Declaración de la Comisión Independiente para la Igualdad con Justicia Fiscal

Declaración de la Comisión Independiente para la Igualdad con Justicia Fiscal

Preámbulo

Somos un grupo independiente de economistas cuyo objetivo es promover las reformas necesarias para que el Estado mexicano tenga un sistema fiscal justo, equitativo y eficiente, que sea un motor para la prosperidad compartida y el desarrollo sostenible.

Nuestra visión es la de una sociedad donde la recaudación tributaria y de otros ingresos recurrentes sea suficiente para lograr los objetivos de un desarrollo inclusivo y sostenible, donde el sistema fiscal en su conjunto deje de empobrecer a las personas en pobreza —porque, en promedio, las personas en pobreza reciben menos en transferencias de lo que pagan en impuestos—, donde el pago de los impuestos sea progresivo y respete los principios básicos de equidad horizontal, donde el gasto público logre erradicar la pobreza extrema y promueva la igualdad de oportunidades, y donde la hacienda pública a todos los niveles de gobierno sea efectiva, eficaz y eficiente. Queremos una sociedad donde cada persona y empresa aporte según su capacidad económica real, para resarcir especialmente a los sectores históricamente vulnerados, donde la prosperidad se comparta de manera justa y equitativa entre todas las personas y se impulse el crecimiento económico inclusivo y sostenible. Todo ello en un contexto donde las finanzas púbicas mantengan un equilibrio y eviten el endeudamiento excesivo.

El gobierno que inicia su mandato en 2024 tiene una oportunidad histórica frente a la imperante necesidad de impulsar los cambios necesarios al sistema fiscal que resulten en aumentar la recaudación y la progresividad de los impuestos, así como promover prioridades de gasto para erradicar la pobreza extrema y la provisión adecuada, eficiente y de calidad de servicios públicos y garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas para las futuras generaciones.

Declaración de principios

Los principios que sustentan el ideario fundamental de esta comisión son:

1. **Progresividad:** El sistema tributario debe gravar proporcionalmente más a las personas con mayores recursos, y el gasto público —sobre todo el social— debe orientarse a erradicar la pobreza extrema, proveer servicios públicos de calidad y promover la igualdad de oportunidades. El efecto combinado de todos los impuestos y del gasto público debe resultar en claros aumentos del poder adquisitivo de la población pobre y vulnerable, en lugar de empobrecerla.
2. **Equidad horizontal:** Las retenciones asociadas a impuestos y seguridad social deben gravar de manera igual a personas con capacidades similares. Asimismo, el sistema fiscal en su conjunto debe ser equitativo entre géneros y grupos etarios y étnicos.
3. **Prosperidad compartida y sostenible:** El sistema fiscal debe fomentar el desarrollo económico inclusivo y promover la protección del medio ambiente, sin aumentar las cargas sobre la población pobre. Además, debe estimular la creación de empleo productivo y fortalecer a las micro y pequeñas empresas para que la prosperidad se comparta de manera equitativa.

4. **Eficiencia y efectividad:** La administración hacendaria debe ser eficiente y efectiva, basada en la confianza y en la calidad de los beneficios del gasto público, no necesariamente en la coerción. Los gobiernos de los tres órdenes de gobierno deben licitar la contratación de servicios y de obra pública a fin de garantizar las mejores condiciones de calidad y precio para el erario público. El sistema hacendario debe garantizar la recaudación de los ingresos necesarios y suficientes para financiar servicios públicos de calidad —sobre todo en educación y salud— sin imponer cargas desmedidas y sin caer en déficits públicos excesivos ni incentivar la evasión fiscal.
5. **Transparencia y rendición de cuentas:** Es fundamental que la ciudadanía tenga acceso a información clara y completa sobre la recaudación y gestión de los recursos públicos para promover su confianza en las instituciones. Asimismo, debe haber una rendición de cuentas efectiva y rigurosa por parte de las autoridades, en los tres niveles de gobierno, para garantizar que los fondos públicos se utilicen en beneficio del bien común.

Recomendaciones

Para que lo anterior sea posible, se deben poner en marcha múltiples acciones complementarias, tanto en el ámbito tributario como en el del gasto público.

