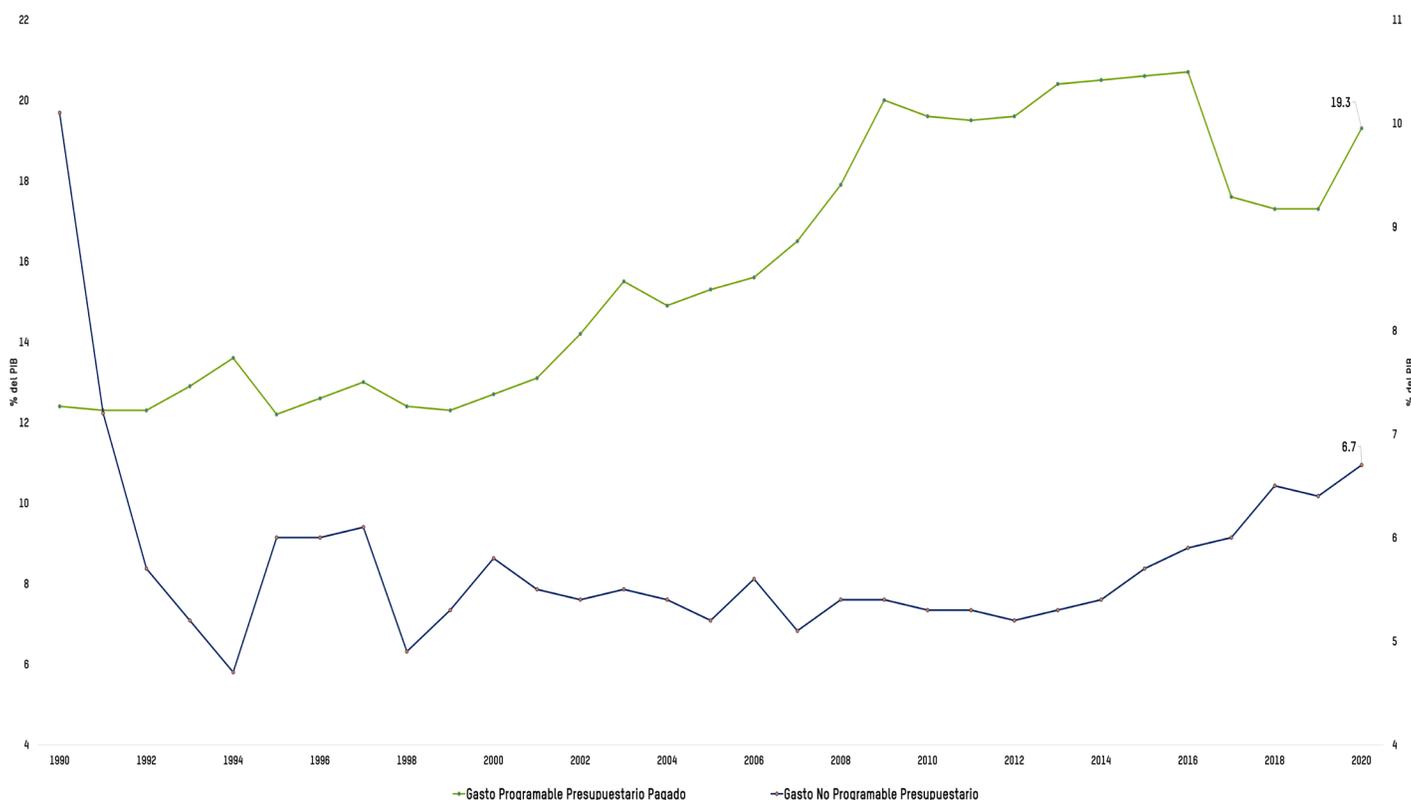
Por la distribución de los recursos en la Ley de Coordinación Fiscal, el incremento en los ingresos petroleros hizo a las entidades federativas aún más débiles y dependientes fiscalmente y dio incentivos perversos para que no se tomaran acciones desde lo local para que los estados tengan finanzas públicas sustentables. De acuerdo con Valenzuela e Hinojosa (2017), las transferencias tienen efectos en los ingresos estatales propios y, para 2014, más del 84% de los recursos totales de las entidades provenían de transferencias federales (Valenzuela-Reynaga & Hinojosa-Cruz, 2017).

### TRES TENDENCIAS A CONSIDERAR EN EL GASTO PÚBLICO

Como se mencionó, los ingresos petroleros han jugado un papel sustancial como un ingreso adicional al tributario permitiendo al gobierno mantener e incluso incrementar el gasto (Ramírez Cedillo, 2016), sin embargo, esta fuente ha mostrado una tendencia a la baja en los últimos años, por lo que los objetivos en disciplina fiscal deberán encaminarse a promover mayor solvencia económica para mantener los niveles de gasto (Medina, 2017).

De acuerdo con la Figura 3, a partir del 2000 se ha visto un incremento en el gasto programable y no programable. Este último está conformado por las participaciones en las entidades federativas, costo financiero de la deuda y de otras erogaciones relacionadas con el pago de adeudos de ejercicios anteriores y deudores de la banca (CIEP, 2017). Podemos observar en la Ilustración 1 que durante los años noventa tuvo un decremento de casi 5% y en 2020 se presentó el mayor porcentaje (6.7%) no programable desde 2000 (5.8%).

FIGURA 3: EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO COMO PORCENTAJE DEL PIB



Fuente: Realizado por los autores con cifras de (SHCP, 2021)

El aumento del gasto no programable presupuestario es de suma importancia ya que los principales factores han sido el incremento en las participaciones a entidades federativas y el aumento del costo financiero presupuestario, es decir, la deuda pública. En un contexto de aumento de tasas de interés internacional como el actual, el costo de la deuda podría subir aún más.

De hecho, el déficit primario del gobierno federal –la diferencia entre ingresos y gastos– ha crecido sustancialmente desde la crisis de 2009, por lo que se estima que el gasto no programable presupuestario siga creciendo si no se toman medidas para incrementar de manera sostenida los ingresos presupuestarios.

Por otro lado, el gasto corriente ha crecido de manera significativa en los últimos años. Este es aquel que se utiliza para erogaciones relativas a la impartición de justicia, labores legislativas, procesos electorales, gastos por la administración gubernamental como contratación y pago de salarios (Cuevas Padilla, 2010); además se incluyen los subsidios para programas de desarrollo rural, compra de medicamentos y remuneraciones a docentes, profesionales en medicina y enfermería, policías y personal militar (SHCP, 2006).

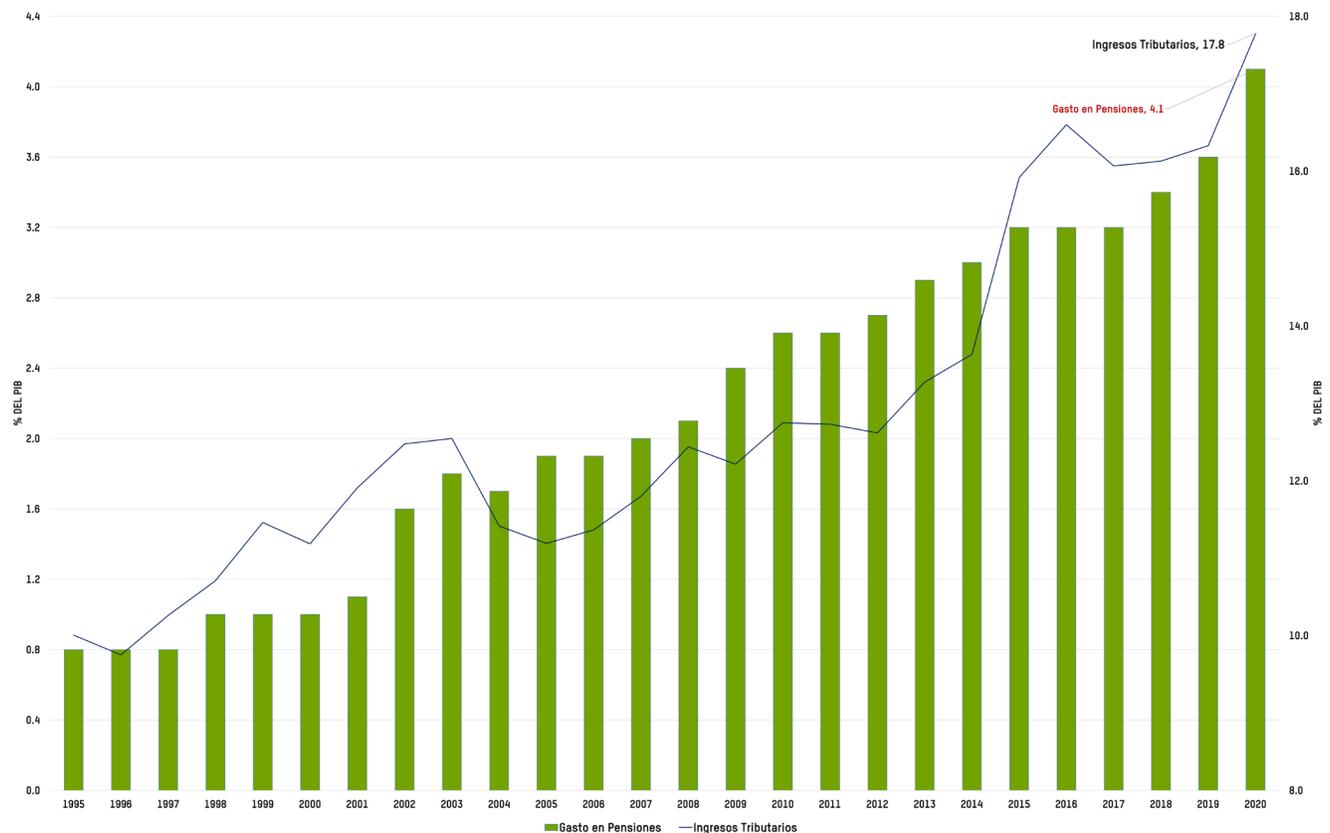
A diferencia de lo que comúnmente se cree, la razón detrás de este aumento no se debe al incremento de la burocracia y el tamaño del aparato estatal, sino a un aumento de subsidios y transferencias, cuyo objetivo es fomentar el desarrollo de la actividad económica y el capital humano de la población (SHCP, 2006). Aunque es importante reconocer la función social que tienen algunos programas para reducir la desigualdad, es necesario que este gasto venga acompañado de un aumento en los ingresos tributarios y no dependa de fuentes como la petrolera que presentan mayor volatilidad.

***“Aunque es importante reconocer la función social que tienen algunos programas para reducir la desigualdad, es necesario que este gasto venga acompañado de un aumento en los ingresos tributarios y no dependa de fuentes como la petrolera que presentan mayor volatilidad”.***

A pesar de los cuantiosos ingresos petroleros que tuvo el país durante más de diez años, la inversión pública sigue sin ser suficiente para detonar el crecimiento económico. De acuerdo con el Banco Mundial, es necesario invertir al menos 4.5% del PIB en gasto de inversión para cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sustentable 2030 (Ortiz & Cernichiaro, 2020). Desde 2015 hasta 2020 la inversión física ha ido cayendo, representando este último año sólo 2.8% (SHCP, 2021). México es el país la OCDE que menos gasta en inversión pública como porcentaje del PIB (OECD, 2021).

Finalmente, es importante mencionar el incremento del gasto en el pago de pensiones, ya que este ha significado una fuerte presión para las finanzas públicas. A pesar de las diferentes reformas y reestructuraciones realizadas a los sistemas de pensiones desde 1997, los pasivos laborales de los sistemas de seguridad social –IMSS, ISSSTE, PEMEX, CFE, etc– han ido creciendo aceleradamente (CIEP, 2017). Como lo muestra la Figura 4 el gasto público en pago de pensiones como porcentaje del PIB ha ido incrementándose desde finales de los noventa a la fecha.

**FIGURA 4: GASTO EN PENSIONES E INGRESOS TRIBUTARIOS COMO PORCENTAJE DEL PIB**



Fuente: Realizado por los autores con cifras de (CEPAL, 2021) y (SHCP, 2021)

En 2020 se destinó el 4.1% del PIB al pago en pensiones, lo que representa aproximadamente un cuarto de los ingresos tributarios (17.8%). Además, se espera que durante los siguientes años esta proporción aumente, absorbiendo los recursos públicos (Macías Sánchez & Perez Pacheco, 2021). Esto implica una reducción en el espacio fiscal y tiene como efecto una menor inversión en otros sectores que impulsan el crecimiento y desarrollo económico del país en el largo plazo, como vimos con la reducción en el gasto de capital en los mismos años donde el pago a pensiones ha ascendido. Actualmente, el sistema de pensiones presenta grandes riesgos de sostenibilidad si el país no logra aumentar sus ingresos públicos.

