

# Hacia una Reforma Fiscal para el crecimiento y la igualdad

José I. Casar



HACIA UNA REFORMA FISCAL PARA EL  
CRECIMIENTO Y LA IGUALDAD

*José I. Casar*



Universidad Nacional Autónoma de México  
2020

Programa Universitario de Estudios del Desarrollo

HACIA UNA REFORMA FISCAL PARA EL  
CRECIMIENTO Y LA IGUALDAD

HACIA UNA REFORMA FISCAL PARA EL  
CRECIMIENTO Y LA IGUALDAD

*José I. Casar*



Universidad Nacional Autónoma de México

2020

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Enrique Luis Graue Wiechers  
*Rector*

Leonardo Lomelí Vanegas  
*Secretario General*

Leopoldo Silva Gutiérrez  
*Secretario Administrativo*

Mónica González Contró  
*Abogada General*

Alberto Ken Oyama Nakagawa  
*Secretario de Desarrollo Institucional*

Raúl Arcenio Aguilar Tamayo  
*Secretario de Prevención, Atención y Seguridad Universitaria*

Domingo Alberto Vital Díaz  
*Coordinador de Humanidades*

Rolando Cordera Campos  
*Coordinador del Programa Universitario de Estudios del  
Desarrollo*

Vanessa Jannett Granados Casas  
*Secretaria Académica del Programa Universitario  
de Estudios del Desarrollo*

Casar, José I., autor.  
Hacia una reforma fiscal para el crecimiento y la igualdad / José I. Casar.  
Primera edición | Ciudad de México : Universidad Nacional Autónoma de México, 2020.  
LIBRUNAM 2083319 (libro electrónico)  
ISBN: 978-607-30-3334-3 (libro electrónico)  
Temas: Política fiscal – México | Finanzas públicas – México | Impuestos – México | Desarrollo económico – México.  
LCC HJ803 (libro electrónico) |DDC 336.72—dc23

Primera edición: 27 de julio de 2020  
D.R. © 2020 UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, 04510, Cd.Mx.

Coordinación de Humanidades  
[www.humanidades.unam.mx](http://www.humanidades.unam.mx)

ISBN: 978-607-30-3334-3

Programa Universitario de Estudios del Desarrollo  
Planta baja del edificio Unidad de Posgrado,  
costado sur de la Torre II Humanidades  
Ciudad Universitaria, Cd.Mx.  
Alcaldía Coyoacán, c.p. 04510  
[www.pued.unam.mx](http://www.pued.unam.mx)

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México.  
Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita de su legítimo titular de los derechos patrimoniales.

Hecho en México

## Contenido

I. Hacia una Reforma Fiscal para el crecimiento y la igualdad .....	9
Introducción .....	9
II. Características del régimen fiscal en México .....	13
La carga fiscal agregada en perspectiva comparativa .....	13
Contribución de los distintos impuestos a la baja carga tributaria .....	17
III. Consecuencias del régimen fiscal: La renuncia a atemperar la desigualdad .....	23
IV. Consecuencias del régimen fiscal: El colapso de la inversión pública y su efecto sobre el crecimiento .....	32
V. Hacia una reforma fiscal para el crecimiento y la igualdad .....	39
Impuestos a los ingresos de las personas: diagnóstico .....	40
Hacia una reforma del régimen del ISR de las personas .....	44
El impuesto sobre los ingresos de las empresas ....	48
Los impuestos sobre bienes y servicios: Diagnóstico y propuesta .....	49

Los impuestos a la propiedad y el fortalecimiento de los gobiernos municipales .....	53
Las contribuciones a la seguridad social .....	55
Comentarios finales .....	57
Referencias .....	60

# I. Hacia una Reforma Fiscal para el crecimiento y la igualdad

## Introducción

Existe un creciente consenso en México en el sentido de que los principales problemas que afronta el país son el bajo crecimiento de la economía y la alta desigualdad en la distribución del ingreso con la cauda de pobreza que ello acarrea; incluso otros problemas sociales agudos, notablemente el de la violencia, están vinculados al magro crecimiento y a la desigualdad. Este documento argumenta que el fortalecimiento de los ingresos públicos es condición necesaria para enfrentar con éxito los retos de recuperar el dinamismo de la economía y avanzar hacia niveles de igualdad propios de sociedades civilizadas en que todos sus miembros, por el hecho de serlo, tengan acceso a los bienes y servicios, públicos y privados, mínimos para llevar una vida digna. Huelga decir que de tener éxito en este cometido estaríamos nada más, pero nada menos, que cumpliendo con la agenda constitucional en materia de derechos humanos y sociales.

En la coyuntura actual, además, la tarea de emprender una reforma fiscal que promueva el crecimiento y

---

\* José I. Casar es investigador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la UNAM

fomente la igualdad cobra carácter de urgente dadas las ominosas señales provenientes del entorno internacional; en efecto, hay numerosos indicadores que apuntan en el sentido de que podríamos estar en la antesala de una crisis -o al menos de una fuerte desaceleración- de la economía mundial como ha documentado extensamente el Instituto Aspen (2019), entre otras instituciones y analistas académicos, del sector público y del medio financiero y empresarial en general. Si bien las razones de fondo para promover una reforma fiscal sustantiva son estructurales -como veremos tienen que ver con la tasa de crecimiento potencial y con la distribución del ingreso “base”- la amenaza de una inminente crisis externa obliga a tomar las providencias necesarias para minimizar su impacto en la economía mexicana y en particular en los sectores más vulnerables entre las que destaca la necesidad de fortalecer los ingresos públicos antes de que la amenaza externa se torne realidad. Un “choque externo”, de producirse, presionaría a la baja las exportaciones y las remesas y probablemente se vería acompañado de menores precios del petróleo; aún si esto es parcialmente compensado por un ajuste en el tipo de cambio real, la desaceleración económica seguramente se traduciría en menores ingresos públicos. Fortalecer *ex ante* la base de ingresos tributarios -no dependientes de los ingresos petroleros- ampliaría el espacio para llevar a cabo una política fiscal contra-cíclica que proteja el ejercicio de los programas sociales y de inversión en infraestructura con un costo financiero más bajo. Al mismo tiempo mejoraría la calificación crediticia del país al aumentar la base de ingresos recurrentes para afrontar el servicio de la deuda, lo cual ampliaría el margen de maniobra tanto de la política fiscal como de la monetaria

para emprender acciones que contrarresten el ciclo.

Para quienes pudieran argumentar que elevar la carga fiscal antes de, o durante, una recesión, sería contraproducente cabe recordar que, como señala Jaime Ros (2015) citando a Piketty (2014), en plena depresión, bajo el presidente Roosevelt, “la tasa marginal máxima del impuesto federal al ingreso subió a más de 80% sobre los ingresos extremadamente altos, mientras que la tasa máxima bajo Hoover había sido de solo 25%. Ello no impidió la recuperación de la economía estadounidense a partir de 1934”. Más aún, el aumento de los ingresos públicos le permitió a Roosevelt lanzar el agresivo programa de infraestructura que, entre otras cosas permitió disparar, por el lado de la oferta, el “*big push*”, el “gran impulso” que sacó al sur de Estados Unidos (EU) del atraso en el período de postguerra<sup>1</sup>.

Este libro presenta, en la sección II, un diagnóstico general de la carga fiscal agregada en México y de su composición; una evaluación de sus efectos en la distribución del ingreso en la sección III y una reflexión, en la sección IV sobre las consecuencias de la penuria fiscal del Estado desde la Gran Recesión de 2008 – 2009 que ha llevado a la contracción sistemática de la inversión pública en el marco de un esquema de política fiscal que, si bien ha permitido mantener el equilibrio macroeconómico en lo que va del siglo, lo ha hecho a costa de sacrificar la inversión pública y, en consecuencia, de limitar el potencial de crecimiento del país, lo que a su vez ha frenado el crecimiento de los ingresos públicos en un círculo vicioso que es necesario revertir. La sección V presenta las opciones para la construcción de

---

1 Véase: Bateman, F., Ros, J. & Taylor, J. (2009).

una propuesta de reforma del régimen fiscal que, a la vez que fortalezca los ingresos del Estado y lo coloque en una mejor posición para enfrentar la posible recesión internacional, promueva el crecimiento a largo plazo y contribuya a una mejor distribución del ingreso y al abatimiento de la pobreza. Para compatibilizar estos objetivos, la propuesta sigue varios principios: busca gravar más al consumo que a la inversión, por tanto, más a las personas físicas que a las morales y más a la propiedad que al ingreso, aunque inevitablemente se ofrecen opciones de reforma tanto para el impuesto sobre la renta (ISR) como sobre el consumo (impuesto al valor agregado «IVA» e impuesto especial sobre productos y servicios «IEPS») y se aborda la cuestión de la ampliación de la base de tributación.