1. Impulsar reformas al sistema tributario para mejorar su progresividad y eficiencia.

- Revisar las tasas impositivas, las retenciones de la seguridad social y las renuncias recaudatorias y combatir la elusión y evasión para lograr: una recaudación tributaria más cercana al promedio actual de América Latina y el Caribe —es decir, un aumento equivalente a entre tres y cinco puntos porcentuales del producto interno bruto (PIB)—; que la tasa efectiva de los ingresos más altos se acerque más al promedio de los países avanzados de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); que quienes tengan ingresos por encima del mínimo gravable no resulten con ingresos netos por debajo de este mínimo debido a las retenciones correspondientes; y eliminar la regresividad de las contribuciones de la seguridad social (para la población asegurada).
- Fortalecer los impuestos a la propiedad y ambientales existentes como una fuente importante de recursos públicos. En particular, se debe promover la recaudación del impuesto predial como la principal fuente de financiamiento de los gobiernos municipales, así como el cobro por el consumo de agua y drenaje. También el impuesto sobre tenencia y uso de vehículos debe convertirse en un impuesto ambiental progresivo federal administrado por las haciendas estatales, así como asegurar el cobro justo de los impuestos sobre las ganancias de acciones en bolsa y por el pago de dividendos a nivel federal. Por último, debe fortalecerse el cobro de impuestos ambientales, el cual se ha visto diezmado en los últimos años por una serie de exenciones y subsidios.
- Revisar la conveniencia de introducir impuestos federales a la transmisión intergeneracional de la riqueza, en términos de sus costos y beneficios sociales. Por ejemplo, revisar la exención a las transferencias por herencias, sucesiones y donaciones con un umbral de exención alto para gravar únicamente a las personas con mayor riqueza, sin afectar a la enorme mayoría de la población.

- Establecer metas verificables de reducción de la evasión fiscal, que permitan medir de manera adecuada y oportuna los avances en su combate.

2. Promover prioridades de gasto para la erradicación de la pobreza extrema, acceso a la protección social y la provisión de servicios públicos de calidad.

- Asegurar que el gasto en transferencias y protección social sea tal que el sistema fiscal deje de empobrecer a la población en situación de pobreza (debido a la carga de los impuestos al consumo) y que, por el contrario, elimine la pobreza extrema de forma permanente. Para ello, se tendría que introducir un sistema de transferencias y de protección social integral que contemple un balance a lo largo del ciclo de vida, elimine la fragmentación actual entre los sistemas contributivos y no contributivos y ofrezca protección a la población vulnerable frente a choques adversos.
- Promover programas integrales de apoyo a primera infancia para combatir la desnutrición infantil, mejorar el desempeño escolar y proteger la salud.
- Diseñar e implementar un sistema de cuidados que cuente con un marco normativo propio —enmarcado en una ley general—, con programas presupuestarios específicos y con presupuesto suficiente para asegurar el acceso de la población a servicios y políticas públicas de cuidados.
- Impulsar las políticas y presupuestos que permitan profundizar el acceso universal a servicios públicos de educación y de salud como prioridad del gasto público en México. Asimismo, incrementar la inversión en el sector salud en un sistema que integre los sistemas contributivos y no contributivos para eliminar las brechas de financiamiento y lograr un sistema único eficiente.
- Promover y profundizar la perspectiva de género en el diseño, análisis y evaluación de los presupuestos públicos. Esto puede realizarse al transversalizar el enfoque de género a lo largo de todo el ciclo presupuestario —tanto en los ingresos como en los egresos— y en todos los niveles de gobierno, así como con un análisis profundo de los impactos diferenciados de las políticas fiscales por género.
- Consolidar las políticas hacia el campo focalizadas territorialmente en un sistema integral que promueva el desarrollo económico sostenible de la población rural en situación de pobreza.

3. Mejorar el diseño institucional de la hacienda pública para asegurar la solidez y sostenibilidad de las finanzas públicas

- Promover mecanismos adicionales de transparencia y de rendición de cuentas, tanto en el lado de los ingresos como del gasto público.
    - En el lado de los ingresos, profundizar en la transparencia tributaria asequible y periódica para su análisis cabal con base en un fundamento legal claro, a partir de datos administrativos anonimizados que garanticen la seguridad de los contribuyentes, pero que permitan los análisis periódicos de incidencia tributaria en los distintos grupos de la población.

- Por el lado del gasto público, continuar y profundizar las evaluaciones técnicas e independientes, así como los mecanismos de rendición de cuentas para garantizar el adecuado ejercicio con eficiencia, eficacia y honradez.
- Implementar procesos para evaluar la rentabilidad social de la inversión pública, según dicta la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como realizar licitaciones públicas, tanto para adquisiciones como para obras de infraestructura.