## CONCLUSIONES

Los recursos son escasos y los retos en materia de finanzas públicas en el mediano plazo son mayúsculos. Sin una reforma fiscal de fondo, México no podrá invertir más recursos en la infraestructura pública necesaria para tener mayor crecimiento económico, ni podrá fortalecer la provisión de servicios públicos y gasto social necesaria para reducir la pobreza y la desigualdad. Las opciones de ajuste para el gobierno mexicano son cada vez más limitadas. Los ingresos petroleros ya no podrán compensar los escasos ingresos tributarios no petroleros y el espacio fiscal cada vez es menor.

Algunas lecciones se pueden extraer cuando se observa la estructura de ingresos de otros países. Existe espacio para incrementar, por ejemplo, lo recaudado por impuestos al patrimonio. México recauda muy poco para estándares regionales, por lo que impuestos como el predial podrían fortalecerse para ser más eficientes. Por otro lado, otra estrategia posible es incrementar los impuestos indirectos como el IVA y IEPS, aunque el costo de estas medidas es que pueden ser regresivos si no se generan mecanismos de compensación si afectan a grupos de bajos ingresos –como podría ser poner IVA a alimentos y medicinas. Finalmente, otro tema relevante son los pocos ingresos por contribuciones sociales que tiene México frente a países como Uruguay, Argentina o Brasil. El problema de la informalidad y el cálculo de las cuotas obrero-patronales debe atenderse para contar con ingresos suficientes para financiar la seguridad social.

## BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL. (30 de Octubre de 2021). Ingresos tributarios por tipo de impuestos en porcentajes del PIB (América Latina y el Caribe). Obtenido de Ingresos tributarios por tipo de impuestos en porcentajes del PIB (América Latina y el Caribe): <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es>
- CEPAL. (2021). Principales cifras de América Latina y el Caribe. Obtenido de CEPALSTAT: <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es>
- CIEP. (18 de Diciembre de 2017). Análisis de la sostenibilidad fiscal en México. Obtenido de CIEP: <https://ciep.mx/68YH>
- Cuevas Padilla, A. M. (2010). La estructura de los ingresos en México desde una perspectiva multidisciplinaria. Obtenido de <https://www.uv.mx/iiesca/files/2012/12/estructura2010-2.pdf>
- Flores, Z. (Mayo de 3 de 2021). "Aumentan 'guardaditos' de Hacienda en primer trimestre". El Financiero, págs. <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/2021/05/03/aumentan-guardaditos-de-hacienda-en-primer-trimestre/>.
- Lafuente, J. (02 de Julio de 2020). "El principal problema que enfrenta México en términos económicos es que no hay dinero público". Obtenido de El País: <https://elpais.com/mexico/2020-07-02/el-principal-problema-que-enfrenta-mexico-en-terminos-economicos-es-que-no-hay-dinero-publico.html>
- Lakner, C. (09 de Septiembre de 2016). Global Inequality: The Implications of Thomas Piketty's Capital in the 21st Century. Obtenido de SSRN: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2836531](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2836531)
- Macías Sánchez, A., & Perez Pacheco, A. (22 de Septiembre de 2021). Economía Plateada. Una mirada al futuro. Obtenido de CIEP: [https://ciep.mx/wp-content/uploads/2021/09/Boleti%CC%81n\\_EP.pdf](https://ciep.mx/wp-content/uploads/2021/09/Boleti%CC%81n_EP.pdf)
- Medina, A. (Junio de 2017). Evolución de los ingresos públicos de México en el siglo XXI. Obtenido de [eumed.net/libros-gratis/actas/2017/desarrollo-empresarial/13-evolucion-de-los-ingresos-publicos.pdf](http://eumed.net/libros-gratis/actas/2017/desarrollo-empresarial/13-evolucion-de-los-ingresos-publicos.pdf)
- Mendoza Escamilla, V. (22 de Marzo de 2019). "Sin inversión en infraestructura, no es viable crecer más: Urzúa". Obtenido de Forbes: <https://www.forbes.com.mx/sin-inversion-en-infraestructura-no-es-viable-crecer-mas-urzua/>
- México Evalúa . (2015). Inversión física como % del gasto programable. Obtenido de <https://www.mexicoevalua.org/numerosdeerario/portfolio/inversion-fisica-gasto-programable/>
- Michel, V. (16 de Abril de 2013). La renta petrolera en las finanzas públicas de México. Obtenido de Centro de Investigación Económica y Presupuestaria: <https://ciep.mx/la-renta-petrolera-en-las-finanzas-publicas-de-mexico/>
- OECD. (2021). Government at Glance 2021. Paris, Francia: OECD.
- OECD. (06 de Diciembre de 2021). Revenue Statistics 2021. Obtenido de OECD: <https://www.oecd.org/tax/revenue-statistics-2522770x.htm>
- Ortiz, E., & Cernichiaro, C. (2020). Inversión en México: Tendencias y perspectivas a futuro. <https://ciep.mx/inversion-en-mexico-tendencias-y-perspectivas-a-futuro/>: CIEP.
- Oxfam México. (2020). Encuesta de percepciones sobre justicia tributaria. Obtenido de Oxfam México: <https://www.oxfamMexico.org/sites/default/files/Versio%CC%81n%20preliminar.pdf>
- Ramírez Cedillo, E. (Diciembre de 2016). Causalidad entre ingresos y gastos públicos en México (1982-2015). Obtenido de Economía UNAM: <http://www.economia.unam.mx/assets/pdfs/econinfo/401/03RamirezCedillo.pdf>
- Saldívar, B. (Marzo de 30 de 2021). "Gobierno vuelve a nutrir fondos de estabilización". El Economista, págs. <https://www.eleconomista.com.mx/economia/Gobierno-vuelve-a-nutrir-fondos-de-estabilizacion-20210310-0155.html>.
- SHCP. (2006). Clasificación Económica del Gasto Público. Obtenido de [https://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2006/temas/expo\\_motivos/em02.pdf](https://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2006/temas/expo_motivos/em02.pdf)
- SHCP. (30 de Noviembre de 2021). Gasto Público. Obtenido de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas: [http://www.shcp.gob.mx/PoliticaFinanciera/FinanzasPublicas/Estadisticas\\_Oportunas\\_Finanzas\\_Publicas/Paginas/unica2.aspx](http://www.shcp.gob.mx/PoliticaFinanciera/FinanzasPublicas/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx)
- SHCP. (Noviembre de 2021). Gastos Presupuestarios. Obtenido de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas: <http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/Layout.jsp>
- SHCP. (30 de Noviembre de 2021). Ingresos presupuestarios. Obtenido de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas: [http://www.shcp.gob.mx/PoliticaFinanciera/FinanzasPublicas/Estadisticas\\_Oportunas\\_Finanzas\\_Publicas/Paginas/unica2.aspx](http://www.shcp.gob.mx/PoliticaFinanciera/FinanzasPublicas/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx)
- Transparencia Fiscal . (2014). Glosario de Términos Presupuestales . Obtenido de <https://transparenciafiscal.jalisco.gob.mx/sites/default/files/73.pdf>
- Valenzuela-Reynaga, R., & Hinojosa-Cruz, A. (2017). "Las transferencias federales, los contrapesos políticos y los ingresos fiscales estatales en México". Economía UNAM Vol. 14 Num. 42, 47-71.

# CAPÍTULO 4

## LAS REFORMAS PENDIENTES PARA AVANZAR HACIA UNA TRIBUTACIÓN PROGRESIVA

- Iván Benumea Gómez. Coordinador del Programa de Justicia Fiscal en Fundar, Centro de Análisis e Investigación.

### INTRODUCCIÓN

Incrementar nuestra recaudación desde una perspectiva de progresividad es una tarea urgente. Pero la reforma tributaria que necesitamos también debe apuntar hacia la sustitución de los paradigmas que hoy rigen a nuestras autoridades hacendarias. Las reglas del juego vigentes no fueron diseñadas para velar por el rol redistributivo de nuestro sistema tributario, mientras que la opacidad continúa propiciando que la sociedad no tenga herramientas suficientes para exigir que quienes más tienen paguen lo justo. Si estos aspectos no cambian, nuestro sistema fiscal seguirá estando por debajo de las circunstancias.

Este capítulo desarrolla tres propuestas que le brindarían un mayor peso a la tributación progresiva dentro de nuestro sistema fiscal y que contribuirían a diseñar más y mejores políticas al respecto: 1) reconocer jurídicamente el rol redistributivo de los tributos, 2) alcanzar un acuerdo nacional alrededor de la tributación al patrimonio, y 3) transparentar nuestra recaudación y la posesión de activos.

### RECONOCER JURÍDICAMENTE EL ROL REDISTRIBUTIVO DE LOS TRIBUTOS

Si queremos asegurarnos de que nuestro sistema tributario sea realmente progresivo, entonces nuestro marco jurídico debería ser suficientemente claro al respecto. Aunque la academia, la sociedad civil y la comunidad de activistas por la justicia fiscal reconozcamos que la tributación progresiva es una herramienta crucial para disminuir la desigualdad y combatir la crisis climática, jurídicamente hablando esto es irrelevante y ninguna autoridad está obligada a perseguir estos objetivos tan importantes.

Conforme a las reglas vigentes, los tributos deben cumplir una sola función: financiar el gasto público. Para lograrlo, el Poder Legislativo puede imponer las contribuciones que a su juicio sean necesarias, lo que incluye la posibilidad de no cobrar suficientes impuestos sobre las fuentes de ingreso que se concentran en las personas de mayores ingresos y riqueza.

Probablemente éste sea el mayor vacío jurídico de nuestro sistema tributario. Y al igual que otros vacíos, éste también es aprovechado por las personas más ricas para incrementar su riqueza. Para dimensionar la importancia de resolverlo, vale la pena destacar algunos criterios judiciales que han legitimado la poca relevancia que debe jugar nuestro sistema tributario al momento de procurar la redistribución del ingreso y la riqueza.

Cuando entró en vigor la tasa del 10% de Impuesto Sobre la Renta (ISR) a las ganancias de capital por vender acciones y operaciones derivadas en la bolsa de valores, un contribuyente impugnó la norma por considerar que esa tasa era inferior — y por lo tanto injusta— a la tasa del 35% que pagan las personas asalariadas. Cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió el juicio, argumentó que este tratamiento era válido porque una persona asalariada cuenta con la seguridad de recibir de manera constante un ingreso, mientras que “los [contribuyentes] del régimen de enajenación de acciones, por el contrario, están desprovistos de tal seguridad, en atención a los riesgos económicos que imperan en el mercado bursátil”.<sup>1</sup>

Los criterios judiciales alrededor de las facultades del Estado para otorgar beneficios tributarios también revelan la urgencia de reconocer a la tributación como una herramienta adicional para combatir la desigualdad. Actualmente, el Congreso y el Ejecutivo Federal pueden otorgar beneficios tributarios —como exenciones, deducciones o tasas reducidas de ISR— en favor de las personas ultra ricas sin aportar evidencia alguna sobre su impacto recaudatorio ni redistributivo. A pesar de esto, la SCJN ha interpretado sistemáticamente que los beneficios tributarios ni siquiera pueden analizarse constitucionalmente —lo que permitiría impugnar las ventajas de las personas ultra ricas— pues se trata de políticas económicas donde el Congreso y el Ejecutivo tienen la última palabra.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 855/2014

<sup>2</sup> Para conocer las facultades en torno a la política de gastos fiscales, véase Fundar, 2021. Discrecionalidad y Falta de Regulación. El origen de los Privilegios Fiscales. Disponible en [https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2021/06/Informe\\_Origen-de-los-privilegios-fiscales.pdf](https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2021/06/Informe_Origen-de-los-privilegios-fiscales.pdf)

Reconocer que los tributos deben procurar la disminución de los altos niveles de concentración de la riqueza nos permitiría exigir que nuestro sistema fiscal esté a la altura de las circunstancias. Además— y quizás esto sea lo más importante— esta medida reduciría las posibilidades de que las personas ultra ricas y las grandes empresas derroten en tribunales cualquier esfuerzo por gravar significativamente sus ingresos o riqueza.

Si no avanzamos hacia esta dirección, los impuestos que necesitamos correrán el riesgo de ser diseñados bajo los paradigmas que actualmente rigen nuestro sistema tributario. Por ejemplo, si democráticamente decidiéramos que las empresas que han incrementado excesivamente sus ganancias como consecuencia de la pandemia paguen más impuestos,<sup>3</sup> bajo las reglas actuales esta medida sería considerada inequitativa y desproporcional por los tribunales constitucionales. Tampoco importaría si durante la discusión legislativa, este impuesto fuera justificado como una herramienta para reducir la concentración de la riqueza o resolver la crisis sanitaria, pues jurídicamente hablando, los impuestos no tienen por qué contribuir a alcanzar esos objetivos.