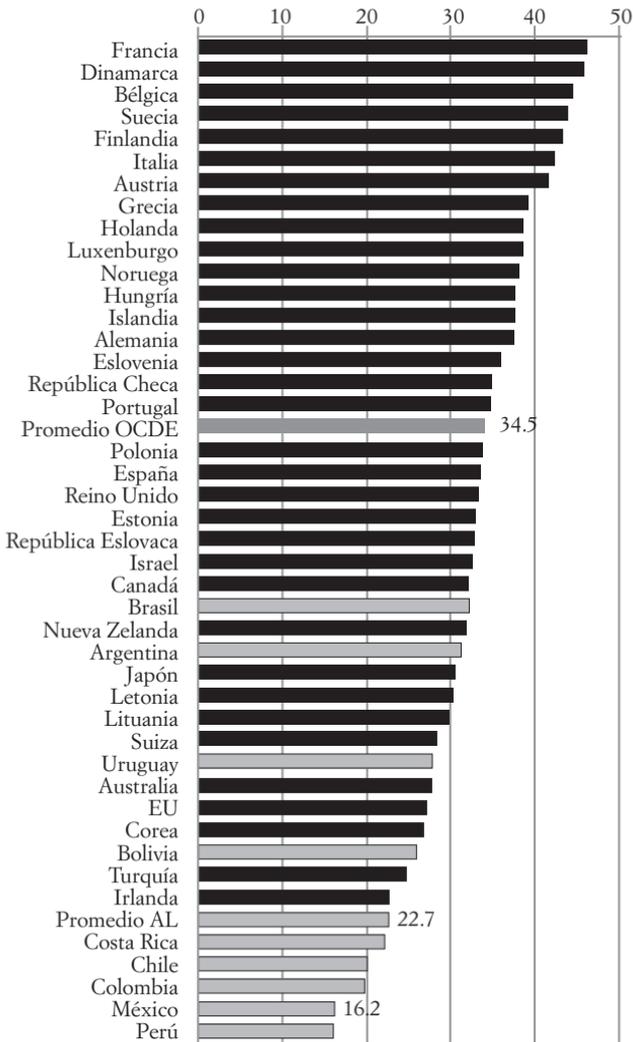
## **II. Características del régimen fiscal en México**

### **La carga fiscal agregada en perspectiva comparativa**

La carga fiscal efectiva en México es particularmente baja en relación lo mismo al resto de América Latina que a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Los impuestos en México como porcentaje del producto interno bruto (PIB) representan menos de la mitad del promedio de la OCDE: son los más bajos de la organización. Cabe señalar que en la OCDE están representados países con antecedentes históricos muy diversos y arreglos institucionales, sistemas políticos y niveles de ingreso por habitante también muy variados: países ricos de Europa Occidental y de Europa Meridional, países excomunistas, países de Asia y Medio Oriente, antiguos miembros de la Mancomunidad Británica, y desde luego los países escandinavos. Todos, sin excepción, registran cargas fiscales sustancialmente superiores a la de México. En el contexto latinoamericano la carga tributaria del país es prácticamente la más baja a excepción de Perú, Venezuela y tres países pequeños; representa casi 30% menos que el promedio de la región, es menor que la de Chile en 4 puntos y se ubica lejos de los países grandes de la región: representa casi la mitad de la de Brasil y Argentina (gráfica 1).

Esta última comparación es particularmente importante y debe prevenirnos contra la ilusión de que

**Gráfica 1. Carga tributaria OCDE y países seleccionados América Latina (AL) 2017\* (porcentaje del PIB)**



\* 2016 para países de América Latina excepto México. El promedio de América Latina y el Caribe se refiere a 25 países. Incluye la recaudación de los gobiernos subnacionales.

Fuente: OECD, (2018).

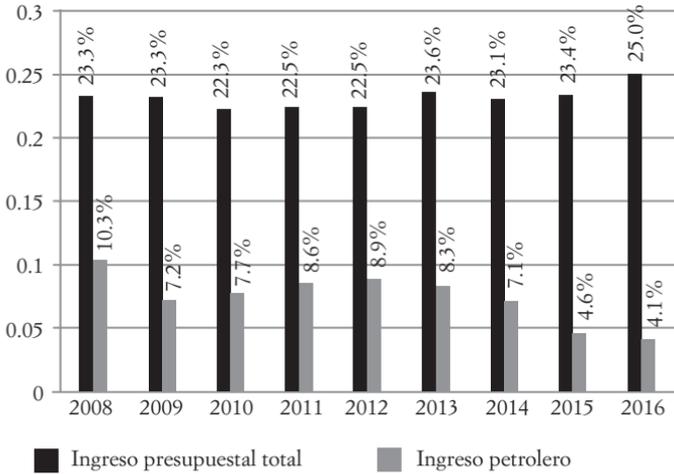
una reforma fiscal como la que se propone aquí es la panacea para alcanzar el desarrollo. Más bien debe servir para ilustrar el hecho de que no basta una carga fiscal similar a la de los países desarrollados para acceder a niveles altos de ingreso y bienestar. Sin embargo, es claro que no hay ejemplos de países desarrollados -con niveles altos de ingreso y niveles bajos de desigualdad- que presenten cargas fiscales reducidas; la lección es que la fortaleza fiscal del Estado parece ser condición necesaria, aunque no suficiente, para avanzar hacia el desarrollo.

En términos históricos, como argumentó Jaime Ros hace unos años, sobre la base de los trabajos de investigación de Tello y Piketty,<sup>2</sup> hasta 2012 –es decir, hasta antes de la reforma fiscal de 2013- México presentaba una carga fiscal (en torno a 12% del PIB incluyendo impuestos estatales y municipales) similar a la prevaleciente en países como EU, Gran Bretaña, Francia y Suecia hace un siglo, cuando “no existía un Estado social sino uno guardián del orden y protector de los derechos de propiedad”. Más aún, cuando esos países alcanzaron el nivel de ingreso per cápita actual de México (EU en 1940 y los otros tres en los 50) el Estado ya contaba con ingresos en torno a 25% del PIB. Todo parece indicar que en el mundo actual esos niveles de tributación son insuficientes incluso para cumplir cabalmente con las “funciones clásicas del Estado guardián” en la expresión de Ros. En México, sin embargo, durante más de tres décadas, a partir de fines de los setenta, los ingresos tributarios se vieron complementados por los ingresos petroleros.

---

2 Ver Ros, (2015); Tello, (2014) y Piketty, (2014).

**Gráfica 2. Ingresos presupuestarios totales del sector público e ingresos petroleros como proporción del PIB**



Nota: base de información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Fuente: Casar, (2017).

Todavía en la última década y como se aprecia en la gráfica 2, a partir de la Gran Recesión internacional de 2008–2009, y hasta 2013, la cuenta petrolera aportó entre siete y 10 puntos del PIB a los ingresos públicos. A partir de mediados de 2014, con el colapso del precio del crudo y la caída en la producción petrolera, la contribución se va reduciendo y para 2016 la caída es ya de “apenas” poco más de 4 puntos porcentuales como proporción del PIB. El petróleo que había significado 44% de los ingresos presupuestarios en 2008, representó solo el 16% ocho años después. Cabe señalar que la reforma fiscal de 2013 impidió, en los años posteriores a 2014, una contracción severa de los ingresos públicos que hubiera forzado al Gobierno a recortar su gasto o a incrementar la deuda,

lo que hubiera resultado en un crecimiento del PIB aún menor al observado o bien hubiera puesto en entredicho el equilibrio macroeconómico.

### **Contribución de los distintos impuestos a la baja carga tributaria**

La carga tributaria en México, como acabamos de ver, es la más baja de la OCDE y se encuentra entre las más bajas de Latinoamérica. La diferencia frente al promedio de la OCDE es de 18 puntos como porcentaje del PIB, aunque la distancia frente a los países de mayores impuestos sobrepasa los 30 puntos porcentuales. La comparación con nuestro principal socio comercial, EU, arroja una diferencia de 10.9 puntos a favor del vecino, y frente a Canadá, el otro miembro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la diferencia es de 16 puntos, similar a la media de la OCDE; la tributación en ese país es del doble de la México. A fin de ubicar las áreas de oportunidad que en principio tendría una propuesta de reforma fiscal, resulta conveniente examinar en qué rubros de la estructura tributaria se ubica el rezago de México frente a la práctica promedio internacional, por una parte, y frente a EU por el otro, dado el grado de integración entre ambas economías y dado que se trata de nuestro principal socio comercial.

El cuadro 1 muestra la desagregación de la diferencia en las cargas tributarias, como porcentaje del PIB, frente a EU y al promedio de los países miembros de la OCDE. Tanto en la comparación con el promedio de la OCDE como con EU, casi el 40% de la diferencia se explica por las contribuciones a la seguridad social (7.1 puntos de

Cuadro 1. Comparación de la carga tributaria desagregada EU, OCDE y México, 2017 (cifras en porcentaje del PIB)

Capítulo de impuestos en la definición OCDE	EU	Promedio OCDE	México	Diferencia México - EU	Diferencia México - OCDE
1100. Impuesto al ingreso, utilidades y ganancias de capital de las personas	10.4	8.2	3.5	-6.9	-4.7
1100. Impuesto al ingreso, utilidades y ganancias de capital de las empresas	2.0	2.9	3.5	1.5	0.6
2000. Contribuciones a la Seguridad Social	6.2	9.2	2.1	-4.1	-7.1
3000. Impuestos a la nómina	0.0	0.4	0.4	0.4	0.0
4000. Impuestos sobre la propiedad	4.2	1.9	0.3	-3.9	-1.6
5000. Impuestos sobre bienes y servicios	4.3	11.0	6.4	2.1	-4.6
5111. Impuesto al valor agregado	2.0*	6.8	3.9	1.9	-2.9
5120. Impuestos sobre bs. y servs. esp.	1.7	3.3	2.4	0.7	-0.9
Resto del capítulo 5000	0.6	0.9	0.1	-0.5	-0.8
Otros impuestos	0.0	0.6	0.0	0	-0.6
<b>CARGA FISCAL TOTAL</b>	<b>27.1</b>	<b>34.2</b>	<b>16.2</b>	<b>-10.9</b>	<b>-18.0</b>

\* Impuesto a las ventas (sales tax). Corresponde al capítulo 5112 del catálogo OCDE

Fuente: OECD, (2018).