- Asegurar un mayor carácter contracíclico de la política fiscal, así como una coordinación con la política monetaria, especialmente por medio de las políticas de gasto público. En particular, se debe monitorear y corregir el impacto del gasto en el desempeño económico, además de fortalecer y priorizar los fondos de estabilización que permitan blindar a las finanzas públicas en caso de una caída de los ingresos.
- Fortalecer las capacidades de auditoría, fiscalización y planeación estratégica del Servicio de Administración Tributaria (SAT), en complemento con la creación de la Agencia de Transformación Digital. Para ello, se deben fortalecer y digitalizar los registros administrativos vinculantes, así como simplificar los trámites para la declaración oportuna y adecuada de los impuestos a pagar y profesionalizar el funcionariado público hacendario por medio del servicio de carrera.
- Revisar a profundidad el marco normativo actual del sistema hacendario mexicano, especialmente la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para garantizar la aplicación efectiva de sus disposiciones.
- Fortalecer los contrapesos democráticos del sistema fiscal mexicano, con una revisión a profundidad de su diseño legal para: reducir la discrecionalidad del Poder Ejecutivo en la definición de las políticas fiscales; definir criterios legales de progresividad fiscal y el establecimiento de candados democráticos a las reasignaciones presupuestarias, así como la promoción y fortalecimiento de las capacidades de control y fiscalización por parte del Poder Legislativo; y garantizar la autonomía efectiva del Poder Judicial para analizar la viabilidad legal de las medidas que surjan de dicha revisión.

4. Fortalecer el federalismo fiscal para impulsar los ingresos públicos subnacionales.

- Revisar las funciones y atribuciones de gasto público entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, de manera que se establezca claramente la responsabilidad de cada uno de los niveles de gobierno en la provisión de bienes y servicios públicos de calidad para la población y asegurar el correspondiente financiamiento.
- Fortalecer las capacidades operativas y administrativas de los gobiernos estatales y municipales para el cobro adecuado del impuesto predial, el impuesto a la tenencia y uso de vehículos y de los impuestos cedulares. También hacer lo propio con el cobro del agua. Lo anterior implica la actualización de sus bases tributarias, la progresividad en su cobro, la revisión y consecuente eliminación de renuncias

recaudatorias ineficientes e inequitativas y su vinculación directa con la provisión adecuada de servicios públicos de calidad a nivel local.

- Reforzar el mandato y el desarrollo técnico de las haciendas públicas de las entidades federativas y municipios por medio de asistencia técnica, sistemas administrativos y de registros de propiedad digitales y mecanismos de cooperación y diálogo entre distintas autoridades hacendarias. Esto implica necesariamente renovar y reforzar las capacidades operativas del actual Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec), a fin de que pueda garantizar el apoyo técnico necesario a lo largo de todo el territorio nacional.

5. Garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones.

- Eliminar las fragmentaciones e inequidades en los sistemas de pensiones contributivas actuales, reformar estos sistemas para asegurar su sustentabilidad fiscal y lograr que no absorban el espacio fiscal requerido para lograr los objetivos prioritarios del gasto social.
- Promover y aprobar una ley marco que rija a todos los sistemas de pensiones en el país donde haya dinero público involucrado.
- Establecer una entidad encargada de homologar las afiliaciones, requisitos, beneficios y datos asociados a los regímenes pensionarios para asegurar su equidad, para avanzar hacia un sistema pensionario único que tenga un mandato y estructura claros para la reducción de desigualdades y que asegure su sostenibilidad en el largo plazo.
- Fomentar el ahorro individual voluntario y diseñar esquemas de asesoría y apoyo para que todas las personas trabajadoras puedan acceder a información clara, precisa y suficiente para su toma de decisiones.

Contexto

México experimentará profundas transformaciones en las próximas décadas

México hoy enfrenta y continuará enfrentando complejos desafíos en el futuro. En primer lugar, aún persiste la forma más grave de pobreza en nuestro país, con alrededor de 9.1 millones de personas en México en pobreza extrema, según las cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Además, aún no se garantiza el acceso universal a la salud, a la seguridad social, a los servicios básicos en la vivienda ni a la alimentación nutritiva y de calidad, entre otros. Más aún, los niveles de inseguridad pública no han descendido de manera significativa en los últimos años, con una de las tasas nacionales de homicidios más altas del mundo, según la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.[1]

Además, el país vive una transición demográfica acelerada, pues somos uno de los países de la región que más rápido está envejeciendo, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Esto incrementa la demanda sobre los servicios de salud y los sistemas de pensiones; y, al mismo tiempo, implica una transición epidemiológica que se traduce en una mayor preponderancia de enfermedades crónicas no transmisibles, las cuales requieren atención médica continua y más costosa que las enfermedades infecciosas o transmisibles.