***“si democráticamente decidiéramos que las empresas que han incrementado excesivamente sus ganancias como consecuencia de la pandemia paguen más impuestos, bajo las reglas actuales esta medida sería considerada inequitativa y desproporcional por los tribunales constitucionales”.***

A primera vista, avanzar hacia el reconocimiento jurídico de los fines redistributivos de la política tributaria parece una tarea imposible. Sin embargo, como sustentan los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, (Comité Impulsor, 2021) existen ya antecedentes jurídicos que podrían fundamentar este importante cambio.

Por ejemplo, en el ámbito tributario, la obligación de no discriminación contemplada en el artículo primero constitucional de nuestra Constitución implica reconocer los impactos diferenciados de los tributos en razón del género o la condición social de las personas; mientras que el artículo 25 establece que el Estado debe garantizar una distribución más justa de la riqueza y el ingreso. De igual forma, si admitimos que nuestra Constitución otorga un valor moral y jurídico al trabajo, superior a la especulación y la acumulación de propiedades, entonces las disposiciones que regulan los derechos laborales podrían inspirar a que el capital tribute a tasas más altas que las que actualmente pagan los y las trabajadoras.

Lo anterior no quiere decir que los tributos deban ser la única herramienta política para avanzar hacia la disminución de las desigualdades. Reconocer jurídicamente que los tributos persiguen otros fines distintos al financiamiento del gasto público evitaría que nuestro sistema tributario continúe favoreciendo a las personas y empresas más poderosas.

***“Reconocer jurídicamente que los tributos persiguen otros fines distintos al financiamiento del gasto público evitaría que nuestro sistema tributario continúe favoreciendo a las personas y empresas más poderosas”.***

## **UN ACUERDO NACIONAL PARA RECAUDAR EL PATRIMONIO**

Con apenas una recaudación tributaria del 17.9% del PIB en 2020, nuestro país ocupa el último lugar dentro de los países de la OCDE (OECD, 2021). Por lo tanto, a la par de avanzar hacia el reconocimiento jurídico de la progresividad tributaria, el Estado mexicano debe realizar más esfuerzos por incrementar los recursos disponibles para la realización de los derechos humanos.

De acuerdo con las últimas estimaciones disponibles, nuestro país es uno de los más desiguales del mundo: el 10% de la población concentra el 79% de la propiedad, mientras que el 50% más pobre no tiene riqueza alguna (Global Inequality Data, 2021). Estos datos dan cuenta que, desde una perspectiva de progresividad tributaria, nuestro país está rezagado en muchos aspectos.

<sup>3</sup> Esta opción ha sido planteada por Tax Justice Network. Para mayor información, véase El Estado de la Justicia Fiscal 2021. Disponible [https://taxjustice.net/wp-content/uploads/2021/11/State\\_of\\_Tax\\_Justice\\_Report\\_2021\\_SPANISH.pdf](https://taxjustice.net/wp-content/uploads/2021/11/State_of_Tax_Justice_Report_2021_SPANISH.pdf)

El bajo desempeño redistributivo de nuestro sistema tributario es consecuencia de la falta de voluntad política por gravar el patrimonio de las personas más ricas del país. Aunque el consenso internacional cada vez apunta más hacia la importancia de implementar un impuesto a la riqueza como herramienta para disminuir la desigualdad y reducir las emisiones de carbono por parte de las personas ultra ricas, debemos preparar el camino para que este impuesto sea una realidad.

Lo anterior implica modificar las reglas bajo las cuales actualmente tributa la posesión de propiedad a través del impuesto predial. Como ha sido documentado en múltiples ocasiones,<sup>4</sup> este impuesto recauda muy por debajo de su potencial como consecuencia de la desactualización de los valores catastrales y la falta de progresividad en el diseño de las tarifas, entre otros aspectos.

Para remediar esta situación se necesita un acuerdo nacional donde se reconozca que la recaudación a la propiedad inmobiliaria no puede depender de los vaivenes políticos ni de la competencia a la baja entre municipios y entidades federativas. Este acuerdo nacional podría materializarse a través de una ley general (Unda Gutiérrez, 2021)—aplicable a cualquier nivel de gobierno— donde se regulen la progresividad de las tarifas y la actualización constante de los registros catastrales, sin que ello signifique privar a los gobiernos locales de destinar los recursos recaudados hacia los fines de política social que consideren necesarios.

Un acuerdo nacional de este tipo incluso podría representar una oportunidad para modernizar e implementar otros impuestos al patrimonio, como la tenencia y las herencias, respectivamente. Además, para garantizar que la recaudación al patrimonio se rija por aspectos técnicos en lugar de políticos, este acuerdo nacional podría incluir la creación de un organismo constitucional autónomo que vele por la progresividad y el combate a la elusión y evasión fiscal de este tipo de impuestos.

Si algo nos han demostrado los debates internacionales recientes, es que para recaudar de manera justa y progresiva es necesario unir fuerzas y reducir las oportunidades para que las personas más ricas y las grandes corporaciones aprovechen los vacíos fiscales. Alcanzar este tipo de acuerdos no tiene porque significar una afrenta al federalismo fiscal. Por el contrario, sería un primer paso para fortalecer las haciendas locales y fortalecer el rol redistributivo de nuestro sistema tributario.

## MÁS INFORMACIÓN

Para avanzar hacia una reforma tributaria progresiva se necesita fortalecer la disponibilidad de información alrededor de la recaudación proveniente de las personas ultra ricas y la posesión de sus activos.

En sí misma, la transparencia es una de las herramientas más importantes para prevenir algunos de los fenómenos que tienen más impacto en nuestros niveles recaudatorios: la evasión y elusión fiscal. Precisamente por eso, las autoridades tributarias de distintas partes del mundo, incluido México, han firmado acuerdos para compartir información sobre las operaciones de los contribuyentes, un hecho que hasta hace unos años parecía imposible. Este tipo de avances contrastan con la disponibilidad de información pública en los aspectos más elementales de nuestro sistema tributario.

Aunque en los últimos años el SAT ha promovido algunas políticas de transparencia para incentivar a los grandes contribuyentes a cumplir con sus obligaciones (como las tasas efectivas de ISR de diversos sectores económicos (SHCP, 2020)), la opacidad continúa siendo una de las principales características de nuestro sistema tributario. Para dar cuenta de ello, a continuación se abordarán las acciones más urgentes que deberían implementarse para avanzar hacia una tributación más transparente.

- Declaraciones anónimas de ISR. A pesar de estar legalmente obligado a ello, el SAT no ha publicado las bases de datos anonimizadas de todas las personas físicas y morales que pagaron ISR en los ejercicios fiscales del periodo 2016–2020. Esta omisión imposibilita contar con un mejor panorama sobre el nivel de progresividad del impuesto más importante en términos recaudatorios. Sin embargo, para no repetir los errores del pasado y garantizar que la información pueda ser analizada, el SAT debería publicar la información de todos los contribuyentes— sin revelar su nombre ni RFC— conforme a los montos que hayan sido reportados en sus declaraciones anuales, en lugar de alterar estadísticamente toda la información al grado de volverla prácticamente imposible de procesar.

<sup>4</sup> Para conocer otras explicaciones detrás de la baja recaudación al patrimonio, puede consultarse la Vacuna contra la Desigualdad <https://lavacunacontraladesigualdad.org/>

- Beneficios tributarios federales y locales. Al igual que las becas y pensiones, la información sobre los apoyos otorgados a través de nuestro sistema tributario debería ser totalmente transparente. A nivel federal, este tipo de información debe reportarse anualmente en el Documento de Renuncias Recaudatorias, pero no existe suficiente certeza sobre la veracidad de la información.<sup>5</sup> El problema es tan grave que ni el SAT ni la SHCP cuentan con información estadística básica de algunos beneficios tributarios regresivos, como el número total de contribuyentes que están exentos de pagar impuestos por vender propiedades inmuebles.<sup>6</sup> A nivel local la situación es todavía más preocupante. En ninguna entidad federativa existen documentos que agrupen información estadística básica sobre las condonaciones, exenciones, descuentos o deducciones de los distintos impuestos locales. Transparentar este tipo de información contribuiría a contar con un panorama completo de las pérdidas recaudatorias del país, y, por lo tanto, de los beneficios tributarios que son aprovechados por las personas más ricas.
- Registros públicos de la propiedad. Además de dotar de certeza jurídica, los registros públicos de la propiedad deberían ser útiles para analizar la concentración de riqueza e identificar posibles actos de corrupción y/o evasión fiscal. Aunque en nuestro país todas las entidades federativas cuentan con este tipo de registro, los costos por acceder a la información varían en función de la ubicación de cada inmueble. Además, esta información no suele estar disponible en línea ni ser accesible. Por lo tanto, invertir en la modernización de los registros públicos de la propiedad y disminuir los costos burocráticos contribuiría a fortalecer el análisis de la desigualdad y agilizaría la identificación de posibles actos de evasión fiscal por parte de la sociedad.
- Registro público de beneficiarios finales. A pesar de los compromisos gubernamentales por sumarse a las mejores prácticas internacionales, nuestro país aún no cuenta con un registro público que nos permita identificar qué individuos —beneficiarios finales— controlan o poseen una parte de alguna entidad jurídica, como fideicomisos y sociedades mercantiles. Este tipo de registro es sumamente importante para prevenir el lavado de dinero, la corrupción y la evasión fiscal; y además le permitiría a la sociedad conocer qué persona está beneficiándose detrás de una estructura corporativa, por más larga y compleja que esta sea.
- Reportes país por país de las multinacionales. Actualmente las empresas multinacionales no están obligadas a publicar detalladamente cómo obtienen sus ganancias. Acceder a esta información es crucial para exhibir a aquellas empresas que perjudican nuestra recaudación transfiriendo sus ganancias hacia paraísos fiscales, en lugar de pagar impuestos en donde realmente tienen actividades económicas. Con base en la poca información disponible hasta el momento, se estima que las empresas multinacionales con presencia económica (por ejemplo, pagando salarios o produciendo bienes y servicios) en México, provocan una pérdida del 0.9% del PIB como consecuencia de la transferencia de ganancias a otros países considerados paraísos fiscales (Tax Justice, 2021).

## COMENTARIOS FINALES

Este capítulo ha desarrollado diversos aspectos que fortalecerían el rol redistributivo de nuestro sistema tributario. El primero de ellos se relaciona con la regulación jurídica de la progresividad tributaria, una tarea indispensable para propiciar que la tributación deje de ser considerada únicamente como una herramienta recaudatoria y cerrar los espacios de discrecionalidad que son aprovechados por las autoridades hacendarias para beneficiar a los contribuyentes de mayor capacidad económica.

En un segundo momento, hemos desarrollado la urgencia de avanzar hacia un acuerdo nacional en materia de tributación al patrimonio para poner fin a los vaivenes políticos y la competencia a la baja que caracterizan a nuestra recaudación local. Finalmente, este ensayo también ha abordado algunas políticas de transparencia que contribuirían a reducir la elusión y la evasión fiscal, permitiendo que la sociedad tenga mayores herramientas para evaluar si las personas más ricas pagan lo justo.

<sup>5</sup> Véase en [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018c/Documentos/Auditorias/2018\\_1725\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018c/Documentos/Auditorias/2018_1725_a.pdf)

<sup>6</sup> Al respecto, puede consultarse el resuelto por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales en el recurso de revisión número RRA 12417/21

## BIBLIOGRAFÍA

- Comité Impulsor. (Mayo de 2021). Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal. Obtenido de Derechos y Política Fiscal: [https://derechosy politicafiscal.org/images/ASSETS/Principios\\_de\\_Derechos\\_Humanos\\_en\\_la\\_Politica\\_Fiscal-ES-VF-1.pdf](https://derechosy politicafiscal.org/images/ASSETS/Principios_de_Derechos_Humanos_en_la_Politica_Fiscal-ES-VF-1.pdf)
- Global Inequality Data. (2021). World Inequality Report. Obtenido de World Inequality Lab: <https://wir2022.wid.world/>
- OECD. (2021). Revenue Statistics - OECD countries: Comparative tables. Obtenido de OECD.stat: <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=REV>
- SHCP. (Diciembre de 2020). TASAS EFECTIVAS DE ISR DE GRANDES CONTRIBUYENTES. Obtenido de <http://omawww.sat.gob.mx/TasasEfectivasISR/Paginas/index.html>
- Tax Justice. (Noviembre de 2021). Estado de la Justicia Fiscal 2021. Obtenido de Tax Justice: [https://taxjustice.net/wp-content/uploads/2021/11/State\\_of\\_Tax\\_Justice\\_Report\\_2021\\_SPANISH.pdf](https://taxjustice.net/wp-content/uploads/2021/11/State_of_Tax_Justice_Report_2021_SPANISH.pdf)
- Unda Gutiérrez, M. (Junio de 2021). Reporte sobre el Predial en México, Morelos y Cuernavaca: Análisis e Ideas para Mejorar la Recaudación en Cuernavaca. Obtenido de Morelos Rinde Cuentas: [https://morelosrindecuentas.org.mx/el-predial-en-cuernavaca/pdf/articulos/EL\\_predial\\_en\\_Mexico\\_y\\_Cuernavaca\\_Dra\\_Monica\\_Unda.pdf](https://morelosrindecuentas.org.mx/el-predial-en-cuernavaca/pdf/articulos/EL_predial_en_Mexico_y_Cuernavaca_Dra_Monica_Unda.pdf)

## CAPÍTULO 5

### FINANZAS SOSTENIBLES PARA DISMINUIR LA DESIGUALDAD Y PROMOVER UN MAYOR INVOLUCRAMIENTO DEL SECTOR PRIVADO

- Aranza T. Sánchez Mejía, Economista por la UNAM con especialidad en economía ambiental y ecológica.