18 y 4.1 puntos de 10.9 en total). Estas contribuciones son particularmente magras en el caso de México -alcanzan solo el 2.1% del PIB- y el impacto directo de este hecho sobre la desigualdad, e indirectamente sobre el crecimiento, es elevado como veremos más adelante. Un segundo capítulo donde las diferencias son muy notorias es en el impuesto al ingreso consolidado de las personas: mientras México recauda solamente 3.5% del PIB por este concepto, el promedio de los países de la OCDE recauda casi cinco y EU casi 7 puntos más. Este rubro explica la mayor parte de la diferencia en la carga fiscal frente a EU y una cuarta parte de la diferencia frente a la OCDE. Por el contrario, en lo que se refiere a los impuestos indirectos, las comparaciones arrojan resultados distintos; EU, en donde no existe el Impuesto al Valor Agregado generalizado, recauda 2.1 puntos del PIB menos que México, mientras que en el promedio de la OCDE se recaudan, en promedio, 4.6 puntos más que en nuestro país, con el IVA explicando dos tercios de la diferencia en este concepto.

Especial atención merecen, porque se suele prestar poca atención a este rubro<sup>3</sup>, las contribuciones que gravan directamente a la propiedad -el capítulo 4,000 en la clasificación de la OCDE- y que incluyen los impuestos recurrentes sobre la propiedad inmueble, sobre la riqueza neta, sobre las herencias y las donaciones y sobre las transacciones financieras y de capital. En México estos impuestos, en conjunto, alcanzan apenas el 0.3% del PIB, siendo que en promedio en la OCDE ascienden a 1.9% y en EU a 4.2%<sup>4</sup>; algunos de los países

---

3 Una excepción en este sentido se encuentra en Tello, (2014).

4 Este es el dato que la OCDE consigna para 2017. En los 10 años anteriores

más ricos de Europa occidental, sin embargo, recaudan porcentajes del PIB similares al de EU: Francia 4.3%, el Reino Unido 4.2% y Bélgica 3.5%; Canadá, por su parte alcanza el 3.9%. Del conjunto de impuestos que componen este rubro el más importante es el impuesto recurrente sobre bienes inmuebles (el impuesto predial en México) que aporta cerca de 60% de la recaudación en este renglón en el promedio de la OCDE y alcanza 64% en EU en 2017. Le sigue en importancia el renglón de impuestos sobre transacciones financieras y de capital con 0.4% del PIB en el promedio OCDE.

El único rubro en el que la recaudación en México supera tanto a EU como a la OCDE en su conjunto es el del impuesto al ingreso, las utilidades y las ganancias de capital (el equivalente al ISR a las empresas en México); de hecho, solo ocho de 36 países superan a México en este rubro en 2017 (entre ellos de manera interesante Chile, que frecuentemente se cita como ejemplo de régimen de política económica “amigable con los negocios” o “pro empresarial”, con 4.3%). Cabe notar que el nivel de 3.5% del PIB de la carga fiscal del ISR a las empresas es el resultado de la reforma fiscal de 2013 que incluyó la eliminación de la llamada consolidación fiscal; en los años anteriores se encontraba por debajo del 2% del PIB. Este importante avance en la recaudación de ISR de las empresas muestra, dicho sea de paso, que es posible poner en práctica reformas tributarias que incrementen de manera sustantiva los ingresos públicos.

---

reporta un porcentaje del PIB en torno a tres. Hasta 2016 el predial representaba el 90% de los impuestos a la propiedad; el salto se debe al renglón 4,500 de la clasificación: “impuestos no recurrentes a la propiedad” que se reportó en 0 hasta 2016 en EU y aparece en 1.3% del PIB en 2017.

Un último aspecto que conviene analizar es el que se refiere a la recaudación por nivel de gobierno. Como se puede apreciar en el cuadro 2, la participación de los niveles subnacionales de gobierno en la recaudación total en México es ínfima por comparación con lo que se observa en EU y en el promedio de la OCDE. Los gobiernos municipales mexicanos recaudan solo 0.3% del PIB -fundamentalmente a través del impuesto predial- lo que representa casi 13 veces menos de lo que se registra tanto en la OCDE como en EU.

**Cuadro 2. Ingresos tributarios recaudados por gobiernos subnacionales. 2017 (porcentaje del PIB)**

Nivel de gobierno	OCDE	EU	México
Gobiernos estatales o regionales	5.5*	5.0	0.7
Gobiernos locales	3.8	3.8	0.3
<b>Total</b>	n.a.	8.8	1.0

\* El promedio se refiere a nueve países que registran recaudación a nivel estatal en la base de datos de la OCDE: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Alemania, México, España, Suiza y Estados Unidos.

Fuente: OECD, (2018).

Algo similar sucede con los gobiernos estatales o regionales: en México recaudan 0.7% del PIB, sobre todo a través del impuesto a la nómina; por comparación con EU la proporción es de casi ocho a uno; comparando con el universo de nueve países miembros de la OCDE en que se registra recaudación por parte de gobiernos estatales (o regionales) la recaudación en México como proporción del PIB es de más de siete a uno. La diferencia en lo que hace a gobiernos locales (municipales) es de 3.5 puntos porcentuales del PIB y en lo que se refiere a gobiernos estatales es de más de 4 puntos; esta situación

*José I. Casar*

representa un contrasentido en un país que se precia de ser una república federal y que ha elevado a rango constitucional el principio del municipio libre.

### **III. Consecuencias del régimen fiscal: La renuncia a atemperar la desigualdad**

En el curso del siglo XX el Estado en el mundo agregó nuevas funciones a las tradicionales de mantener el orden, proteger la propiedad y hacerse cargo de la defensa del territorio y amplió sustancialmente el alcance de otras en particular las vinculadas a los servicios públicos y a la infraestructura; estas funciones hoy son vistas como consustanciales a su acción y del descargo eficiente de dichas tareas depende, en buena medida, el éxito de los gobiernos y la prosperidad de las naciones. Todas requieren recursos que no pueden venir, de manera sistemática y confiable, sino de la tributación. Estas nuevas funciones del Estado moderno pueden resumirse en tres<sup>5</sup>: primero, proveer los bienes públicos y la infraestructura que por la presencia de fuertes externalidades el mercado produce en cantidades subóptimas y que son indispensables para el crecimiento económico a largo plazo<sup>6</sup>; segundo, buscar la estabilidad del nivel de actividad a niveles altos de utilización de los

---

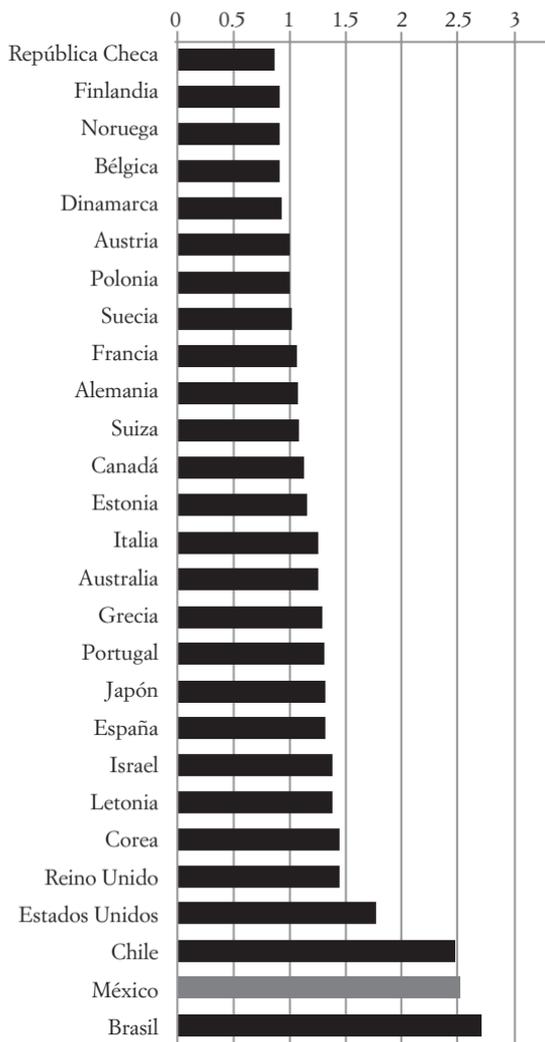
5 Esta argumentación proviene de Ros (2015), donde se presenta una discusión más amplia de estos conceptos.

6 Ya en "*La Riqueza de las Naciones*", Adam Smith había señalado que era deber del soberano el "construir y mantener aquellas instituciones y obras públicas que, a pesar de ser provechosas en el más alto grado para una gran sociedad, son, sin embargo, de tal naturaleza que su rendimiento no podría nunca restituir el gasto de ningún individuo o pequeño grupo de individuos, y que por tanto no cabe esperar que ningún individuo o pequeño grupo de individuos las construya o mantenga." Smith (1776: 681).

recursos ante las fluctuaciones propias de la economía de mercado, es decir, suavizar el ciclo económico; por último, el Estado, al calor de los conflictos sociales y la turbulencia económica de las primeras décadas del siglo veinte, asumió la tarea de atemperar la desigualdad (y garantizar mínimos de bienestar a la población) que, como ha argumentado Piketty y muestra la evidencia empírica, tiende a producir la economía de mercado. En esta sección se aborda esta cuestión y en la siguiente se examinan las consecuencias de la insuficiencia de la tributación en México sobre el crecimiento económico por su incapacidad para financiar la expansión de la infraestructura.