A lo anterior se suman los impactos de la crisis climática. Se ha incrementado la frecuencia de incendios, sequías más prolongadas y fenómenos meteorológicos catastróficos. Según datos de la Comisión Nacional Forestal, en 2023 más de un millón de hectáreas fueron afectadas por incendios forestales, lo que significa que fue el año más crítico desde que se tiene registro en términos de superficie afectada.[2] Además, se espera que el año 2024 sea el año más cálido del que se tengan antecedentes en México.[3] Lo anterior se agrava pues estamos ante una crisis hídrica, dado que uno de cada cuatro acuíferos está sobreexplotado y el 60% de los cuerpos de agua presenta algún grado de contaminación.[4]

A estos desafíos globales, regionales y nacionales se enfrenta un margen de maniobra cada vez menor de las finanzas públicas mexicanas. Los recursos fiscales del gobierno no son suficientes para que el Estado mexicano cumpla con sus crecientes obligaciones, a la vez que Pemex dejó de ser el motor del desarrollo nacional. Los ingresos públicos se han mantenido estancados como proporción del PIB —a pesar de los recientes esfuerzos de fiscalización a grandes contribuyentes—, con un incremento de los ingresos tributarios que solo ha permitido compensar la caída de la renta petrolera.

Aunado a lo anterior, las inversiones públicas en salud, educación y seguridad se mantienen por debajo del promedio regional y hay una clara urgencia por mejorar la infraestructura pública, sobre todo la social.

[1] UNODC (2024). Intentional homicide victims | data.
[2] Sistema Nacional de Información Forestal (2024). Incendios.
[3] El Economista (2024). México vivirá en los próximos días las mayores temperaturas registradas en la historia: UNAM.
[4] Inegi (2024). Agua. Cuéntame de México.

Además, cerca del 80% del gasto neto total propuesto para 2024 se encuentra comprometido por obligaciones ineludibles del gobierno mexicano, como el pago de las pensiones, el gasto federalizado y el costo de la deuda,[5]. Esto limita el espacio fiscal para la inversión social y económica necesaria para promover el crecimiento sostenido e incluyente.

Sin embargo, también se presentan oportunidades en el mediano plazo que el gobierno mexicano podría aprovechar para fortalecer la hacienda pública. La relocalización de las empresas norteamericanas, por el fenómeno conocido como ***nearshoring***, ofrece un enorme potencial de inversiones directas en México durante los próximos años. A su vez, para aprovechar tal potencial, se requerirá de inversiones en infraestructura pública por hasta un total de $400,000 millones de dólares—el equivalente al 25% del PIB anual— en transporte, energía, agua y parques industriales durante los próximos seis años, según la actual administración.[6] Además, estas inversiones pueden alinearse con el potencial de reestructuración productiva verde y con una transición energética justa que permita la sostenibilidad en el largo plazo.

El mundo ha cambiado y también deberían hacerlo sus sistemas fiscales

La humanidad se enfrentará en las próximas décadas a una serie de crisis que demandan soluciones innovadoras y ambiciosas. En la actualidad, la tendencia al incremento en las desigualdades globales, los procesos de globalización y de relocalización de industrias, las transiciones demográficas y los impactos diferenciados de la crisis climática son tan solo algunos de los desafíos que los Estados tendrán que enfrentar en los años por venir. Así como las dinámicas geopolíticas, sociales y económicas han cambiado en las últimas décadas, también deberían hacerlo los sistemas fiscales nacionales a nivel global.

Recientemente ha habido algunas señales de cambios favorables hacia una fiscalidad progresiva en nuestra región y en el mundo. El primer elemento significativo fue el acuerdo al que llegaron más de 140 países y jurisdicciones en 2021, en el marco de la OCDE, para establecer un impuesto mínimo global a las empresas multinacionales. Se acordó una tasa mínima efectiva del 15% y, aunque se sitúa por debajo del nivel que reconocidos expertos recomendaban, puede considerarse un hito en términos de cooperación fiscal; así como un primer paso para contener la carrera tributaria hacia el fondo que emprendieron los países a partir de la década de los ochenta del siglo pasado.

En el plano global, también destacan las negociaciones en marcha para definir los parámetros de una Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación, que podría significar un hito en la historia de la gobernanza de los sistemas tributarios a nivel global. La articulación de este proceso fue posible tras el voto ampliamente mayoritario en Naciones Unidas y podría significar una oportunidad única para que la cooperación tributaria global sea más justa.

[5] CIEP (2024). Implicaciones del Paquete Económico 2024

[6] El Economista (2024). México necesita 400,000 millones de dólares en infraestructura para capturar el nearshoring.

A la par que avanzan los acuerdos de cooperación internacional en distintos ámbitos, los sistemas fiscales nacionales deben seguir evolucionando para mejorar su eficiencia, promover el crecimiento económico incluyente, cerrar y reparar las brechas de desigualdades y asegurar un futuro de prosperidad compartida. Esto puede conseguirse a través de medidas de progresividad, equidad y sostenibilidad que permitan a los gobiernos nacionales, como el mexicano, responder de manera adecuada a los cambios económicos, sociales, políticos y climáticos que distinguen a nuestros tiempos.