#### LA FALSA DISYUNTIVA ENTRE LO AMBIENTAL Y LO SOCIAL: LA TOMA DE DECISIONES IMPORTA

La agenda de finanzas sostenibles es relativamente nueva y apela a comprender de manera holística cómo las decisiones de inversión (considerando los factores ambientales, sociales y de gobernanza (ASG)) pueden generar un cambio en la manera de hacer negocios pero, sobre todo, hacerse corresponsables de las diferentes problemáticas y sus efectos en la economía y vida de las personas.

Es de la mayor relevancia tener un modelo que determine los diversos retos que enfrenta México en materia de desarrollo, de manera integral e involucrando a todas las partes que forman la sociedad y el mercado, y considerando que las restricciones presupuestarias gubernamentales, en un contexto de reducido espacio fiscal, no sean una barrera. El cambio de paradigma es necesario para cerrar las brechas de financiamiento de la agenda sostenible, donde la filantropía no sea lo socialmente aceptado por el sector privado sino la corresponsabilidad acompañada de la rendición de cuentas.

En este sentido, lo ambiental y lo social están correlacionados con la toma de decisiones de política, por lo que es falsa la disyuntiva entre ambas problemáticas ya que la creación de trayectorias diferentes de desarrollo dependerá de cómo analizamos como un todo tanto los factores ambientales (A), como los sociales (S) y de gobernanza (G). Viendo al sistema económico como un subsistema del sistema social y ambos, a su vez, como parte del ecosistema llamado Tierra (Common & Stagl, 2005).

Una gestión financiera pública debe tener como parte de sus pilares la agenda de finanzas sostenibles. Es decir, todo el conjunto de reglas e instituciones, políticas y procesos que rigen desde la recaudación de ingresos, la gestión presupuestaria, la gestión de la deuda, la regulación financiera, las empresas estatales, hasta el monitoreo del gasto público y su auditoría (Kristensen, Bowen, & Long, 2019), deben ser sostenibles.

#### EL FINANCIAMIENTO SOSTENIBLE

El financiamiento sostenible es un término relativamente nuevo; en el año 2014 la Iniciativa Financiera del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP FI) empezó un proceso de consulta para diseñar un sistema financiero sostenible (UNEP Finance, 2014). En este sentido, el financiamiento sostenible se refiere a la inclusión de cuestiones medioambientales y sociales en la toma de decisiones de inversión a largo plazo (Unión Europea, 2021).

Cada una de las agendas internacionales están atravesadas por factores de desigualdad por género, ingreso, color de piel o etnia. Por ejemplo, la relación entre la alta desigualdad y el cumplimiento de los derechos humanos, la desigualdad de género reflejada en el reparto del trabajo del hogar y de cuidados no remunerado, las brechas salariales y los techos de cristal; también la desigualdad entre quienes emiten Gases de Efecto Invernadero (GEI) causantes del cambio climático y quienes absorben desproporcionadamente los daños y pérdidas por los efectos del mismo, la desigualdad entre quienes protegen la vida de las especies del planeta Tierra y quienes se benefician por tales servicios ecosistémicos, la desigualdad entre quienes generan el valor agregado a la producción de bienes y servicios en una economía y quienes reciben una remuneración por ello, la desigualdad entre quienes pagan impuestos y quienes reciben desproporcionadamente los beneficios del marco tributario.

Es necesario aterrizar la agenda internacional de sostenibilidad, si lo que se busca es generar una trayectoria de desarrollo nacional diferente a la observada en los últimos años. México es un país en desarrollo, de ingreso medio; ubicado en el norte del continente americano, pero con identificación cultural latina. Asimismo, es un país megadiverso tanto en su biodiversidad como en su cultura, uno de los más poblados en el mundo y una de las 20 economías más grandes. A continuación, se presentan algunas de sus problemáticas en materia ASG.

## PROBLEMÁTICAS AMBIENTALES

Dentro de las problemáticas ambientales que enfrenta México podrían considerarse como punto de partida las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) por sector económico; de acuerdo con el Inventario Nacional de Emisiones de Gases y Compuestos de Efecto Invernadero, (INEGYCEI) en 2015, México emitió 683 millones de toneladas de bióxido de carbono equivalente (MtCO<sub>2e</sub>) de GEI (INECC, 2018).

Del total de las emisiones, 64% correspondieron al consumo de combustibles fósiles (INECC, 2018). Bajo estos resultados, si bien México no forma parte de los 10 países que generan 68.71% de las emisiones de GEI en el mundo, sí forma parte del top 20 (WRI, 2020).

Aunado a esto, un porcentaje importante del país enfrenta condiciones de sequía (Servicio Meteorológico Nacional, 2021), con impactos relevantes durante el segundo trimestre del año 2021 al llegar al 85% de la superficie mexicana (NASA, 2021). Además de esta escasez de agua potable debido a variaciones en las precipitaciones, es notable la contaminación de cuerpos de agua provocada por las descargas de aguas residuales vertidas sin un tratamiento previo, provenientes de actividades domésticas, industriales, agrícolas y pecuarias (CONAGUA, 2018).

Adicionalmente, México enfrenta pérdida de biodiversidad. Alrededor del 50% del territorio ya ha perdido su cobertura vegetal original (Challenger & Soberón, 2008), siendo que el 22% presenta cobertura de vegetación secundaria; es decir, que ya ha sido transformada a zonas agrícolas, de pastizales para el ganado o a zonas urbanas (Martínez-Meyer, Sosa-Escalante, & Álvarez, 2014). La pérdida de biodiversidad también considera la cantidad de especies en riesgo, en México son 2,678 especies identificadas en las siguientes categorías: probablemente extinta, en peligro de extinción, amenazada y sujeta a protección especial (Biodiversidad Mexicana, 2021).

Por otra parte, México tiene una relevante exposición a fenómenos hidrometeorológicos, es decir, a huracanes, ciclones tropicales y tormentas (Sistema Meteorológico Nacional, 2021) con relevantes impactos en daños y pérdidas anuales (CENAPRED, 2021).

En resumen, las emisiones de GEI, las sequías, las descargas de aguas residuales no tratadas, la pérdida de biodiversidad y la exposición a fenómenos hidrometeorológicos están entre las principales problemáticas que México enfrenta. Al respecto, existe un estimado de costeo de las acciones necesarias para atender la mitigación que asciende a \$126 mil millones de dólares USD (INECC, 2018); así mismo, el estimado de costeo para las necesidades sobre biodiversidad es de \$1,844 millones de dólares (PNUD México, 2018). Es destacable que dichas cifras deberán actualizarse considerando elementos de adaptación al cambio climático, así como de pérdidas y daños irrecuperables.

## PROBLEMÁTICAS SOCIALES

El 43.9% de la población en México enfrenta pobreza multidimensional (CONEVAL, 2021). La relación que tiene la pobreza multidimensional con las carencias sociales es un elemento central para generar un panorama de las brechas sociales en el país y a su vez con el cumplimiento de derechos humanos tales como acceso a una vivienda digna y adecuada, a la salud, al agua, a la educación, entre otros. Durante los últimos 20 años hemos visto una disminución en el porcentaje de la población en las diferentes carencias sociales (CONEVAL, 2021).

Sin embargo, todavía existen importantes retos para erradicar dichas carencias, así como atender la desigualdad de género reflejada en las desigualdades estructurales dentro y fuera del hogar. En materia de trabajo del hogar y de cuidados no remunerado la brecha es evidente. Las mujeres destinan 30.9% de su tiempo al trabajo para el mercado, 66.6% al trabajo no remunerado de los hogares y 2.5% a la producción de bienes para uso exclusivo del hogar. Mientras que, para los hombres, 68.9% concierne al tiempo dedicado al trabajo para el mercado, 27.9% al trabajo no remunerado de los hogares y 3.1% a la producción de bienes para uso exclusivo del hogar (INEGI & INMUJERES, 2019).

En materia de ingresos es destacable la brecha en la participación económica entre mujeres (52%) y hombres (83%) (CONEVAL, 2021). Las condiciones de trabajo y de acceso a derechos también se dan por una serie de factores estructurales históricos. Aunque México se caracteriza por tener altos niveles de población en trabajos informales, la situación es más agravante para las mujeres, donde existe una brecha promedio de uno a 2% en la Tasa de Informalidad Laboral durante el periodo de 2010-2021 (STPS, 2021). Por otro lado, aunque las mujeres constituyen 46% de las personas graduadas universitarias, sólo ocupan 37% de los cargos de nivel de entrada y el 10% de los cargos en comités ejecutivos (Ibarra, Rentería, Garza, & Bolio, 2018). Los pisos pegajosos y techos de cristal constituyen un entorno de alta desigualdad.

En materia de tenencia de activos, la situación es similar. Del total de viviendas propias a nivel nacional que poseen escrituras, 40.8% tienen a una mujer como titular o cotitular de la propiedad, 43.5% en el ámbito urbano y 30% en el rural; mientras que, en el caso de las viviendas habitadas por población indígena, sólo en 30.9% cuentan con escrituras a nombre de una mujer (INEGI, 2015). Para América Latina, el porcentaje del total de los activos financieros que poseen las mujeres es de 30 a 40% (Credit Suisse, 2018). De igual manera, la inclusión financiera presenta una brecha en la tenencia de al menos un producto financiero; pues sólo el 65% de las mujeres cuentan con alguno, en comparación con el 72% de los hombres (INEGI, 2021).

En conclusión, las carencias sociales relacionadas con los derechos humanos como parte de la pobreza multidimensional y la relación de género con la desigualdad son los principales problemas que México enfrenta en los factores sociales. Al respecto, existe un ejercicio de costeo para erradicar la pobreza por carencias que asciende a \$14,280 millones de pesos (De la Torre & Rodríguez, 2014); por otra parte, el costo aproximado de tener un sistema de cuidado para la población infantil es de \$14,696 millones pesos (ONU Mujeres México, 2020). En este caso, también deberán actualizarse dichos costeos considerando elementos de inclusión financiera y tenencia de tierras y vivienda.

## GOBERNANZA

En México existe una amplia gama de organizaciones empresariales (Secretaría de Economía, 2021), una fuente comúnmente utilizada para obtener información sobre el ámbito empresarial es el reporte "Doing Business" del Grupo Banco Mundial (Banco Mundial, 2021).

En la última edición de este reporte, México fue ubicado en el lugar 60/190 (Banco Mundial, 2020). El reporte mide diferentes temáticas, tales como apertura de un negocio, conseguir una ubicación, acceso a financiamiento, el día a día de las operaciones de las empresas, el marco tributario, y operar en un ambiente de negocios seguro y con un marco legal confiable.

En particular, para el interés de los factores de gobernanza son relevantes tanto la protección a inversionistas como el pago de impuestos. Sobre la protección a inversionistas, se analizaron las empresas que cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores donde se calificó el grado de transparencia (obteniendo 8/10), la responsabilidad del directivo (obteniendo 5/10), la gobernanza corporativa (obteniendo 5/10), entre otras temáticas. Por lo anterior, en esta sección México fue evaluado con una calificación de 62/100, por lo que existen áreas de mejora.

Respecto a la evasión de impuestos, este año fue publicada una investigación de paraísos fiscales internacionales (ICIJ, 2021) donde también se mencionan las prácticas de elusión y evasión fiscal de grandes contribuyentes mexicanos (Quinto Elemento Lab, 2021). Por su parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del Servicio de Administración Tributaria, (SAT) ha emprendido en los últimos años diversas políticas, basadas en estudios, para atacar dicha problemática (Zamudio, Jiménez, & Rodríguez, Prácticas de evasión del ISR en sueldos y salarios, 2019) (Zamudio, Jiménez, & Rodríguez, 2020) (Fuentes, Zamudio, Ruiz, & Ayllón, 2018) (UNAM & Central European University (CEU), 2019) (UNAM & Central European University (CEU), 2020). Con base en lo anterior, obtuvo cifras relevantes en evasión de IVA e ISR (SHCP, 2021) de alrededor de 1 billón de pesos (Buenrostro, 2021) y observó que los sectores económicos que más evasión fiscal presentan son el comercio al por mayor, la construcción y la minería (UNAM, 2021).

En resumen, la gobernanza corporativa, la transparencia corporativa y la evasión de impuestos son las temáticas relevantes para el caso de México.