México es un país particularmente desigual. Dentro de una región de suyo muy desigual, Latinoamérica, México tiene una de las distribuciones del ingreso más desiguales. Usando el coeficiente de Palma que expresa la relación entre el ingreso disponible del 10% más rico de la población y el 40% de menores ingresos, la polarización de los ingresos es evidente como muestra la gráfica 3. El 10% de la población recibe dos veces y media más ingreso que el 40% de la población de menores ingresos, es decir, el hogar promedio del primer decil de la distribución cuenta con un ingreso disponible que es diez veces superior al ingreso promedio de los cuatro deciles inferiores. Esta es una proporción similar a la que se observa en Chile y es solo un poco menor que la que se registra en Brasil. Por el contrario, en los países más avanzados, donde el coeficiente se ubica en torno a uno, el ingreso promedio de los hogares en el primer decil es unas cuatro veces superior al ingreso promedio del que se observa en los cuatro deciles inferiores de la distribución.

**Gráfica 3. Coeficiente de Palma c. 2016 (ingreso del primer decil de la distribución entre el ingreso de los cuatro deciles de menores ingresos)**



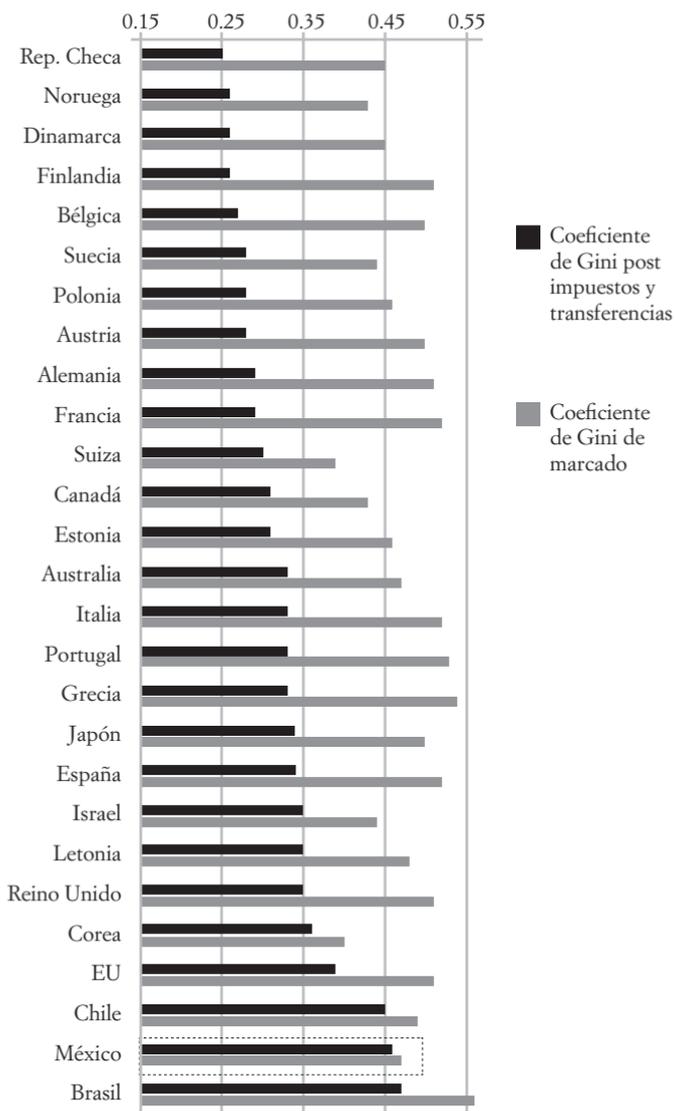
Fuente: OECD, (2018).

La polarización de los ingresos probablemente sea más aguda que la que se estima con base en las encuestas de ingreso-gasto de los hogares pues es conocida la tendencia a subestimar los ingresos de la cúspide de la distribución del ingreso en mayor medida por este método y no, por ejemplo, cuando la estimación se basa en registros fiscales. Este factor, más aún, probablemente es más pronunciado en los países, como México, con una distribución más desigual del ingreso, de suerte que la desigualdad relativa real es, muy probablemente, mayor que la reportada.

¿A qué se debe esta particularmente mala distribución del ingreso en México? Se podría pensar que es el resultado de una forma de funcionamiento cualitativamente distinta de la economía de mercado en México en comparación con lo que sucede en otros países; sin embargo, este no es el caso. Como se puede constatar en la gráfica 4, la distribución del ingreso que arroja el mercado en México es igual a la de media de los 27 países de la muestra incluida en la gráfica, y de hecho, más igualitaria que la de 15 de ellos, incluidos Alemania, Francia, Finlandia, Japón y EU.

La diferencia en realidad radica en la incapacidad del sistema fiscal mexicano para atemperar los resultados distributivos de la actividad económica. La mucho menor desigualdad que se observa en los países avanzados aparece solo cuando se toma en cuenta el efecto del sistema fiscal: el efecto conjunto de sistemas tributarios más progresivos (en el impuesto sobre la renta y en los impuestos a la propiedad) y las transferencias en efectivo, (pensiones y seguro de desempleo entre otras) se traduce en una disminución de la desigualdad

**Gráfica 4. Distribución del ingreso antes y después de impuestos y transferencias (coeficiente de Gini c. 2016)**



Fuente: OECD, (2018).

en la distribución del ingreso y genera los resultados observados en el análisis comparativo de la distribución del ingreso disponible entre países. En la gráfica 5 se muestran las diferencias entre los coeficientes de Gini antes y después de la intervención fiscal del estado.

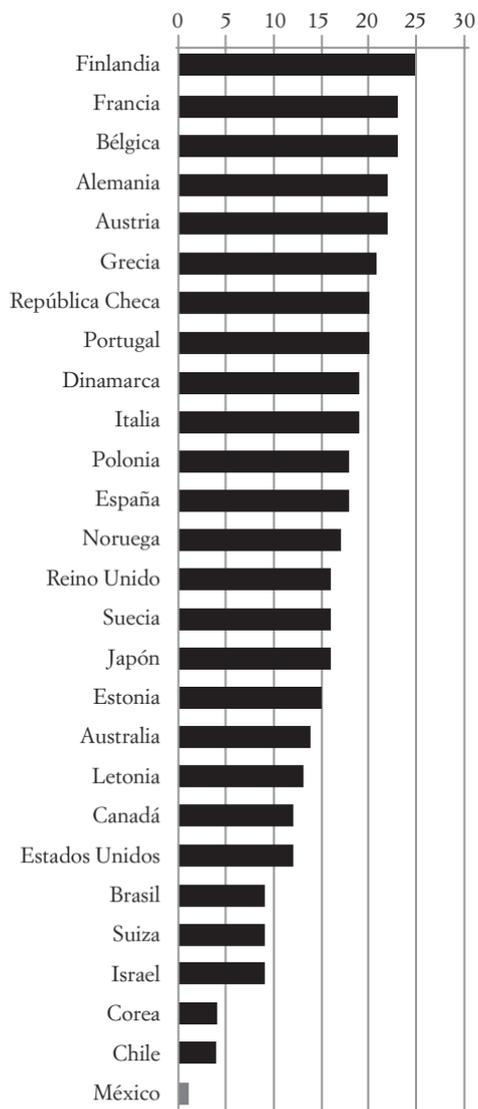
Así, países como Francia, Alemania o España, e incluso EU, con distribuciones de mercado más desiguales que la de México (con coeficientes de Gini pre-sistema fiscal de más de 0.5) redistribuyen el ingreso disponible a través de sus sistemas hasta en más de 20 puntos para alcanzar coeficientes de Gini post intervención estatal entre 0.25 y 0.35. En México, por contraste, el efecto redistributivo es prácticamente nulo, de suerte que la distribución del ingreso que arroja el mercado es prácticamente la misma que se observa después de la intervención pública: 0.47 contra 0.46<sup>7</sup>.