Justificación

Recursos insuficientes: la debilidad estructural del sistema fiscal mexicano

La capacidad del fisco para reducir la desigualdad y la pobreza monetarias, promover la igualdad de oportunidades en el largo plazo, invertir en el crecimiento económico y mitigar los efectos del cambio climático depende fundamentalmente de cuánto y cómo se recauda y de cuánto y cómo se gastan los recursos recaudados. El reducido margen de maniobra de las finanzas públicas mexicanas es estructural. Si bien México es una economía grande —la decimosegunda del mundo en términos del PIB nominal— y pertenece al grupo de países de ingresos medios altos, la baja productividad del sistema fiscal lo hace una anomalía fiscal: el sistema fiscal mexicano recauda muy poco con respecto a otros países con un nivel de desarrollo social y económico similar. En México, la recaudación tributaria (no petrolera) como proporción del PIB (16.9%) en 2022 se situó casi cinco puntos porcentuales por debajo del promedio de América Latina y el Caribe (21.5%) y representó prácticamente la mitad del promedio de la OCDE (34.0%).[7]

Aunque las tasas nominales en los distintos impuestos no son necesariamente bajas en el país en comparación con otras economías de la OCDE, lo cierto es que el sistema fiscal mexicano ha recaudado en general con baja eficiencia y efectividad. Esto es atribuible a la gran escala de las renuncias recaudatorias, así como a la persistencia de la evasión y la elusión fiscales que reducen la tasa efectiva que muchos actores económicos pagan por los impuestos existentes. Además, la base tributaria sobre la cual se recaudan los impuestos, especialmente el ISR, se ha mantenido históricamente reducida respecto a su potencial.

La debilidad actual del sistema fiscal mexicano se debe también, en parte, a la caída de los ingresos petroleros del sector público, que se redujeron a la mitad como proporción del PIB, al pasar de 6.7% a 3.4% entre 2014 y 2023.[8] De hecho, se ha abandonado el mandato de maximización de la renta petrolera: las aportaciones fiscales netas de Pemex en los últimos años como renta petrolera han disminuido y, para 2024, se espera que los ingresos petroleros se reduzcan en 24% respecto al año previo.

[7] OCDE (2024). Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2024 - México

[8] SHCP (2024). Estadísticas oportunas de finanzas públicas

Otra característica importante es que la mayor parte de la recaudación de impuestos se concentra en el nivel federal: en 2021, el 93.2% de la recaudación total de impuestos en México se realizó desde la federación, frente al 4.8% de los estados y el 2% de los municipios.[9] Esto se debe a que los gobiernos subnacionales no han desarrollado las capacidades necesarias para incrementar la recaudación de impuestos fundamentales como el impuesto predial o el impuesto sobre la tenencia y uso de vehículos. Al contrario, en los últimos 15 años han emprendido una 'carrera hacia el fondo' de renuncias, exenciones, deducciones y estímulos fiscales que ha diezmado aún más su autonomía financiera y los ha llevado a depender desproporcionadamente de las participaciones y aportaciones del gobierno federal.

Por si esto fuera poco, las necesidades de gasto público en México son cada vez mayores e históricamente el país ha ejercido el gasto público de manera poco transparente y con baja rentabilidad social. Hoy persisten enormes necesidades de infraestructura social para garantizar el acceso universal a la salud, educación, cuidados y seguridad, entre otros servicios públicos. Por mencionar apenas un ejemplo, para alcanzar un gasto en salud que equivalga al mínimo recomendado por la Organización Panamericana de la Salud se requeriría invertir al menos tres puntos porcentuales adicionales del PIB con respecto a lo que se invierte actualmente.[10]

Dado el crecimiento y el envejecimiento poblacional, se estima que las pensiones representen hasta 7.1% del PIB para 2030. Cabe mencionar que el monto actual que se destina a pensiones, que representa el 5.8% del PIB, ya es equivalente al doble de lo que se destina a la universalización de la salud pública.[11] Es evidente que necesitamos replantear el sistema fiscal en su conjunto para que contribuya a disminuir la desigualdad intergeneracional. Más aún, no se puede obviar la imperante necesidad de consolidar y dotar de recursos suficientes a un sistema público de cuidados que haga frente a la crisis que vive el país en esta materia. De acuerdo con los datos de la Organización Internacional del Trabajo, ello requiere una inversión anual de al menos 3% del PIB para alcanzar una cobertura acorde a los marcos internacionales en el 2030.[12]

En materia ambiental, México necesita invertir al menos 2% del PIB para comenzar a abordar los desafíos del cambio climático. Sin embargo, en 2022 destinó apenas 0.04% del gasto público.[13] Así, es evidente lo ineludible de una reforma fiscal que tenga como ejes fundamentales la progresividad, la eficiencia y la sostenibilidad de las finanzas públicas y que permita adecuar nuestro sistema fiscal para que sea una herramienta útil para hacer frente a los retos actuales y futuros.