## RESTRICCIÓN PRESUPUESTARIA PÚBLICA VS MOVILIZAR CAPITAL PRIVADO

Una vez ubicada la basta variedad de problemáticas que deben atenderse en lo ambiental, social y de gobernanza, es necesario evaluar cuántos recursos serán necesarios para atender dichas necesidades y ubicar las fuentes de financiamiento.

La restricción presupuestaria suele empujar a los gobiernos a priorizar lo urgente sobre lo importante, debido a la visión de corto plazo y a la presión sobre el espacio fiscal (ingresos menos gastos). Por ello, es necesario no sólo buscar políticas públicas que permitan aumentar los ingresos públicos sino sobre todo aumentar la cantidad de recursos disponibles totales, donde el capital privado es clave.

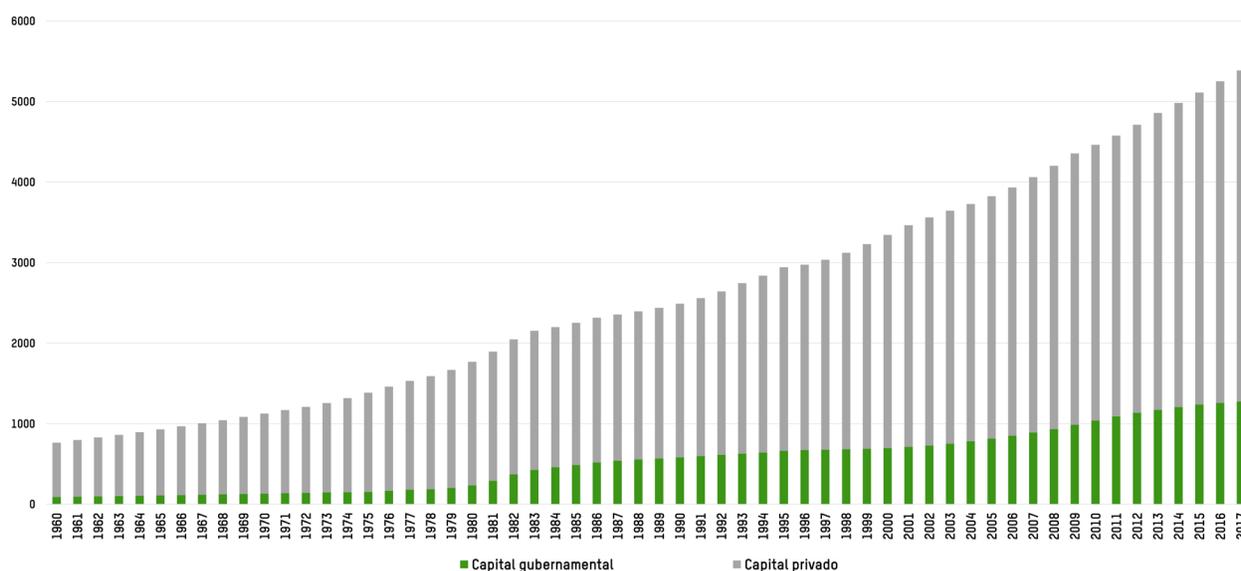
Normalmente, la manera de “contribuir” a una agenda social o ambiental dentro del sector privado es mediante la caridad o filantropía; que a menudo suele enfocarse en síntomas de problemas en lugar del origen de los mismos, así como una falta de rendición de cuentas y potencial corrupción por su propia naturaleza “voluntaria”.

La filantropía suele utilizarse para compensar los efectos de las injusticias como la desigualdad, en lugar de promover el cambio en la estructura del modelo económico, la distribución de responsabilidades y los valores de una sociedad. El objetivo de las empresas es crear valor, pero ¿este valor es exclusivamente para accionistas sin tomar en cuenta a las partes interesadas y a la sociedad?

En este sentido, las finanzas sostenibles reivindican que los factores ASG tienen consecuencias en la rentabilidad de las empresas (Russell Investments, 2018); es decir, en la capacidad de mantener y de generar flujos de efectivo y valor en un futuro próximo. Esto tiene a su vez dos líneas de acción no excluyentes:

1. Reducir los riesgos: al evitar inversiones en las cuales los rendimientos a corto plazo se obtengan a costa de agotar las existencias tanto de recursos naturales y generar personas en situación de pobreza y desigualdad.
2. Aprovechar las oportunidades: al tener en cuenta los nichos de mercado con alto rendimiento, que potencialmente serán inversiones a escala.

#### EVOLUCIÓN DEL VALOR DEL CAPITAL EN MÉXICO, BILLONES DE DÓLARES (USD) CONSTANTES (AÑO BASE 2011), TANTO GUBERNAMENTAL COMO PRIVADO DE 1960-2017



Fuente: Elaboración propia con datos del Fondo Monetario Internacional (2019)

En el caso de México, con datos del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2019), se puede observar que el capital público es alrededor de un tercio del tamaño del capital privado; para el año 2017, el capital público fue de \$1,276.53 billones de dólares en comparación con los \$4,110.09 billones de dólares. La ambiciosa agenda de sostenibilidad requiere aumentar la cantidad de recursos disponibles totales, sumando tanto capital público como privado con un mismo enfoque de sostenibilidad, de otra manera no podremos atender las diferentes problemáticas nacionales ASG.

#### LA AGENDA EN MOVIMIENTO: QUÉ SUCEDE A NIVEL INTERNACIONAL Y NACIONAL

Las crisis económicas generan cambios institucionales. La crisis económica mundial generada por la pandemia del Covid-19 ha resultado en el reconocimiento del cambio climático como un riesgo sistémico.

A nivel internacional, la agenda de finanzas sostenibles se puede ver en múltiples foros; destacando la creación del Grupo de Trabajo de Finanzas Sostenibles (SFWG) del G20, que tiene como mandato “desarrollar una hoja de ruta financiera sostenible, basada en evidencia y centrada en el clima; mejorando los informes de sostenibilidad, identificando inversiones sostenibles y alineando los esfuerzos de las instituciones financieras internacionales con el Acuerdo de París” (G20, 2021).

En México, durante el 2020, el Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero (CESF) acordó la creación del Comité de Finanzas Sostenibles (CFS) reconociendo la importancia de “profundizar en el tema del desarrollo sostenible y sus implicaciones para la estabilidad financiera” (CESF, 2020). El CFS es presidido por el titular de la SHCP y está integrado por representantes de las autoridades financieras mexicanas la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF), la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) y el Banco de México (Banxico) (Sosa, 2021).

El CFS tiene por objeto “fomentar la transición hacia las finanzas sostenibles y a la adopción de mejores prácticas internacionales que contribuyan a la estabilidad del sistema financiero” (CESF, 2021). El CFS tuvo su primera sesión el 18 de noviembre de 2020 en la que dispuso crear cuatro grupos de trabajo para impulsar una agenda en materia de finanzas sostenibles (Sosa, 2021):

1. Taxonomía sostenible, liderado por SHCP.
2. Aprovechamiento de oportunidades de movilización de capital, liderado por CONSAR.
3. Medición de riesgos ASG, liderado por Banxico.
4. Divulgación de información y adopción de estándares ASG, liderado por CNBV.

Los cuatro grupos de trabajo, en su conjunto, delimitarán la agenda de sostenibilidad en el camino hacia una economía baja en carbono, resiliente e incluyente. México es un referente internacional en cómo crear un ecosistema financiero sostenible.

## CONCLUSIÓN

Lograr un desarrollo que resuelva problemáticas ambientales, sociales y de gobernanza, requerirá un cambio de paradigma para que no sólo se le atribuya al sector público la responsabilidad de atender dichas problemáticas.

México es un país en desarrollo, de ingreso medio; ubicado en el norte del continente americano, pero con identificación cultural latina. Asimismo, es un país megadiverso tanto en su biodiversidad como en su cultura, siendo uno de los países más poblados en el mundo y una de las 20 economías más grandes.

Las problemáticas ambientales, sociales y de gobernanza de México son amplias. Desde, las emisiones de GEI, las sequías, las descargas de aguas residuales no tratadas, la pérdida de biodiversidad y la exposición a fenómenos hidrometeorológicos; así como la pobreza multidimensional y la desigualdad de género, hasta llegar a la evasión de impuestos, la transparencia corporativa y la gobernanza corporativa.

La cantidad de recursos privados disponibles es mucho mayor que la de recursos públicos, es necesario transitar de la filantropía y donaciones a la alineación y rendición de cuentas de la agenda sostenible, donde existan marcos de referencia, divulgación de información, así como monitoreo de riesgos y flujos de financiamiento para aprovechar las oportunidades de inversión que logren, de manera paralela, rendimientos y disminución de las múltiples desigualdades existentes. México requiere mejorar la obtención y ejecución de recursos públicos, pero también necesita aumentar los recursos disponibles para la sostenibilidad de la mano del sector privado.

***“Las problemáticas ambientales, sociales y de gobernanza de México son amplias (...) La cantidad de recursos privados disponibles es mucho mayor que la de recursos públicos, es necesario transitar de la filantropía y donaciones a la alineación y rendición de cuentas de la agenda sostenible”.***

## BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial. (2020). Doing Business 2020. Washington: Grupo Banco Mundial. Obtenido de Home: <https://espanol.doingbusiness.org/es/doingbusiness>
- Banco Mundial. (16 de Diciembre de 2021). Acerca de Doing Business. Obtenido de Acerca de nosotros: <https://espanol.doingbusiness.org/es/about-us>
- Biodiversidad Mexicana. (16 de Diciembre de 2021). Categorías de riesgo en México. Obtenido de Especies: <https://www.biodiversidad.gob.mx/especies/catRiesMexico>
- Buenrostro, R. (7 de Octubre de 2021). Reunión de la Comisión de Hacienda y Crédito Público. (C. d. Diputados, Entrevistador) Obtenido de [https://www.youtube.com/watch?v=QBdauZD1Fx0&ab\\_channel=C%C3%A1maradeDiputados](https://www.youtube.com/watch?v=QBdauZD1Fx0&ab_channel=C%C3%A1maradeDiputados)
- CBD. (15 de Diciembre de 2021). Mexico. Obtenido de Country Profiles: <https://www.cbd.int/countries/?country=mx>
- CENAPRED. (16 de Diciembre de 2021). Desastres en México. Obtenido de Impacto social y económico: <http://www.cenapred.unam.mx/es/Publicaciones/archivos/318-INFOGRAFADASTRESENMXICO-IMPACTOSOCIALYECONMICO.PDF>
- CEPAL. (13 de Agosto de 2020). Autonomía económica. Obtenido de Indicadores: <https://oig.cepal.org/es/indicadores>
- CEF. (30 de Junio de 2020). Cuadragésima Sesión. Obtenido de Comunicados de prensa: [https://www.cesf.gob.mx/work/models/CEF/docs/comunicados/Cuadragesima\\_sesion\\_CEF.pdf](https://www.cesf.gob.mx/work/models/CEF/docs/comunicados/Cuadragesima_sesion_CEF.pdf)
- CEF. (1 de Abril de 2020). Trigésima Novena Sesión. Obtenido de Comunicados de prensa: [https://www.cesf.gob.mx/work/models/CEF/docs/comunicados/Trigesima\\_novena\\_sesion\\_CEF.pdf](https://www.cesf.gob.mx/work/models/CEF/docs/comunicados/Trigesima_novena_sesion_CEF.pdf)
- CEF. (6 de Diciembre de 2021). ¿Qué es el CEF? Obtenido de <https://www.cesf.gob.mx/>
- CEF. (6 de Diciembre de 2021). Estructura. Obtenido de <https://www.cesf.gob.mx/>
- CEF. (Marzo de 2021). Informe anual sobre el estado que guarda la estabilidad del sistema financiero en México y sobre las actividades realizadas por el Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero. Obtenido de Publicaciones e Informes: [https://www.cesf.gob.mx/work/models/CEF/docs/informes/2021\\_informe\\_anual\\_cesf.pdf](https://www.cesf.gob.mx/work/models/CEF/docs/informes/2021_informe_anual_cesf.pdf)
- Challenger, A., & Soberón, J. (2008). Los ecosistemas terrestres. En CONABIO, Capital natural de México, Vol. I: Conocimiento actual de la biodiversidad (págs. 87-108). CDMX: CONABIO.
- Common, S., & Stagl, S. (2005). Ecological Economics: an introduction. Cambridge Press. Obtenido de <https://www.cambridge.org/mx/academic/subjects/economics/natural-resource-and-environmental-economics/ecological-economics-introduction?format=HB&isbn=9780521816458>
- CONAGUA. (2018). Estadísticas del Agua en México. CDMX: CONAGUA. Obtenido de <http://sina.conagua.gob.mx/sina/index.php?publicaciones=1>
- CONEVAL. (16 de Diciembre de 2021). Evolución de las dimensiones de la pobreza. Obtenido de Medición de la pobreza: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Carencias-sociales-datos-censales.aspx>
- CONEVAL. (15 de Diciembre de 2021). Medición multidimensional de la pobreza en México: un enfoque de bienestar económico y de derechos sociales. Obtenido de Informes y publicaciones: <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/FolletosInstitucionales/Paginas/Folletos/Medicion-multidimensional-de-la-pobreza-en-Mexico-un-enfoque-de-bienestar-economico-y-de-derechos-sociales.aspx>
- CONEVAL. (16 de Diciembre de 2021). Pobreza y género en México: hacia un sistema de indicadores. Obtenido de Medición de la pobreza: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-y-genero-en-Mexico-2008-2018.aspx>
- CONEVAL. (16 de Diciembre de 2021). Síntesis ejecutiva. Pobreza y género en México 2008-2018 . Obtenido de Pobreza y género en México: hacia un sistema de indicadores. Información 2008-2018: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-y-genero-en-Mexico-2008-2018.aspx>
- Credit Suisse. (2018). Global Wealth Report 2018: Women hold 40% of global wealth. Credit Suisse Research Institute. Obtenido de <https://www.credit-suisse.com/about-us/en/reports-research/global-wealth-report.html>
- De la Torre, R., & Rodríguez, F. (2014). Reducción estratégica de la pobreza en México. CDMX: PNUD. Obtenido de PNUD: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/data/149606/Reduccion\\_Estrategica\\_de\\_la\\_Pobreza\\_en\\_Mexico.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/data/149606/Reduccion_Estrategica_de_la_Pobreza_en_Mexico.pdf)
- Deree, C., & Doss, C. (2008). Gender and the Distribution of Wealth in Developing Countries. En J. Davies, Personal Wealth from a Global Perspective. Oxford. Obtenido de <https://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199548880.001.0001/acprof-9780199548880>
- FMI. (2019). IMF Investment and Capital Stock Dataset, 2019. Washington: FMI. Obtenido de <https://www.imf.org/external/np/fad/publicinvestment/data/data080219.xlsx>
- Fuentes, H., Zamudio, A., Ruiz, C., & Ayllón, G. (2018). Evasión en Actividades Profesionales. CDMX: ITESM. Obtenido de <https://www.gob.mx/sat/prensa/informa-el-sat-los-resultados-de-los-estudios-de-evasion-fiscal-021-2019>
- G20. (Octubre de 2021). Roadmap. Obtenido de Archive: <https://g20sfwg.org/archive/roadmap/>
- Ibarra, V., Rentería, M., Garza, G., & Bolio, E. (Noviembre de 2018). Women Matter MX. (M. S. Company, Ed.) Obtenido de Reporte: Una ambición, dos realidades: [https://womenmattermx.com/WM\\_Nov\\_final\\_2.pdf](https://womenmattermx.com/WM_Nov_final_2.pdf)
- ICJ. (20 de Diciembre de 2021). Pandora Papers. Obtenido de Investigations: <https://www.icj.org/investigations/pandora-papers/>
- IFC. (14 de Diciembre de 2021). 1950s and 1960s — Up and Running. Obtenido de IFC History Home: [https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/corp\\_ext\\_content/ifc\\_external\\_corporate\\_site/about+ifc\\_new/ifc+history/50s+and+60s](https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/corp_ext_content/ifc_external_corporate_site/about+ifc_new/ifc+history/50s+and+60s)