Para tener un panorama completo del efecto redistributivo de la acción del Estado debe tomarse en cuenta no solo el impacto del sistema tributario (los impuestos y las transferencias en efectivo que son, efectivamente, impuestos negativos) sino también el efecto del gasto público en satisfactores básicos, sobretodo educación y salud, que constituyen transferencias en especie. En la gráfica 6 se presenta la información disponible para una muestra de países similar -aunque no igual- a la utilizada hasta aquí; el año del estudio es anterior al de la evidencia presentada en

---

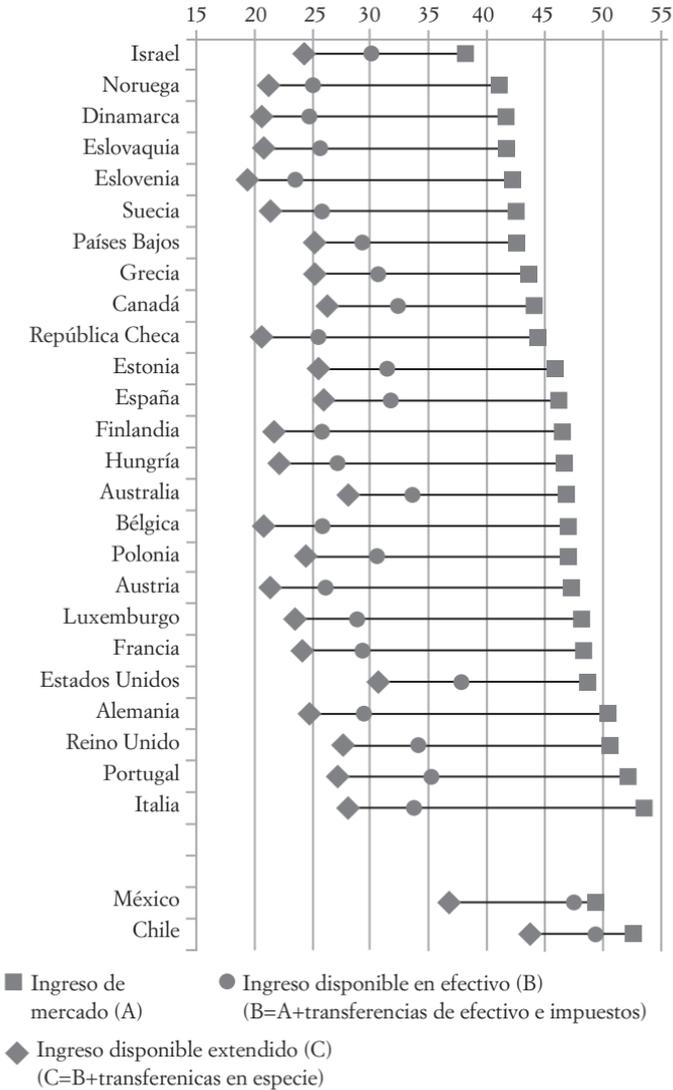
7 Es interesante notar que el impacto distributivo del sistema fiscal en Brasil es mucho mayor (9 puntos) que en México; esto se debe sin duda a que la carga fiscal en ese país es más alta como vimos antes. Este efecto compensa el hecho de que la distribución de mercado es considerablemente más desigual en Brasil que en México por lo que los coeficientes de Gini post-sistema fiscal son similares.

**Gráfica 5. Redistribución fiscal: reducción del coeficiente de Gini por impuestos y transferencias (puntos en escala de 0 a 100)**



Fuente: OECD, (2018).

**Gráfica 6. Distribución del ingreso antes y después de impuestos y transferencias monetarias y en especie (coeficiente de Gini c. 2016)**



Fuente: Castelletti, (2013).

esta sección, pero ilustra adecuadamente la magnitud del fenómeno.

Como se puede apreciar en la gráfica 6, las transferencias en especie del Estado a la población tienen un efecto igualador del ingreso en todos los países de la muestra, y el efecto es más notable en el caso de México. Esto probablemente obedece a que en el caso mexicano los grupos de más alto ingreso son más propensos -probablemente por consideraciones de calidad relativa- a utilizar servicios privados de salud y educación por lo que el efecto distributivo de la prestación pública de estos servicios es mayor; aún así, la diferencia en la distribución del ingreso disponible, incluso en esta definición más amplia, sigue siendo muy considerable. Esta diferencia se debe, desde luego, al prácticamente nulo efecto directo del sistema tributario sobre la distribución, lo que viene a desmentir la opinión de quienes sostienen que no se deben usar los impuestos con fines distributivos, sino que esta función del Estado debe cumplirse por la vía del gasto. En este sentido, cabe señalar, además, que la renuncia a atemperar la desigualdad por el lado de los ingresos fiscales -y en consecuencia el rechazo a una reforma que eleve la carga fiscal- atenta también contra la posibilidad de influir por el lado del gasto público al limitar la disponibilidad de recursos para incrementar el volumen y la calidad de los servicios que presta el Estado.

#### **IV. Consecuencias del régimen fiscal: El colapso de la inversión pública y su efecto sobre el crecimiento**

La baja carga fiscal en México ha dificultado también el adecuado desempeño de otra de las funciones del Estado moderno: la provisión de bienes públicos y en particular de infraestructura para el crecimiento de la economía. El colapso de la inversión pública se remonta al ajuste fiscal que fue necesario llevar a cabo luego de la crisis de la deuda en 1982; luego de alcanzar niveles equivalentes a más de 10% del PIB en los últimos tres años del auge petrolero, la formación de capital fijo del sector público se redujo sistemáticamente hasta llegar a 3% en los últimos tres años del siglo, para luego experimentar una cierta recuperación hasta antes de la Gran Recesión de 2008. Si bien parte de esta reducción obedece a la privatización de las empresas públicas, cuya inversión pasó a ser responsabilidad del sector privado, la caída no ha sido compensada por el aumento de la inversión privada como se aprecia en el cuadro 3, lo que mantuvo a la inversión total, sobre todo de 2000 en adelante, muy por debajo del nivel necesario para sostener el crecimiento económico por encima de 2% registrado entre 2000 y 2018, los años pico de los últimos dos ciclos de la economía mexicana.

**Cuadro 3. Inversión fija bruta al final de cuatro ciclos (porcentaje del PIB)**

	1979-1981	1993-1994	1998-2000	2006-2008
Inversión privada	13.9	18.3	17.4	16.8
Inversión pública	11	3.8	3.0	5.0
TOTAL	24.9	22.1	20.4	21.8

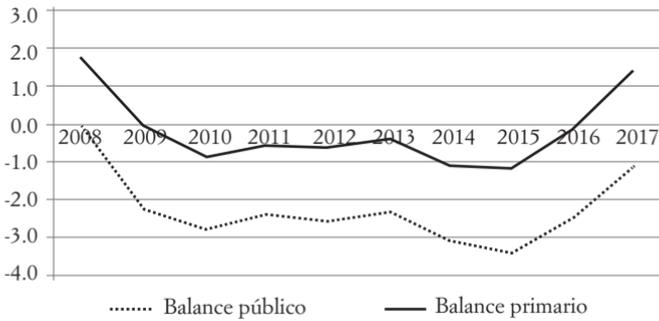
Nota: 1993 en adelante, elaborado a partir del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Sistema de Cuentas Nacionales, oferta y utilización total de bienes y servicios, base 2013, series originales a precios constantes, formación bruta de capital fijo por tipo de bien y comprador. Para 1979-1981, datos tomados de Ros elaborados a partir de INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales, datos a precios corrientes.

Fuente: INEGI, (1993) y Ros, (2015: 128).

A partir de 2008 la tendencia a la reducción de la inversión pública ha sido una constante. Si bien durante 2009 y 2010 en el marco de la relativamente moderada política fiscal anticíclica<sup>8</sup> puesta en marcha para enfrentar a la crisis financiera internacional, la inversión pública se mantuvo constante en volumen (con lo que aumentó como porcentaje del PIB en 2009 y se redujo de nuevo en 2010), a partir de entonces, independientemente de la política fiscal seguida (gráficas 7 y 8), la formación bruta de capital se redujo año tras año, constituyéndose en un lastre para el crecimiento de corto plazo y contribuyendo a reducir la tasa potencial de crecimiento.

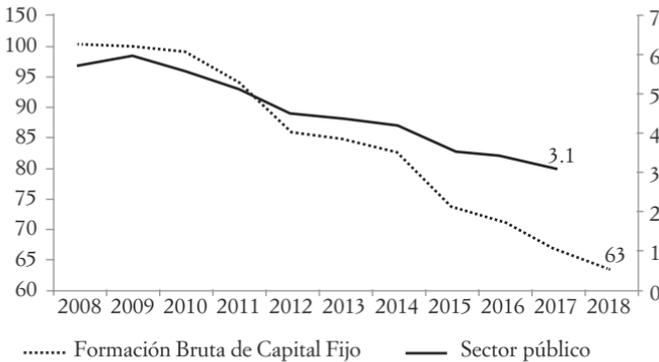
8 Véase OCDE, (2009). El estímulo fiscal fue menor que el de muchos países miembros -incluido EUA- y que el de otros países latinoamericanos.

**Gráfica 7. Balance público y primario (en porcentaje del PIB a precios corrientes)**



Fuente: Banco de México, (s.f.).

**Gráfica 8. Inversión Pública a precios constantes, 2008=100 y como porcentaje del PIB (esc. der.)**

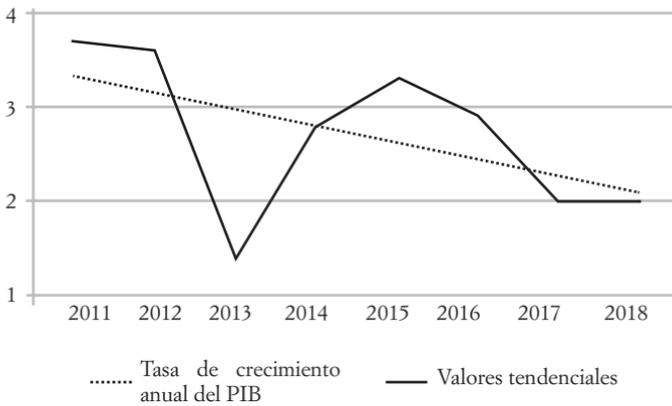


Fuente: INEGI, (s.f.).