Además de la relativa baja recaudación, el sistema fiscal mexicano durante el periodo reciente ha tenido un carácter procíclico, donde el gasto público se movió únicamente en la medida de los cambios en los ciclos

[9] OCDE (2024). Global Revenue Statistics Database.

[10] Alianza por la Justicia Fiscal (2024). Agenda y Propuestas.

[11] CIEP (2024). Gasto público en pensiones podría incrementar al 7.8% del PIB para 2030.

[12] ILO (2024). Global Care Policy Portal

[13] GFLAC (2023). Índice de Finanzas Públicas Sostenibles 2023.

económicos, en lugar de suavizar o revertir su impacto. Por otra parte, si bien a nivel federal y hasta recientemente el manejo de las finanzas públicas ha sido efectivo en controlar el tamaño del déficit público, en el año 2024 se espera un déficit de 5.9% del PIB en un contexto de crecimiento económico relativamente bajo —estimado en 2% para el mismo año—.[14] Además, el espacio fiscal se ha reducido de manera alarmante en los últimos años:[15] para 2024, esta medida equivale al 0.9% del PIB, un monto menor en 60% al de 2023.[16]

A los desafíos actuales hay que agregar la difícil coyuntura económica que supone un mayor reto para las autoridades hacendarias. Por una parte, prácticamente se han agotado las fuentes de ingreso no recurrente (cobros a las deudas de grandes contribuyentes, la eliminación de fideicomisos y otros fondos). Por otra parte, el actual entorno de altas tasas de interés es poco favorable para el endeudamiento público, sobre todo tomando en cuenta que el saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público —la medida más extensiva de las obligaciones contraídas por el gobierno federal— alcanzará el 50.2% del PIB en 2024[17] y su servicio representó el 12.8% del gasto neto total en 2023.[18] Es importante recordar que, apenas en 2013, la deuda representaba sólo el 35.1% del PIB y su servicio equivalía al 7.5% del gasto neto total.[19]

El uso de deuda pública como fuente del financiamiento de estas crecientes necesidades de gasto es insostenible. Se requiere romper con la tendencia al endeudamiento público como medida para eludir la responsabilidad de fortalecer los ingresos tributarios. Si bien el saldo de la deuda pública y su servicio se encuentra en niveles más bajos que otras economías de similar desarrollo, la capacidad de pago del Estado mexicano es menor dada la debilidad de sus ingresos. Es una deuda cara y que tienen que pagar las siguientes generaciones. Por otro lado, recortar más el gasto público, que de por sí es insuficiente, iría en detrimento de los avances en la política social y salarial, que han mejorado moderadamente la distribución del ingreso y que han reducido la proporción de la población en situación de pobreza.

Redistribución insuficiente: limitada reducción de la desigualdad y persistencia de la pobreza

Si bien ha habido ligeros avances en la reducción de la desigualdad y la pobreza durante los últimos 25 años, México continúa siendo un país con índices altos de desigualdad y pobreza —sobre todo pobreza extrema— excesiva para el nivel de ingreso por habitante. Según las cifras del Coneval, entre el 2018 y el 2022 se ha reducido la pobreza multidimensional de 41.9 a 36.3% de la población total, es decir, 5.1 millones de personas salieron de la pobreza en este periodo. Es importante resaltar que esta reducción se dio exclusivamente en la pobreza moderada, pues la proporción de la población en pobreza extrema creció en

[14] SHCP (2024). Pre-Criterios 2025.

[15] El espacio fiscal es la medida que refleja las posibilidades que tienen los gobiernos para aumentar el gasto público en distintos propósitos sin alterar su posición financiera inicial.

[16] CIEP (2023). Presupuesto de Egresos de la Federación 2024: Más deudas para la siguiente administración

[17] SHCP (2024). Informes sobre la Situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública al primer trimestre de 2024.

[18] SHCP (2024). Cuenta Pública 2023.

[19] SHCP (2014). Cuenta Pública 2013.

0.1 puntos porcentuales, lo que implica que en 2022 había aproximadamente 400 mil personas más en pobreza extrema multidimensional que en 2018.[20]

La debilidad estructural del sistema fiscal en México contribuye a la persistencia de la pobreza y desigualdad principalmente porque el monto disponible para redistribuir es bajo debido a la escasa productividad del sistema recaudatorio y la insuficiente progresividad de los impuestos y el gasto público. El sistema fiscal reduce la desigualdad, pero de manera limitada. El coeficiente de Gini medido con el ingreso monetario post-fiscal —una vez tomados en cuenta los impuestos directos y al consumo y las transferencias monetarias y los subsidios— es solamente 3.6 puntos menor que la desigualdad prevaleciente con el ingreso de mercado o pre-fiscal.[21] Si bien este nivel es similar al promedio para América Latina, se podría lograr más con una recaudación y progresividad mayores.