- Inderst, G., & Stewart, F. (2018). Incorporating Environmental, Social and Governance (ESG) Factors into Fixed Income Investment. Washington: Banco Mundial. Obtenido de <https://documents1.worldbank.org/curated/en/913961524150628959/pdf/Incorporating-environmental-social-and-governance-factors-into-fixed-income-investment.pdf>
- INECC. (2018). Costos de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas de México. Medidas Sectoriales No Condicionadas. CDMX: Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático. Obtenido de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/330857/Costos\\_de\\_las\\_contribuciones\\_nacionalmente\\_determinadas\\_de\\_M\\_xico\\_dobles\\_p\\_ginas\\_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/330857/Costos_de_las_contribuciones_nacionalmente_determinadas_de_M_xico_dobles_p_ginas_.pdf)
- INECC. (18 de Mayo de 2018). Inventario Nacional de Emisiones de Gases y Compuestos de Efecto Invernadero. Obtenido de Acciones y Programas: <https://www.gob.mx/inecc/acciones-y-programas/inventario-nacional-de-emisiones-de-gases-y-compuestos-de-efecto-invernadero>
- INEGI & INMUJERES. (2019). Nota técnica. Obtenido de Encuesta Nacional Sobre Uso del Tiempo (ENUT) 2019: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enut/2019/doc/enut\\_2019\\_nota\\_tecnica.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enut/2019/doc/enut_2019_nota_tecnica.pdf)
- INEGI. (16 de Diciembre de 2021). Presentación de resultados. Obtenido de Encuesta Nacional de Inclusión Financiera 2018: <https://www.inegi.org.mx/programas/enif/2018/>
- Kristensen, J., Bowen, M., & Long, C. (2019). Introduction: What is PFM and why is it important? En J. Kristensen, M. Bowen, & C. Long, Public Financial Management, and Good Governance. International Development in Focus (págs. 1-8). Washington: World Bank. doi:doi:10.1596/978-1-4648-1466-2
- Ladyman, J., Lambert, J., & Wiesner, J. (2013). What is a complex system? European Journal for Philosophy of Science. doi:<https://doi.org/10.1007/s13194-012-0056-8>
- Martínez-Meyer, E., Sosa-Escalante, J., & Álvarez, F. (2014). El estudio de la biodiversidad en México: ¿una ruta con dirección? Revista Mexicana de Biodiversidad, 85, 1-9. doi:<https://doi.org/10.7550/rmb.43248>
- NASA. (5 de Mayo de 2021). Widespread Drought in Mexico. Obtenido de Earth Observatory: <https://earthobservatory.nasa.gov/images/148270/widespread-drought-in-mexico>
- OIT. (15 de Diciembre de 2021). Ratificaciones de México. Obtenido de Ratificaciones por país: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200\\_COUNTRY\\_ID:102764](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102764)
- ONU. (14 de Diciembre de 2021 ). La Agenda para el Desarrollo Sostenible. Obtenido de Contexto: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>
- ONU. (14 de Diciembre de 2021). 1960-1970. Obtenido de UN Documentation: Development: <https://research.un.org/en/docs/dev/1960-1970>
- ONU. (14 de Diciembre de 2021). 1971-1980. Obtenido de UN Documentation: Development: <https://research.un.org/en/docs/dev/1971-1980>
- ONU. (15 de Diciembre de 2021). Acuerdo de París. Obtenido de Process and meetings: <https://unfccc.int/es/process-and-meetings/the-paris-agreement/el-acuerdo-de-paris>
- ONU. (14 de Diciembre de 2021). Background. Obtenido de <https://www.un.org/millenniumgoals/bkgd.shtml>
- ONU. (15 de Diciembre de 2021). La Agenda para el Desarrollo Sostenible. Obtenido de Contexto: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>
- ONU. (15 de Diciembre de 2021). La Declaración Universal de Derechos Humanos . Obtenido de <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- ONU. (14 de Diciembre de 2021). Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. Obtenido de Documents: <https://digitallibrary.un.org/record/139811?ln=es>
- ONU Mujeres. (15 de Diciembre de 2021). Convención sobre la Eliminación de todas formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Obtenido de Publicaciones: <https://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2011/12/cedaw>
- ONU Mujeres. (15 de Diciembre de 2021). Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, Declaración política y documentos resultados de Beijing+5. Obtenido de Publications: <https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2015/01/beijing-declaration#view>
- ONU Mujeres México . (2020). Costos, retornos y efectos de un Sistema de cuidado infantil universal, gratuito y de calidad en México. Obtenido de Publicaciones: <https://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2020-nuevo/diciembre-2020/costos-retornos-y-efectos-de-un-sistema-de-cuidado-infantil-universal-en-mexico>
- PNUD México. (2018). Evaluación de necesidades de financiamiento para la biodiversidad en México 2017-2020. CDMX: Biofin. Obtenido de [https://www.biofin.org/sites/default/files/content/knowledge\\_products/FNA\\_Evaluacion\\_final\\_\\_\\_comprimido.pdf](https://www.biofin.org/sites/default/files/content/knowledge_products/FNA_Evaluacion_final___comprimido.pdf)
- PRI. (15 de Diciembre de 2021). Environmental, social and governance issues. Obtenido de Sustainability issues: <https://www.unpri.org/sustainability-issues/environmental-social-and-governance-issues>
- Quinto Elemento Lab. (20 de Diciembre de 2021). Los Pandora Papers México. Obtenido de Pandora Papers: <https://quintoelab.org/project/los-pandora-papers-mexico>
- Registro Agrario Nacional. (16 de Diciembre de 2021). Estadística con perspectiva de género. Obtenido de Estadística agraria: <http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/sistemas-de-consulta/estadistica-agraria/estadistica-con-perspectiva-de-genero>
- Russell Investments. (2018). Materiality matters: Introducing a new ESG metrics. Washington: Russell Investments. Obtenido de <https://russellinvestments.com/us/insights/articles/materiality-matters>
- Secretaría de Economía. (16 de Diciembre de 2021). Directorio de cámaras empresariales autorizadas por la Secretaría de Economía como operadores del SIEM. Obtenido de Directorio de Cámaras Empresariales autorizadas de SE: <https://data.amerigeoss.org/dataset/directorio-de-camaras-empresariales-autorizadas-de-se>

- Servicio Meteorológico Nacional. (2015 de Diciembre de 2021). Monitor de Sequía en México. Obtenido de Climatología: <https://smn.conagua.gob.mx/es/climatologia/monitor-de-sequia/monitor-de-sequia-en-mexico>
- SHCP. (1 de Febrero de 2021). Colaboración entre el SAT e instituciones académicas arroja resultados sobre evasión fiscal para 2020. Obtenido de Prensa: <https://www.gob.mx/sat/prensa/colaboracion-entre-el-sat-e-instituciones-academicas-arroja-resultados-sobre-evasion-fiscal-para-2020-018-2021>
- Sistema Meteorológico Nacional. (16 de Diciembre de 2021). Información histórica. Obtenido de Ciclones tropicales: <https://smn.conagua.gob.mx/es/ciclones-tropicales/informacion-historica>
- Sosa, A. (24 de Septiembre de 2021). Financiamiento verde e incluyente 2021, trazando la ruta financiera hacia una recuperación sostenible. Obtenido de Agenda: Comité de Finanzas Sostenibles (CFS): <https://app.glueup.com/event/financiamiento-verde-e-incluyente-2021-42866/agenda.html#agenda>
- STPS. (2021). Información laboral. CDMX: STPS. Obtenido de <http://www.stps.gob.mx/gobmx/estadisticas/pdf/perfiles/perfil%20nacional.pdf>
- UNAM & Central European University (CEU). (2019). Evasión en IVA: Análisis de redes. CDMX: UNAM & Central European University (CEU). Obtenido de [http://omawww.sat.gob.mx/gobmxtransparencia/Paginas/documentos/estudio\\_opiniones/Evasion\\_en\\_IVA\\_Analisis\\_de\\_Red.es.pdf](http://omawww.sat.gob.mx/gobmxtransparencia/Paginas/documentos/estudio_opiniones/Evasion_en_IVA_Analisis_de_Red.es.pdf)
- UNAM & Central European University (CEU). (2020). Evasión tributaria: Análisis de redes. CDMX: UNAM & Central European University (CEU). Obtenido de [http://omawww.sat.gob.mx/gobmxtransparencia/Paginas/documentos/estudio\\_opiniones/Evasion\\_tributaria\\_analisis\\_de\\_redes\\_UNAM.pdf](http://omawww.sat.gob.mx/gobmxtransparencia/Paginas/documentos/estudio_opiniones/Evasion_tributaria_analisis_de_redes_UNAM.pdf)
- UNAM. (4 de Febrero de 2021). Con ciencia de redes, investigadores de la UNAM detectan los sectores económicos que evaden más impuestos. Centro de Ciencias de la Complejidad, pág. <https://www.c3.unam.mx/noticias/noticia181.html>. Obtenido de Noticias: <https://www.c3.unam.mx/noticias/noticia181.html>
- UNCTAD. (14 de Diciembre de 2021). Foundation. Obtenido de History: <https://unctad.org/es/node/10>
- UNDP. (14 de Diciembre de 2021). 1960s and before: The early years. Obtenido de Timeline: <http://50.undp.org/en/#timeline>
- UNEP Finance. (22 de Enero de 2014). Inquiry Into The Design Of A Sustainable Financial System. Obtenido de News: <https://www.unepfi.org/news/inquiry-into-the-design-of-a-sustainable-financial-system/>
- Unión Europea. (3 de Noviembre de 2021). Overview of sustainable finance. Obtenido de Sustainable Finance: [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance/overview-sustainable-finance\\_en#what](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance/overview-sustainable-finance_en#what)
- WRI. (10 de Diciembre de 2020). This Interactive Chart Shows Changes in the World's Top 10 Emitters. Obtenido de Insights: <https://www.wri.org/insights/interactive-chart-shows-changes-worlds-top-10-emitters>
- Zamudio, F., Jiménez, J., & Rodríguez, G. (2019). Prácticas de evasión del ISR en sueldos y salarios. CDMX: Universidad de Chapingo. Obtenido de [http://omawww.sat.gob.mx/cifras\\_sat/Documents/Pr%C3%A1cticasdeevasi%C3%B3ndelISRensueldosysalarios.pdf](http://omawww.sat.gob.mx/cifras_sat/Documents/Pr%C3%A1cticasdeevasi%C3%B3ndelISRensueldosysalarios.pdf)
- Zamudio, F., Jiménez, J., & Rodríguez, G. (2020). Evasión en sueldos y salarios: redes de patrones. CDMX: Universidad de Chapingo. Obtenido de [http://omawww.sat.gob.mx/cifras\\_sat/Documents/Evasi%C3%B3n\\_en\\_sueldosysalarios\\_redes\\_de\\_patrones\\_Chapingo.pdf](http://omawww.sat.gob.mx/cifras_sat/Documents/Evasi%C3%B3n_en_sueldosysalarios_redes_de_patrones_Chapingo.pdf)