Así, luego de la expansión fiscal de 2009-2010, el déficit primario se mantuvo prácticamente estable durante tres años, pero la inversión pública se redujo 14% en términos absolutos y pasó de 5.6% como proporción del PIB en 2010 a 4.4 en 2013. Precisamente en ese año se aprobó la reforma fiscal que en los

siguientes dos años habría de incrementar los ingresos tributarios presupuestarios en 3.2 puntos, aunque la caída de los ingresos petroleros desde mediados de 2014 redujo los ingresos públicos en 3.7 puntos en los mismos dos años. A pesar de que el gobierno ensayó un nuevo impulso fiscal para revertir la desaceleración de 2013, de nueva cuenta la inversión pública se redujo en términos absolutos (13%) y en proporción del PIB (0.8 puntos porcentuales). A partir de 2016 se aplica la política llamada de consolidación fiscal, que continúa hasta ahora, y que tiene como objetivo reducir el coeficiente de deuda pública a PIB por la vía de generar superávits primarios en las finanzas. Al margen del juicio que merezca el aplicar una política restrictiva en un período de desaceleración del crecimiento, aquí cabe constatar simplemente que, de nueva cuenta, la inversión pública sufrió un recorte considerable (15%) con lo que siguió reduciéndose su participación en el PIB. El saldo de la última década es una caída de la inversión pública del orden de 37% medida a precios constantes; difícilmente se podría sostener que la desaceleración tendencial de la economía tomando como base 2010 -cuando se recuperó el nivel de la actividad económica luego de la Gran Recesión- fue ajena a esta evolución de la formación bruta de capital fijo del sector público (gráfica 9).

**Gráfica 9. Tasa de crecimiento anual del PIB  
2011-2018 (porcentaje)**

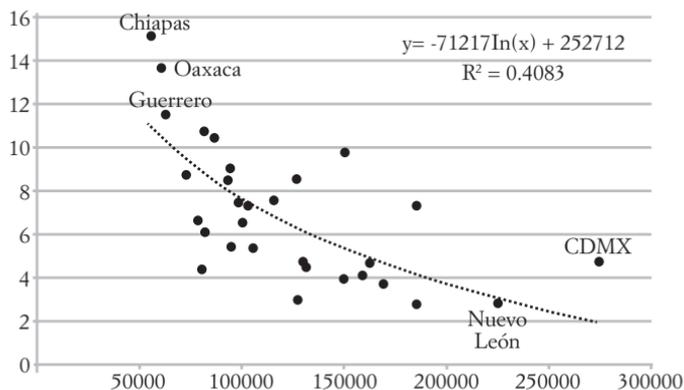


Fuente: INEGI, (s.f.).

Además del efecto sobre el crecimiento de la economía como un todo, el colapso de la inversión pública ha tenido otro efecto negativo que, por otra parte, incide también en la desigualdad; se trata de su influencia sobre el desarrollo regional. Hay dos motivos para pensar que la reducción de la inversión pública afecta con más intensidad a las regiones más atrasadas o de menor producto por habitante; la primera es simplemente que la inversión pública tiende a pesar más en el PIB de los estados más pobres ya que por el hecho mismo de ser más pobres representan un menor atractivo como mercado para la inversión privada, la segunda tiene que ver con que los problemas de coordinación y las externalidades tecnológicas que explican la necesidad de un “gran impulso” para detonar el crecimiento y salir de lo que Rosenstein-Rodan (1943), llamaba trampa de pobreza, son naturalmente más agudos en las regiones más atrasadas. En la gráfica 10 se presenta la relación

entre el ingreso por habitante estatal y el peso de la inversión pública federal en el PIB de cada entidad. Como se puede ver ahí, hay una relación estrecha entre ambas variables: los estados con menor nivel de ingreso *per cápita* dependen más de la inversión pública.

**Gráfica 10. Inversión pública federal como porcentaje del PIB estatal y nivel del PIB por habitante (\$ de 2003). 2008**



Nota: Para la metodología de asignación de la inversión pública entre entidades federativas, véase Casar, (2019).

Fuente: PIB por habitante INEGI, (s.f.); Casar, (en prensa).

Para comprobar que efectivamente la caída de la inversión pública se tradujo en un crecimiento menor de los estados más pobres y por esa vía contribuyó a agudizar la desigualdad regional, se estimó una ecuación de regresión simple en que la tasa de crecimiento del PIB estatal entre 2008 y 2017 se hace depender del peso de la inversión en el PIB estatal en 2008 que, como acabamos de ver, está relacionado con el nivel de ingreso por habitante. El resultado es el siguiente:

Tasa de crecimiento PIB = 3.73 - 0.18 Inversión pública/PIB

R2 (ajustado): 0.32

Valor de t (10.54)\* (-3.79)\*<sup>9</sup>

De acuerdo a esta estimación, los estados que dependían en mayor medida de la inversión pública en 2008 registraron, como era de esperarse, tasas de crecimiento menores en el período subsiguiente en el que la inversión pública se contrajo de manera notoria. Así, parece claro que la baja carga fiscal prevaleciente en México limita la posibilidad de proveer infraestructura al ritmo que se requeriría para acelerar el crecimiento, y que la reducción sistemática de la formación de capital público, llevada a cabo en el marco de la política fiscal de la última década, condujo a incrementar el rezago de las entidades más pobres del país.

---

<sup>9</sup> \* Indica que el valor es significativo al 99%. La muestra excluye a Tabasco y a Campeche pues el peso de la renta petrolera en estos estados (51 y 84 % respectivamente) arroja un PIB por habitante muy elevado lo que distorsiona el análisis.

## **V. Hacia una reforma fiscal para el crecimiento y la igualdad**

El caso a favor de llevar a cabo una reforma fiscal profunda que nos acerque a niveles de tributación similares a las prácticas corrientes en América Latina y en el mundo es claro: solo así podrá el Estado cumplir con las tareas de apoyar el crecimiento por la vía de ampliar el capital público, en particular en infraestructura, y de atemperar la desigualdad y la pobreza que nos distinguen entre los países de ingresos medios. Una mayor carga fiscal dotará también al Estado de mayor margen de maniobra para afrontar el ciclo económico internacional, lo que cobra particular relevancia ante las perspectivas de una fuerte desaceleración internacional, o incluso una recesión, en el futuro inmediato.

Es necesario insistir en que la reforma fiscal es solo una condición necesaria para salir de la trampa de lento crecimiento con alta desigualdad, en la que “el bajo crecimiento perpetúa o agrava la desigualdad y la desigualdad conspira contra el crecimiento” como con precisión ha documentado Jaime Ros (2015). Una carga fiscal similar a las de los países avanzados no detonará por sí misma el crecimiento económico; los ejemplos de Argentina y Brasil como ya se señaló, dan cuenta fehaciente de ello, pero parece innegable que en ausencia de un Estado financieramente mucho más fuerte que el que tiene México hoy, retomar la senda del crecimiento será difícil.

¿Cómo avanzar en el fortalecimiento de las finanzas públicas? La comparación presentada arriba muestra que el rezago fiscal mexicano abarca casi todos los rubros de la estructura tributaria; el impuesto al ingreso de las personas, los tributos sobre bienes y servicios, lo mismo que los impuestos a la propiedad y las contribuciones a la seguridad social presentan oportunidades que conviene explorar buscando avanzar simultáneamente en el cierre de cada una de las brechas en la medida en que las propuestas permitan conciliar tres aspectos: aumentar los ingresos públicos como proporción del producto, maximizar el efecto distributivo de los cambios y no desincentivar la inversión privada.

### **Impuestos a los ingresos de las personas: diagnóstico**

El ISR a las personas es, junto con las contribuciones a la seguridad social, uno de los principales instrumentos para mejorar la distribución del ingreso, además de hacer una contribución importante a los ingresos tributarios, del orden de 22% en México, 24% en el promedio OCDE y 38% en EU en 2017.<sup>10</sup> En este renglón la diferencia entre la recaudación en relación al PIB en México y en la OCDE y en EU es notoria como se consigna en el cuadro 1 más arriba: mientras en México representa 3.5%, en el promedio de los miembros de la OCDE se recaudan casi cinco y en EU casi 7 puntos más como proporción del producto. Las razones para esta mucho menor contribución del ISR a las personas físicas parecen ser

---

10 2016 en el caso del promedio OCDE. En OCDE/CEPAL (2018: 134) se señala que, en la Unión Europea, el impuesto sobre la renta -tanto de empresas como de personas- reduce el coeficiente de GINI en más de 12 puntos.

tres: en primer lugar, y contra lo que a veces se piensa, las tasas marginales máximas del impuesto son relativamente bajas; en segundo término, la existencia de diversas exenciones y, en menor medida, deducciones en la ley, limita la recaudación; por último, el incumplimiento asociado a la evasión y la informalidad disminuye la base tributaria y limita el potencial de recaudación del ISR.

La tasa marginal máxima en México es de 35% y se aplicaba, en 2018, a los ingresos que excedieran 3.5 millones de pesos en el ejercicio; un contribuyente que declarara esos 3.5 millones pagaría una cuota fija de 1.1 millones, es decir una tasa de 31.4%, y una de 35% en el margen. Esta tasa marginal máxima era de 55% a principios de los ochenta, bajó a través de sucesivas reformas hasta 28% a mediados de los años 2000, subió a 30% en 2010 y a 35% en la reforma de 2013. Si bien la tasa marginal máxima en México es superior al promedio de América Latina (26.6%) es muy inferior a la de los países desarrollados: la tasa en 2018 fue de 42.5% en promedio para los miembros de la OCDE y de 43.75 en EU; más aún, el nivel al que comienza aplicarse, expresado como múltiplo del salario medio es notablemente más alto en México que en otros países: 28.7 veces contra 5.4 en el promedio de la OCDE y 9.3 en EU (OECD, 2019). Así, la principal explicación del diferente rendimiento del ISR como porcentaje del PIB se encuentra en la mayor progresividad de las tasas y en el hecho de que las tasas máximas se alcanzan a niveles de ingreso relativo más bajo. Por último, cabe señalar que la reforma de 2013, que aumentó la tasa marginal máxima a 35% e introdujo el impuesto a los dividendos, junto con los esfuerzos por mejorar la fiscalización, consiguieron

aumentar la recaudación por ISR a las personas de 2.5 a 3.5% del PIB entre 2012 y 2017.