Lo más preocupante del sistema fiscal es que —una vez que se toman en cuenta los impuestos al consumo– – el poder adquisitivo post-fiscal de las personas en pobreza es menor que antes de impuestos y transferencias. En otras palabras, el sistema fiscal mexicano empobrece a una parte de las personas en pobreza —aunque no necesariamente a las personas en pobreza extrema—. La incidencia de la pobreza monetaria total cae en cinco puntos porcentuales como efecto de las transferencias monetarias directas, pero este efecto no solamente se cancela, sino que la pobreza aumenta en 1.5 puntos porcentuales una vez que se incluye el efecto de los impuestos directos y al consumo. La razón por la cual esto no ocurre en otros países de ingreso por habitante similar es que las transferencias en efectivo tienden a ser de magnitud suficiente para más que compensar el pago de impuestos.[22]

Si bien las reformas fiscales más recientes aumentaron en cierta medida la recaudación tributaria no petrolera, también tuvieron un efecto doblemente regresivo: aumentaron la carga impositiva para estratos de menores ingresos —con el crecimiento del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) a gasolinas y diésel y el aumento en las tasas del IVA— para destinarlo al gasto público que beneficia más a los estratos de mayores ingresos, como los subsidios a las pensiones contributivas. Hoy en día, la recaudación conjunta de impuestos progresivos a la renta empresarial y a la propiedad es menor que la suma de lo que pagan las personas trabajadoras en México por medio del impuesto sobre la renta de sus ingresos personales, la seguridad social y el impuesto sobre nómina.[23]

Así, la debilidad fiscal del estado mexicano es una de las razones por las que el país sea uno de los más desiguales del mundo, donde el 1% más rico de la población concentra el 26% del ingreso y el 47% de la riqueza total del país.[24] En parte, esto refleja la baja eficiencia recaudatoria de los impuestos progresivos

[20] CONEVAL (2023). Pobreza en México.

[21] Scott, R, et. al. (2023) Impacto distributivo de los impuestos verdes en México

[22] Lustig, N. et. al. (2023) Fiscal policy, Income Redistribution, and Poverty Reduction in Latin America

[23] Oxfam México (2023) ¿Quién paga la cuenta? Los mitos detrás de los impuestos a las grandes fortunas en México.

[24] Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., Zucman, G. et al. (2022). World Inequality Report 2022.

disponibles —sobre todo por la alta evasión o elusión fiscal, sobre todo por parte de la población de mayores ingresos— y a la falta de otros impuestos al patrimonio y la transmisión de este entre generaciones. México recauda apenas el equivalente al 0.34% del PIB por concepto de impuestos a la propiedad,[25] lejos del promedio latinoamericano de 2.57% del PIB. Por otra parte, esto se explica también por la enorme transferencia de riqueza pública al dominio privado a través de concesiones de bienes públicos, así como las prácticas monopólicas de varios sectores y la opacidad en la asignación de contratos de adquisiciones y obra pública.[26]

Entre los impuestos a la propiedad destaca el caso del impuesto predial, cuya recaudación total en 2021 fue de apenas 0.2% del PIB, frente al promedio regional de 0.4%, el 0.8% en Colombia o al 2% en Francia,[27] cuando debería ser una fuente importante de recursos públicos para los gobiernos locales y un elemento de corresponsabilidad en el federalismo fiscal. Por si esto fuera poco, de todos los países de la OCDE, México es el miembro con el menor número de impuestos ambientales —en algunos años incluso con subsidios importantes al consumo de combustibles, como fue el caso de 2022—, a la vez que es, junto con Brasil, el mayor emisor de dióxido de carbono en América Latina.[28] Es claro que un sistema fiscal que recauda poco reduce la desigualdad de manera limitada y, que sostiene e incluso aumenta la pobreza debe transformarse para enfrentar los retos actuales y a futuro del país de manera equitativa y eficiente. En los últimos años ha habido avances en la forma en que funciona el sistema tributario en México, que es importante reconocer y entender para poder avanzar hacia su profunda transformación.

Los avances hasta el momento

En términos de los ingresos del gobierno hubo avances significativos, pero también oportunidades perdidas. La recaudación total de impuestos a nivel federal creció de 9.2 a 12.7% como proporción del PIB entre 2012 y 2018 y ha aumentado a 14.2% en 2023.[29] El primer avance refleja en gran medida el aumento en la recaudación a través de impuestos indirectos. El segundo se explica, sobre todo, por las políticas de cobro de deudas atrasadas a grandes contribuyentes, los aumentos en la recaudación secundaria —aquella que proviene de fiscalización y auditorías— y las mejoras en la eficiencia recaudatoria.[30] Sin embargo, estos aumentos en la recaudación de impuestos apenas sirvieron para compensar la caída en los ingresos no tributarios, que pasaron de 13.2 a 7.9% del PIB en el mismo período (2013-2023), principalmente por la caída de los ingresos petroleros de 7.9% a 3.4% del PIB.