## CAPÍTULO 6

### FINANZAS PÚBLICAS PARA LAS SIGUIENTES GENERACIONES

- Alejandra Macías Sánchez  
Directora ejecutiva de CIEP

#### INTRODUCCIÓN

La Organización Mundial de la Salud (OMS) estima que, de 2015 a 2050, la población mayor a 60 años en el mundo pasará de 900 millones a 2,000 millones de personas (OMS, 2015). En este contexto, el cambio demográfico y el acelerado envejecimiento poblacional representan uno de los principales retos del siglo XXI (Peine, Faulkner, Jæger, & Moors, 2015).

Para América Latina, el envejecimiento poblacional es un problema particular, pues la región envejece más rápido que ninguna otra: en 2090 América Latina y el Caribe tendrán la mayor proporción de personas adultas mayores en el mundo (36% del total de población) (Okumara & et al., 2020).

Los factores que inciden en el envejecimiento de la población son principalmente la esperanza de vida y la tasa de fertilidad. El primer aspecto se relaciona con el aumento en esperanza de vida de las personas adultas mayores resultado del avance tecnológico que permite que vivamos más años aún con enfermedades crónico degenerativas, así como con tener hábitos más saludables, entre otros. El segundo aspecto es la caída en el número de hijos e hijas en promedio que las mujeres en edad fértil tienen, es decir, entre menos hijos o hijas se tienen es menos probable que las generaciones se reemplacen, teniendo como resultados la caída de la población entre 15 y 65 años de edad.

El envejecimiento de la población tiene implicaciones en la economía de los países, a nivel del hogar con relación a los ingresos y cuidados de las personas adultas mayores, así como a nivel país, pues cada vez hay menos personas en edad de trabajar, mientras que el gasto público en salud, pensiones y cuidados aumenta.

#### ENVEJECIMIENTO EN MÉXICO: ESPERANZA DE VIDA Y FERTILIDAD

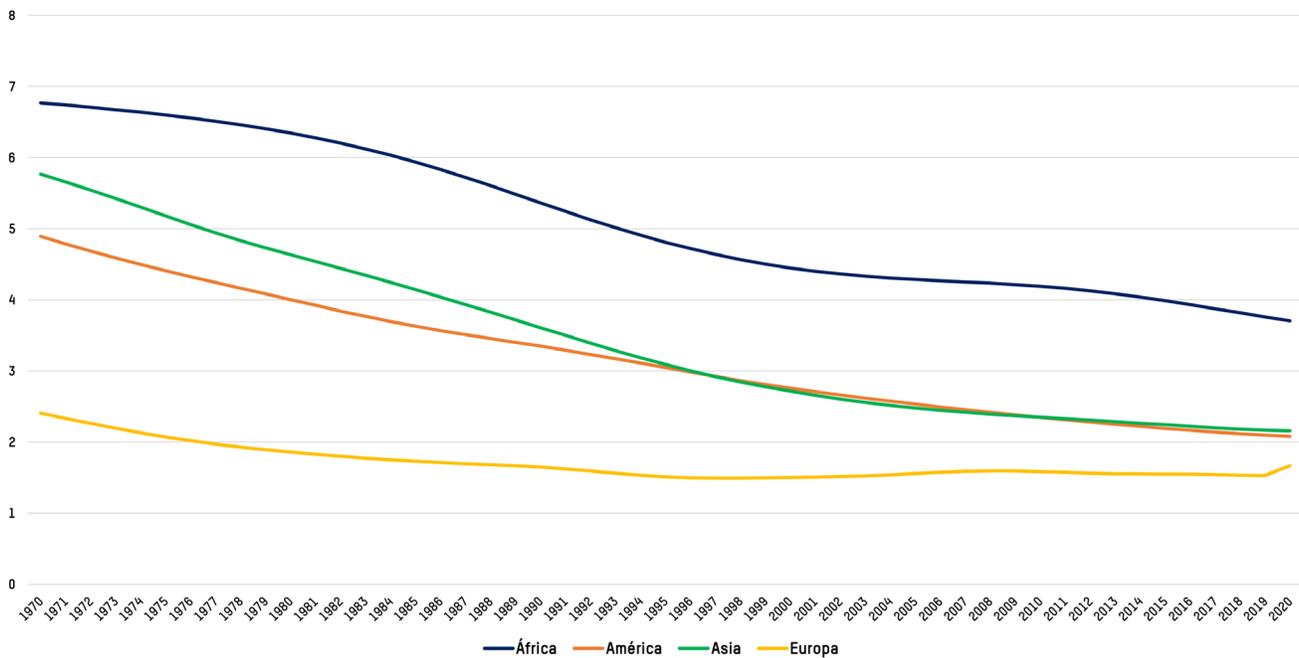
En el mundo, la esperanza de vida al nacer ha aumentado durante los últimos 60 años, en 1960 era de 52 años, mientras que para 2019 ascendió a 72 años en promedio para hombres y mujeres (Banco Mundial, 2021). En América Latina y en México, la esperanza de vida es en promedio 76 años y 75 años, respectivamente; mayor que el promedio mundial. Es importante señalar que generalmente la esperanza de vida de las mujeres es mayor que la de los hombres.

En cuanto a la fertilidad, las Naciones Unidas definen la tasa de fertilidad total (TFT) como el promedio de hijas e hijos nacidos vivos que una mujer tiene durante su edad fértil, entre los 15 y 50 años de edad (United Nations).

Por definición, los países tienen una fertilidad alta cuando las mujeres tienen más de 5 hijos e hijas en promedio, mientras que, se considera una fertilidad baja cuando tienen 1.3 hijos e hijas, en promedio. Un promedio por mujer, se considera el nivel de fertilidad de reemplazo, lo que quiere decir que es el número promedio de hijos que debe tener una mujer para reproducirse y así tener una hija que sobreviva para alcanzar la edad para ser madre (United Nations). Si se sostiene este nivel de fertilidad a largo plazo, cada generación se reemplazaría a sí misma (Macías & Villarreal, 2021).

La tasa de fertilidad en el mundo ha experimentado caídas constantes. En algunas regiones ya se encuentran por debajo de la tasa de reemplazo, por lo que se presentan tendencias aceleradas de envejecimiento y caídas potenciales en la población total, fenómeno que ya ocurre en algunos países (ver Figura 1). En América se experimentó una caída en la tasa de fertilidad de 1970 a 2020, de 4.9 a 2.1 hijos promedio por mujer. En esta región se encuentran países como Estados Unidos que en 1970 tenía una tasa de fertilidad de 2.5, la cual descendió a 1.7; y México que hace 50 años, una mujer tenía 6.6 hijos en promedio, pero ahora tiene solo 2.1 (Macías & Villarreal, 2021).

FIGURA 1. EVOLUCIÓN DE TASA DE FERTILIDAD POR REGIONES 1970 - 2020



Fuente: Elaboración propia con dato de Banco Mundial y OCDE

## RETOS DEL ENVEJECIMIENTO PARA EL SISTEMA FISCAL MEXICANO

La transición demográfica tiene consecuencias económicas y sociales que requieren la atención del Estado. Por un lado, en el futuro habrá menos personas en edad laboral y más personas que requieran de cuidados, lo cual afectará la composición del mercado laboral. Por otro lado, la población adulta mayor requerirá más recursos públicos para el pago de pensiones, para establecer un sistema de cuidados y para la atención a la salud (Rofman & Apella, 2021).

Ambas consecuencias del envejecimiento plantean retos importantes al sistema fiscal mexicano, pues, por un lado, se vislumbra el aumento en la demanda de servicios de salud, los cuales no tienen un financiamiento adecuado para contar con una cobertura universal; mientras que no existe un sistema de cuidados para atender a las personas adultas mayores. No obstante, desde hace diez años el gasto en pensiones ha crecido entre 5% y 7% cada año. Por tanto, el gasto en estos rubros seguirá creciendo en los años por venir.

Por otro lado, los ingresos públicos de México están entre los más bajos de los países de la OCDE y de la región. Además, año con año, los ingresos federales mexicanos son menores que los gastos públicos, incurriendo en desbalances presupuestarios y endeudamiento. Asimismo, más de 70% de los ingresos, se dirigen a cubrir gastos comprometidos como son el pago de deuda, pensiones y transferencias a estados y municipios, lo que deja alrededor de 2 puntos del PIB para mejorar e innovar las políticas públicas dirigidas a salud, educación e infraestructura.

Dado lo anterior, el envejecimiento conduce a contar con menos personas económicamente activas que contribuyen al sistema fiscal a través de pago de impuestos sobre la renta y cuotas a la seguridad social, haciendo menos probable que los ingresos aumenten y sean suficientes para cubrir el crecimiento en los gastos relacionados con los adultos mayores, lo que pone en riesgo la sostenibilidad fiscal del país.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) indica que la viabilidad de las sociedades con mayor longevidad requiere de la adaptabilidad del mercado laboral y de la sostenibilidad de los sistemas de protección social. Esto implica una revisión del sistema de pensiones, de la configuración de los sistemas de salud y adaptar el mercado laboral para permitir la participación activa de la población adulta mayor (OIT, 2009).

En México, antes de que se nos termine el bono demográfico, debemos diseñar e implementar políticas que consideren este envejecimiento y que permitan, por un lado, incorporar a más mujeres y personas adultas mayores al mercado laboral y, por otro lado, hacer el gasto más eficiente y menos desigual para la población.

## LA BRECHA FISCAL

Como se comentó anteriormente, el endeudamiento público es la consecuencia y resultado de dos políticas fiscales: recaudar menos de lo que se puede o gastar más de lo que se tiene. La deuda pública, en cambio, es la acumulación y la sumatoria de lo anterior, desde el inicio de nuestra contabilidad hasta el día de hoy. Dado que, para todo gasto se requiere de una fuente de ingresos, ya sea ahora o en el futuro, es importante que el diseño de políticas se desarrolle bajo principios de eficiencia y equidad (CIEP, 2021).

Lo anterior nos lleva a pensar en la sostenibilidad fiscal, la cual gira en torno a las personas, ya que el sistema fiscal recauda, dentro del territorio nacional, impuestos e ingresos de todas las personas residentes permanentes y temporales, independientemente de su edad y sexo. Todas y todos contribuimos cuando consumimos y cuando trabajamos. Asimismo, recibimos beneficios del gasto público, tanto con escuelas públicas, servicios de primaria infancia y salud, provisión de infraestructura, como con el pago de pensiones (CIEP, 2021).

La estructura etaria (i.e. de las edades) de la población influye en la economía por varias vías. La más importante es que el comportamiento económico de las personas cambia de manera sistemática a medida que atraviesan su ciclo de vida: asistir a la escuela, formar parte del mercado laboral, consumir bienes suntuarios, ahorrar y prepararse para una eventual jubilación (Lee y Masson, 2011).

En este punto es importante introducir el término de inequidad fiscal intergeneracional, el cual se refiere a la situación en la que el sistema fiscal traslada el pago de obligaciones de una generación a otra creando desigualdad en las aportaciones netas, es decir, entre lo que generan, vía pago de impuestos, por ejemplo, y lo reciben, vía gasto público (Auerbach et al., 1994; ONU, 2013). En este sentido, los ingresos públicos recaudados y los que se espera recaudar en el futuro deben ser suficientes para cubrir las obligaciones sociales y financieras de corto, mediano y largo plazo.