El segundo factor limitante de la recaudación se refiere a las exenciones y deducciones que afectan la integración de la base gravable del impuesto dispuestas en la ley y que en la estimación de la Secretaría de Hacienda<sup>11</sup> alcanzan prácticamente 1% del PIB en 2019 del cual el 75% corresponde a las exenciones, dentro de las cuales las pensiones y las prestaciones (aguinaldo, prima vacacional, horas extras etc.) de los asalariados dan cuenta, a su vez, de casi 90%. Estas exenciones, por cierto, están mejor distribuidas por decil de ingreso, que las deducciones personales cuyos beneficios se concentran en el último decil de la distribución de los contribuyentes.

Un tema adicional del régimen del ISR de las personas se refiere a las ganancias de capital netas en las transacciones de valores y a los dividendos, que si bien se acumulan al ingreso global, se gravan en un esquema cedular, y por tanto no entran en la estimación del gasto fiscal. Estos rubros suelen representar una alta proporción de los ingresos de las personas en la cúspide de la distribución del ingreso y están sujetas a una tasa plana de 10% -y eso solo a partir de 2014- lo que conduce a que este grupo termine pagando una tasa efectiva sobre su ingreso total mucho más baja que la tasa marginal máxima de 35% que establece como norma general la Ley del ISR.

El último factor que incide en el bajo peso que tiene el ISR sobre las personas en el PIB es el que se refiere

---

11 Véase SHCP, (2019)

a la evasión y al peso de la informalidad. Respecto de lo primero cabe señalar que en México, al igual que en el resto de América Latina, la evasión es un problema importante que limita, además, el potencial redistributivo de este tributo pues en tanto los asalariados están sujetos a las retenciones del impuesto por parte del empleador, los trabajadores independientes de altos ingresos tienen mayores oportunidades de evasión y elusión, amén de que suelen beneficiarse del tratamiento especial que tienen los ingresos por ganancias de capital y dividendos.

En lo que hace a la economía informal, sin duda se trata de un fenómeno que limita la base tributaria y en consecuencia la recaudación. Este problema ha sido con frecuencia invocado por quienes se oponen a una reforma fiscal que eleve la carga fiscal con el argumento de que antes de cobrar más impuestos hay que garantizar que todos contribuyan. A este respecto, sin embargo, cabe hacer dos consideraciones; la primera es que la economía informal tiene ingresos promedio muy inferiores a los de la economía formal: en efecto, de acuerdo al INEGI, la economía informal generó el 22.7% del PIB en 2017 a pesar de que en ella se ocuparon el 57% de los miembros de la población económicamente activa (PEA) que tenían una ocupación en ese año. Esto implica que el producto por persona ocupada fue 4.5 veces mayor en el sector formal, que sí paga impuestos. A reserva de investigarlo en detalle, resulta lógico suponer que los ingresos de las personas en la economía informal serán mucho menores. Así, si el 3.5% del PIB que representa la recaudación del ISR sobre las personas proviene del 77.3% del PIB que genera la economía formal, su carga fiscal efectiva por este concepto sería de 4.5%. Ahora

bien, si toda la economía informal se formalizara -lo cual es utópico pues aún en las economías avanzadas hay un residuo de economía informal- y contribuyera *en la misma proporción* que la economía formal lo hace ahora, la recaudación por ISR a las personas aumentaría en apenas 1 punto como porcentaje del PIB; pero como ya hemos dicho, los ingresos en el sector informal son necesariamente menores por lo que la estructura de contribuyentes estaría sesgada a tramos más bajos de la tabla del impuesto de manera que el aporte de la formalización total por este concepto sería, sin duda, mucho menos que 1% del PIB.

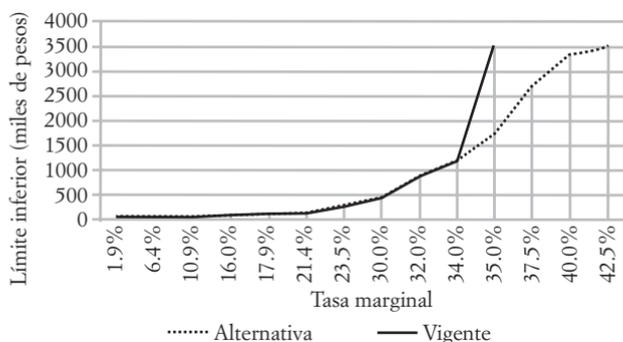
La segunda consideración respecto a la informalidad es que este fenómeno está vinculado estrechamente al crecimiento de la economía. En la medida en que esta se expanda, y acelerar el crecimiento es uno de los objetivos que se buscan al proponer una reforma fiscal, se irá reduciendo el tamaño del sector informal y con ello el número de personas que no pagan impuesto sobre la renta. De esta manera, resulta que no tiene mucho sentido argumentar que la reforma fiscal debe esperar a que la economía se formalice, sino que más bien cabe apostar a una reforma que apoye el crecimiento y a que por esa vía la economía se formalice.

### **Hacia una reforma del régimen del ISR de las personas**

Una primera línea de acción en materia de reforma de ISR a las personas que busque incrementar la recaudación y aumentar el efecto redistributivo del impuesto debe partir de dos presupuestos; primero es necesario aumentar la tasa marginal máxima y es igualmente necesario

augmentar la progresividad del impuesto en los tramos altos de la tabla de tasas. Un ejercicio, ilustrativo de cómo pueden operar estos principios, es el que se presenta en la gráfica 11; en ella se compara la estructura actual del ISR a las personas con la que resultaría de elevar la tasa marginal máxima al promedio de la OCDE, 42.5%, similar a la vigente a fines de los ochenta, y aplicar la tasa marginal máxima *vigente hoy*, 35%, no a partir de 28 veces el ingreso promedio sino a partir de 14 veces<sup>12</sup>, lo que implicaría que esa tasa se empezaría a causar por los ingresos que excedieran 1.75 millones de pesos y no, como ahora, a partir de 3.5 millones.

**Gráfica 11. Tramos del ISR a personas físicas. 2019**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la tarifa anual del Impuesto Sobre la Renta de las personas para 2018, DOF (2017).

La nueva tasa marginal máxima de 42.5% se aplicaría a los ingresos que excedan esos 3.5 millones de pesos (28 veces, cabe recordar, el ingreso promedio) y se podrían crear nuevos tramos entre los dos extremos (35 y 42.5%)

12 Un poco más de la mitad del nivel de ingreso relativo al cual se llega a la tasa marginal máxima hoy (28.7 veces) pero todavía muy por encima del nivel de ingreso relativo al cual se comienza a pagar la tasa marginal máxima en los países desarrollados.

para evitar los saltos que exhibe la estructura actual en la que, por ejemplo, el paso de una tasa marginal de 34 a 35% se da solo si se triplica el ingreso: se paga 34% por los ingresos que excedan 1.17 millones de pesos y solo se sube a 35% cuando el ingreso rebasa 3.5 millones. De hecho, en el ejercicio presentado el salto en el ingreso que hoy se observa entre las tasas marginales de 34 y 35% se daría paulatinamente entre una tasa de 35 y la nueva tasa marginal máxima de 42.5%. En la propuesta, los niveles de tributación hasta un ingreso de 1.17 millones de pesos (cerca de 100 mil pesos mensuales)<sup>13</sup> se mantendrían como hasta ahora con lo que la enorme mayoría de la población (los trabajadores y la mayor parte de la clase media) no pagarían más ya que el ingreso *promedio* del decil más alto de la distribución del ingreso es del orden de 56 mil pesos mensuales. Es claro que, en cualquier ejercicio como este, es decir uno que combine los principios de elevar la tasa marginal máxima y reducir el límite al que se aplica la tasa marginal máxima vigente hoy, el aumento en la carga fiscal correría a cuenta de quienes tienen ingresos sustancialmente altos.

Es difícil, sin tener acceso a la base de datos de la SHCP, calcular el efecto de una reforma de esta naturaleza sobre la recaudación; pero si tenemos en cuenta que el aumento de la tasa marginal máxima de 30 a 35% en la reforma de 2013 produjo un aumento de 1 punto como proporción del PIB, no es improbable que una modificación del régimen del ISR a las personas como el propuesto pudiera arrojar, conservadoramente, entre 1.5 y 2 puntos adicionales. Es cierto, por otra

---

13 En el ejercicio, el siguiente tramo, quienes ganan de 146 mil pesos en adelante (y hasta 226 mil pesos) pagarían solo 1 punto porcentual más (35 en lugar de 34%) en el margen.

parte, que el aumento de la recaudación se dio no solo por el aumento de tasas sino también por el tope impuesto a las deducciones y por la introducción del impuesto a las ganancias de capital y a los dividendos a una tasa de 10%. Por ello, y para complementar la propuesta de reforma del ISR valdría la pena evaluar la pertinencia de elevar este último para acercarse al ideal de consolidación de los ingresos y para estimular la reinversión de utilidades. Como punto de referencia, este impuesto a los dividendos se cobra en 10 de los 34 miembros de la OCDE, incluyendo Alemania e Italia, y las tasas varían entre 10 y 27%<sup>14</sup>. Convendría también revisar los topes de las deducciones personales para que, en lugar de estar referidas a un porcentaje del ingreso, se fijen por el gasto medio *per cápita* que el Estado hace en educación y salud ya que las deducciones -parte del gasto fiscal, es decir lo que deja de percibir el Estado- se justifican por el no uso de estos servicios públicos<sup>15</sup>.