Si bien dicho incremento contribuyó a que las finanzas públicas se mantuvieran estables durante la pandemia y a lo largo de la última década, es innegable que el margen para el cobro de adeudos fiscales y el aumento

[25] Oxfam México (2023) ¿Quién paga la cuenta? Los mitos detrás de los impuestos a las grandes fortunas en México.
[26] Oxfam México (2024) El monopolio de la desigualdad.
[27] OECD (2024). Base de datos global de estadísticas tributarias.
[28] Alianza por la Justicia Fiscal (2024). Agenda y Propuestas.
[29] SHCP (2024). Estadísticas oportunas de finanzas públicas.
[30] SAT (2024). Informe Tributario y de Gestión. Cuarto Trimestre de 2023.

de la eficiencia recaudatoria es menor que en 2018. Se necesitan alrededor de cinco puntos porcentuales adicionales de recaudación tributaria para ubicarnos en el actual promedio latinoamericano, para comenzar a hacer las inversiones sociales necesarias que permitan erradicar la pobreza extrema y promover un crecimiento incluyente que nos acerque a un escenario de prosperidad compartida. Además, es importante reconocer que ha habido avances en la política salarial y social durante los últimos seis años. Entre ellos, se debe mencionar la política de aumentos al salario mínimo, que pasó de un monto nominal mensual de 2,650 pesos en 2018 a 7,468 pesos en 2024.[31] Este inédito crecimiento que representa un incremento del 110% en términos reales ha tenido un impacto positivo al mejorar la distribución del ingreso, especialmente para las personas trabajadoras formales, pero con un efecto faro para los salarios en toda la economía.[32]

En el centro de este debate se encuentra la dicotomía de los beneficios de la universalización de la política social frente a la conveniencia de focalizar las transferencias directas. En los últimos años, se pasó de que predominaran los programas focalizados como Prospera a que el 8.4% del gasto programable se destinara a un programa universal como la Pensión para Adultos Mayores. Es tan importante reconocer los avances que ha tenido cierta universalización de los programas en el último sexenio como identificar las áreas de mejora que podrían resolverse con una mayor focalización de algunos programas sociales dadas las limitaciones del presupuesto federal.

Es importante que exista un debate informado sobre los factores que llevaron a estos resultados, que permita al próximo gobierno identificar las áreas de mejora y las vías de acción para corregir lo que deba corregirse y dar continuidad a lo que se ha hecho bien. Tenemos la convicción de que México puede, si se lo propone, sacar de la pobreza extrema a los 9.1 millones de personas que hoy se encuentran en esa situación. Sin embargo, para hacer esto posible, es crucial promover una reforma fiscal progresiva que incremente el margen de maniobra financiera del próximo gobierno federal.

[31] El Economista (2024). Salario mínimo en México: ¿Cuánto ha crecido entre 2018 y 2024?

[32] Campos Vázquez & Rodas Milián (2020). El efecto faro del salario mínimo en la estructura salarial: evidencias para México.

Personas comisionadas

Gerardo Esquivel Hernández (co-presidente) es profesor investigador de El Colegio de México y de la UNAM. Se desempeñó como subgobernador del Banco de México y coordinador ejecutivo de investigación del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

Nora Lustig (co-presidenta) es la Profesora Samuel Z. Stone de Economía Latinoamericana y directora del Commitment to Equity Institute en la Universidad de Tulane e investigadora del ***Georgetown Americas Institute***, además de miembro no residente de la ***Brookings Institution***, el Centro para el Desarrollo Global, el Diálogo Interamericano y la Escuela de Economía de París. Es presidenta de ECINEQ.

Jorge A. Chávez Presa fue el primer jefe de la Unidad de Política y Control Presupuestal, director general de Política y Control Presupuestal y director de Deuda Pública en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. También subsecretario de Política Energética. Fue director ejecutivo en el Consejo del Banco Mundial.

Carlos Hurtado López ha sido Subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, representante permanente de México ante la OCDE y director general del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado.

John Scott Andretta es consejero e investigador académico del Coneval, además de profesor afiliado y ex-director de la División de Economía del CIDE. Sus áreas de investigación son la pobreza, la desigualdad y la incidencia distributiva del gasto público.

Alejandra Macías Sánchez es actualmente directora ejecutiva en el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria. Se especializa en cambio demográfico, finanzas públicas y transiciones justas y en la mejora del sistema fiscal con perspectiva de género.

Héctor J. Villarreal Páez es profesor investigador del Tecnológico de Monterrey. Fue director general del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. Su investigación se centra en temas de finanzas públicas y política social.