La inequidad intergeneracional se hace más profunda con un proceso de envejecimiento, ya que la carga de la deuda recaería en menos personas que conformarán la siguiente generación. Para calcular la inequidad intergeneracional es necesario proyectar los impuestos y el gasto público mediante el uso de perfiles demográficos, los cuales incluyen la proyección de envejecimiento de la población mexicana. Este procedimiento estima una recaudación y un gasto público potencial, por año y edad, bajo el supuesto de que las políticas públicas actuales se mantienen constantes (Auerbach et al., 1994; Kotlikoff, 2018; ONU, 2013).

Tomando en cuenta la transición demográfica se calculan los perfiles de impuestos y los perfiles de gasto público que permitirán estimar la diferencia en las aportaciones netas entre una generación y otra. Los resultados arrojan que, bajo las políticas públicas actuales, una persona recién nacida pagaría 138 mil 770 pesos en aportaciones netas, mientras que las siguientes generaciones pagarían 993 mil 066 pesos. Esto implica que las futuras generaciones tendrían que pagar 616% más que las presentes generaciones para recibir los mismos bienes y servicios públicos que actualmente se proveen tanto en cantidad, como en calidad (CIEP, 2021).

Existen derechos humanos que el Estado debe respetar, proteger, garantizar y promover en todo momento. Entre esos derechos se encuentran la educación y la salud, los cuales se establecen, cada uno, en un artículo de la Constitución Mexicana. La provisión desigual en cantidad y calidad de bienes y servicios relacionados con estos dos derechos, principalmente, viola los principios mencionados, no solamente en la actualidad, si no para las siguientes generaciones quienes tendrían acceso disminuido a sus derechos y tendrían que pagar más impuestos para saldar la deuda en la que se incurrió para pagar los bienes y servicios actuales (CIEP, OXFAM y FUNDAR, 2021).

## IMPLICACIONES Y SIGUIENTES PASOS

Para poder cerrar la brecha fiscal entre las generaciones es necesario realizar cambios importantes en el tiempo presente, creando un nuevo sistema fiscal que incorpore las necesidades de las generaciones presentes y de las futuras. Un sistema fiscal que sea más distributivo -que la población con mayores ingresos contribuya más-, pero también que las personas más vulnerables reciban mejores bienes y servicios públicos que garanticen su acceso a los derechos básicos. Un sistema fiscal que sea sostenible y equitativo, es decir, que en el momento presente el endeudamiento se utilice para hacer inversiones con retornos positivos para la sociedad y la economía en el mediano y largo plazo; y que tal inversión se realice en las necesidades prioritarias de la sociedad. Además, que el endeudamiento y la deuda no se convierta en un pasivo creciente para las siguientes generaciones. Un sistema fiscal que impulse la incorporación de las mujeres y las población joven al mercado laboral para paliar los efectos del envejecimiento en México.

El gobierno federal también debería enfocar esfuerzos en sectores prioritarios para el desarrollo del país, considerando la crisis sanitaria y las condiciones socioeconómicas y macroeconómicas derivadas de dicha crisis. En primer lugar, el gasto público, insuficiente como se plantea para el Presupuesto de Egresos de la Federación 2022, debería enfocarse en fortalecer el sistema de salud universal; reformar el sistema educativo, principalmente para impulsar la educación inicial de la siguiente generación; y diseñar e implementar un sistema de cuidados integral para niñas y niños, personas mayores y con discapacidad. Asimismo, potenciar la inversión y creación de infraestructura, aspectos que impulsan el crecimiento económico.

## BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial. (Diciembre de 2021). Banco Mundial Datos. Obtenido de <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.DYN.LE00.IN>
- CIEP. (12 de enero de 2021). El endeudamiento y la deuda pública. Obtenido de El impacto en las generaciones presentes y futuras: <https://ciep.mx/el-endeudamiento-y-la-deuda-publica-el-impacto-en-las-generaciones-presentes-y-futuras/>
- CIEP, OXFAM y FUNDAR. (2021). La vacuna contra la desigualdad. Obtenido de <https://lavacunacontraladesigualdad.org/>
- Macias, A., & Villarreal, H. (2021). Economía Mexicana. Obtenido de <http://www.economia.unam.mx/assets/pdfs/econmex/06/04Alejandra-Villarreal.pdf>
- OIT, O. I. (2009). Ageing societies: The benefits, and the costs, of living longer. World of work, 9-12.
- Okumara, M., & et al. (2020). La Economía Plateada en América Latina y el Caribe. BID.
- OMS. (2015). Informe mundial sobre el envejecimiento y la salud. Biblioteca de la OMS.
- Peine, A., Faulkner, A., Jæger, B., & Moors, E. (2015). Science, technology and the 'grand challenge' of ageing. Understanding the socio-material constitution of later life. *Technological Forecasting & Social Change*, 1-9.
- Rofman, R., & Apella, I. (2021). Cuando tengamos sesenta y cuatro. Oportunidades y desafíos para la política pública en un contexto de envejecimiento poblacional en América Latina y el Caribe. Washington: Banco Mundial.
- United Nations. (s.f.). Population change. Total Fertility Rate. Obtenido de [by bearing a daughter who survives to childbearing age](#)

## CONCLUSIONES

Como se ha mostrado a lo largo de los ensayos, México es un país con muchos retos pendientes para alcanzar un desarrollo sostenible. México es la décimo quinta economía mundial, es un país en desarrollo, megadiverso en su biodiversidad, y de ingreso medio. Sin embargo, México también se encuentra en el top 20 de países que generan la mayor cantidad de gases de efecto invernadero a nivel mundial, y es de los más desiguales del mundo: el 10% de la población concentra el 79% de la propiedad, mientras que el 50% más pobre no cuenta con ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas.

La desigualdad extrema que vive el país se manifiesta también en la renuencia de la clase política en implementar políticas redistributivas que puedan trastocar los intereses de las élites económicas: revisar a fondo las fuentes de ingreso y el destino del gasto público es fundamental para lograr un país más justo.

Para hacer frente a estos retos con enfoque de derechos humanos e igualdad sustantiva, el país requiere de una reforma tributaria. Recaudamos pocos impuestos en relación con el tamaño de nuestra economía para casi cualquier estándar; somos el país que menos recauda de la OCDE e incluso recaudamos menos que el promedio de América Latina. Asimismo, más de 70% de nuestros ingresos presupuestarios se dirigen a cubrir gastos comprometidos como son el pago de deuda, pensiones y transferencias a estados y municipios, lo que deja alrededor de 2% del PIB para mejorar e innovar las políticas públicas dirigidas a salud, educación e infraestructura. (CIEP, 2021)

La situación de México no es ajena al panorama internacional actual. Los recursos perdidos por la evasión fiscal de las multinacionales y las personas millonarias en el mundo podrían cubrir más de tres veces el costo de vacunación contra el COVID-19 de toda la población mundial. Para que exista una recuperación global después de la pandemia, con una perspectiva de derechos humanos, son necesarios mecanismos de coordinación multilateral que beneficien no sólo a los países desarrollados sino a los países de menores ingresos.

Una reforma fiscal integral requiere de medidas concretas y coordinadas desde la política tributaria y de gasto público. Del lado del ingreso, una reforma progresista requeriría introducir reformas tributarias donde exista un balance entre aumentar la recaudación y la progresividad, dado que México es un país con alta desigualdad.

- A nivel internacional, combatir la evasión no sólo se traduce en combatir los paraísos fiscales por todos conocidos, sino un esfuerzo de coordinación conjunta: los países de la OCDE son responsables del 78% de las pérdidas fiscales anuales. Es por eso que creemos que México, junto con otras economías del Sur Global, podría liderar el esfuerzo de pugnar por un impuesto global mayor, en línea con lo establecido por la ICRICT en diversos foros como el G20 y el Foro Global sobre la Transparencia y el Intercambio de Información con Fines Fiscales de la OCDE. Pasar de una tasa del 15% al 21% o 25% podría duplicar o triplicar los recursos fiscales a nivel global, donde los países de menores ingresos podrían beneficiarse más del acuerdo global.
- México puede avanzar en la agenda global a través de mayor transparencia: reportes por país, para que las multinacionales publiquen de manera detallada cómo obtienen sus ganancias y poner mayores controles para reducir la transferencia de sus ganancias hacia paraísos fiscales.
- Hay varias fuentes de ingreso donde México se ha quedado rezagado en materia recaudatoria frente a sus pares latinoamericanos: recaudamos poco en impuestos al patrimonio y en contribuciones sociales de seguridad social.
- Para fortalecer el rol redistributivo de nuestro sistema fiscal, la progresividad tributaria debe reconocerse en el plano jurídico. Esta medida es sumamente importante para que los tributos más ambiciosos en términos de progresividad puedan implementarse en México sin que corran el riesgo de ser declarados inconstitucionales cuando sean impugnados por las elites económicas.
- Una reforma y revisión de las cuotas en el sistema de seguridad social, ya que las contribuciones por este concepto son de las más bajas en América Latina, como porcentaje del PIB, y por ende insuficientes para poder financiar servicios de salud y protección social de calidad.
- Introducir una serie de reformas enfocadas a una recaudación mayor de la riqueza, a través de la modificación de las reglas bajo las cuales actualmente tributa la posesión de propiedad mediante el impuesto predial. Esto fortalecería las haciendas públicas a nivel local.

- Para que la sociedad pueda evaluar si las elites económicas pagan lo justo, es necesario transparentar los beneficios tributarios federales y locales, así como las declaraciones anonimizadas de ISR. Además, para avanzar en el combate a la elusión y evasión fiscal, México debería impulsar la implementación de un registro público de beneficiarios finales, mejorar la situación de los registros públicos de la propiedad, y transparentar los informes país por país de las empresas multinacionales.

Del lado del gasto público, una mejora en el ejercicio del gasto requiere de criterios claros que permitan atender tres problemáticas: 1) que el gasto público tenga un enfoque de derechos y procure una mayor igualdad sustantiva en el acceso a derechos sociales, 2) que promueva el crecimiento sostenible y 3) que sea fiscalmente responsable a futuro.

- Un manejo responsable de la deuda pública. Como se mencionó anteriormente, el costo financiero de la deuda ha aumentado en los últimos años. Es necesario que, en el momento presente el endeudamiento se utilice para hacer inversiones con retornos positivos para la sociedad y la economía en el mediano y largo plazo. Es decir, que el endeudamiento no se convierta en un pasivo creciente para las siguientes generaciones.
- Una estrategia de gasto con un enfoque intergeneracional. La transición demográfica tiene consecuencias económicas y sociales que requieren de políticas públicas acordes. El envejecimiento de la población y la caída en la fertilidad cambiará radicalmente la estructura laboral y habrá una mayor presión a las finanzas públicas, dado que la población adulta mayor requerirá más recursos públicos para el pago de pensiones, para establecer un sistema de cuidados y para la atención a la salud. Estas inversiones en servicios públicos no sólo reducen la desigualdad, sino que permiten establecer las herramientas que tendrá el Estado mexicano para las siguientes generaciones.
- Con las políticas actuales, sin cambios, las futuras generaciones tendrían que pagar, en términos reales, casi 6 veces más que las presentes generaciones para recibir los mismos bienes y servicios públicos que actualmente se proveen tanto en cantidad, como en calidad.
- Se requiere un sistema fiscal que genere incentivos para la incorporación de las mujeres y la población joven al mercado laboral, primero, para que generen oportunidades y desarrollo personal, familiar y a la sociedad en general; segundo, para aumentar los recursos fiscales que permitan enfrentar los retos de un cambio demográfico. La inversión en salud, educación y un sistema de cuidados es fundamental para manejar la transición demográfica de manera responsable.
- La inversión pública se encuentra en uno de los niveles más bajos históricamente. Un mayor gasto en infraestructura pública de calidad –por ejemplo, que tengan altos retornos sociales– aumentaría el crecimiento económico y en consecuencia los ingresos tributarios.
- La estrategia de inversión pública debe de estar estrechamente conectada a la estrategia de atracción de inversión privada, alineando incentivos desde un enfoque de finanzas sostenibles. Los niveles de inversión pública en México son muy bajos para que el gobierno por sí solo pueda promover un crecimiento y desarrollo sostenible. Es necesario el involucramiento y trabajo con el sector privado para que el país pueda atender los riesgos ambientales –cambio climático– y sociales –pobreza y desigualdad– con mecanismos de gobernanza como el Comité de Finanzas Sostenibles liderado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

México tiene enfrente un reto importante a nivel fiscal y en su política social. A las deudas históricas del país para buscar mayor justicia social se le suman los retos ambientales globales y un horizonte plagado de riesgos por la transición demográfica que vive el país. Nuestra clase política tiene hoy una oportunidad histórica para realizar una serie de reformas en materia de ingresos y gasto que atienda de manera integral estos retos. El tiempo se acaba.



**OXFAM**

**México**

Manuel María Contreras, No.133, Mezanine 1  
Col. Cuauhtémoc. C.P. 06500. Alcaldía Cuauhtémoc.  
5556873002

[www.oxfammexico.org](http://www.oxfammexico.org)

 Oxfammx

 @oxfammexico

 @oxfammexico