Huelga decir que los esfuerzos de fiscalización, que han dado buenos resultados en el pasado reciente deben redoblar en la perspectiva de una reforma como la propuesta aquí. Especial atención en este sentido debe ponerse en la fiscalización de los trabajadores de altos ingresos no asalariados que están en mejor posición para eludir el pago de impuestos.

---

14 Es frecuente el argumento de que al sumarse este impuesto al que se paga por las ganancias en las empresas, la tasa final de ISR sobre utilidades (ISR a las empresas más ISR a las personas) alcanza el 42%. Este es el dato que efectivamente registra OECD.Stat; para el mismo indicador, 22 de los 34 países miembros registran una tasa superior a 40%, incluyendo EU donde alcanza el 47.5% en 2018.

15 En su propuesta de reforma global del sistema de seguridad social, Levy (2019), incluye la desaparición de las deducciones vinculadas a salud y otros aspectos de la seguridad social.

## **El impuesto sobre los ingresos de las empresas**

Este rubro, como muestra el cuadro 1, es el único en que la recaudación en México supera claramente a la que se registra en promedio en la OCDE y en EU; en México alcanza el 3.5% del PIB contra 2.9 y 2.0 en la OCDE y en EU respectivamente. Esto es resultado, por una parte, de que la tasa en México, 30%, está por encima del promedio en los países de la OCDE, 23.5%, y más cerca de la máxima (que se registra en Francia, 32%) que de la mínima, la de Hungría, donde alcanza solo el 9%. En EU, luego de la reforma reciente la tasa se redujo a 19%. Por otra parte, sin embargo, la mayor recaudación como porcentaje del PIB obedece también, parcialmente, a que la participación de las ganancias de las empresas en el PIB es mucho más alta en México que en la OCDE o en EU. Cabe recordar que la recaudación de ISR de las empresas alcanzó el 3.5% del PIB solo después de la reforma de 2013 ya que hasta entonces se encontraba por debajo de 2%. No parece oportuno, en consecuencia, proponer ahora una reforma en este régimen con fines de incrementar la recaudación; sin embargo, la ley contempla numerosas deducciones, exenciones, regímenes especiales, diferimientos, facilidades administrativas y el subsidio para el empleo que, en conjunto significan 0.5% del PIB y que convendría revisar con vistas a su racionalización, en particular este último que por sí solo representa 0.2% del PIB (cerca de 50 mil millones de pesos en 2019). De la misma manera conviene revisar los muy diversos “estímulos fiscales” otorgados por ley o por decreto presidencial que en conjunto alcanzan 0.8% del PIB. La existencia de esta gran variedad de tratamientos especiales, por otra parte,

da lugar, sobre todo en empresas grandes, a una agresiva planeación fiscal que reduce la tributación efectiva.

### **Los impuestos sobre bienes y servicios: Diagnóstico y propuesta**

Los impuestos indirectos -IVA, IEPS y un conjunto de impuestos menores- representan 6.4% del PIB, 4.6 puntos menos que en el promedio de la OCDE y junto con los impuestos al ingreso de las personas y las contribuciones a la seguridad social explican la brecha entre los sistemas tributarios de México y de los países avanzados y la penuria fiscal del Estado en el país. Resulta adecuado, entonces, encontrar formas de cerrar esta vertiente de la escasez de recursos públicos de manera simultánea con el esfuerzo por aumentar las contribuciones basadas en el ingreso de las personas. Cabe señalar antes de proceder al diagnóstico y las propuestas en este sentido que, contrariamente a lo que a veces se afirma, el balance entre impuestos directos e indirectos en México es muy similar al promedio de la OCDE:<sup>16</sup> en México por cada peso que se recauda por ISR a las empresas y a las personas se recaudan 91 centavos por impuestos indirectos; en la OCDE por cada peso que se cobra de impuesto al ingreso, se ingresan al erario 99 centavos por impuestos indirectos.

El problema principal de la baja recaudación por impuestos indirectos está en el IVA: este impuesto recauda casi 4 puntos menos, como porcentaje del PIB,

---

16 No es el caso de los impuestos a la propiedad donde la diferencia con los países ricos es notoria. En América Latina, en general, la estructura tributaria está más sesgada a los impuestos indirectos que en México o la OCDE.

en México que en la OCDE a pesar de tener una tasa general no muy distinta, 16 contra 19,3%. La OCDE calcula un indicador de la eficiencia de la recaudación del IVA, el VVR por sus siglas en inglés (*VAT revenue ratio*), que “mide la diferencia entre el recaudo observado del IVA y el recaudo teórico o potencial del IVA si este fuese aplicado a una tasa única a toda la base impositiva en un régimen de IVA puro” (OCDE-CEPAL, 2018). El VVR promedio en América Latina es de 58% y alcanza, en Bolivia el 90%; en promedio para la OCDE el valor del indicador es similar, 56%; en México alcanza solo el 32% lo que lo ubica en el último lugar en la región. El bajo nivel de recaudación en México se explica, parcialmente, por el amplio espectro de bienes sujetos a exenciones o a tasas reducidas; de acuerdo a la SHCP estos rubros, en su cuenta de gastos fiscales, representan 1.4% del PIB, que si se suma a los 3.9 puntos que efectivamente se recaudan darían un total de 5.4% del PIB, lo que supondría elevar el VRR a 45%<sup>17</sup>, un aumento importante, pero todavía lejos del promedio de Latinoamérica o la OCDE.

Las exenciones en el régimen del IVA se refieren, fundamentalmente, a las que benefician a la prestación de servicios de enseñanza y a las que se otorgan a la enajenación de vivienda (incluyendo renta e intereses hipotecarios) y representan 0.24% del PIB;<sup>18</sup> las tasas reducidas representan 1.17% del PIB y se refieren sobre todo a alimentos (85% del total) y a medicinas (7% del total). La tasa 0 a alimentos absorbe 1.1% del PIB (246 mil

---

17 Un VRR de 32% (estimación para 2015) implica una recaudación total hipotética de 11.9% del PIB; 45% equivale a 5.4% del PIB.

18 Las exenciones al transporte público urbano, a espectáculos públicos y a servicios profesionales de medicina se estiman en 0.03% del PIB para 2019.

millones de pesos en 2019) de acuerdo a la estimación de la SHCP; quienes proponen eliminarla apuntan al hecho de que los hogares del decil más rico en la distribución reciben la mayor parte de la transferencia implícita en el gasto fiscal asociado (13.8% en la estimación de la Secretaría) mientras los hogares en el decil más pobre reciben solo 4.1% de dicha transferencia. Quienes se oponen a eliminarla apuntan que el impacto sobre la distribución del ingreso sería negativo; en efecto, como reflejo del mayor peso de la compra de alimentos en el gasto de los pobres, la participación del decil más pobre en la transferencia asociada a la tasa cero es mayor a su participación en el ingreso (que es menor a 2%), en tanto que el 13.8% de participación de los hogares más ricos en la transferencia implícita por este concepto es muy inferior al más de 35% de su participación en el ingreso, de suerte que eliminar la tasa cero a los alimentos empeoraría la distribución del ingreso.

Probablemente el curso de acción adecuado en esta materia sea definir una canasta reducida de alimentos básicos, sobre la base del patrón de consumo de los primeros deciles de ingreso, para la cual se mantenga la tasa cero y gravar el resto de los alimentos a la tasa general de 16%. Un examen similar se debe hacer para los demás casos de exención y tasa reducida del IVA, lo mismo que para los estímulos fiscales que contempla la ley (tasa cero a convenciones, 100% del IVA en construcción de vivienda bajo ciertas condiciones).

La reducción del IVA en la zona fronteriza, otorgada por decreto presidencial, debe revisarse en el marco de la política de desarrollo regional que, a mi juicio, debe concentrarse en el sur del país. Cabe recordar que la

efectividad de las políticas regionales depende de la incidencia *relativa* de los estímulos, de suerte que, si se otorgan estímulos por diversos motivos al norte y al sur simultáneamente, sus efectos se cancelan y el efecto neto es solo la pérdida de ingresos públicos.

En lo que se refiere a los impuestos sobre bienes y servicios específicos -fundamentalmente el IEPS- si bien los gastos fiscales son menores (0.04% del PIB) vale la pena recordar que la mayor aportación tributaria en este rubro la hace el impuesto especial sobre gasolina y diesel. La redefinición de las reglas de operación del impuesto permitió que la recaudación aumentara de menos de 1% del PIB hasta 2014 a 2.4% en 2016, un incremento en la recaudación considerable. Es de gran importancia, por su aporte a los ingresos tributarios y más aún por su impacto ambiental, que la intención de suavizar los movimientos de los precios internacionales de los combustibles no se traduzca en una reducción de este impuesto. Asimismo, conviene revisar con detenimiento y racionalizar los diversos estímulos fiscales que se otorgan al uso del diesel en el autotransporte (recientemente se eliminó para el transporte ferroviario), en la operación de maquinaria y en embarcaciones y a la importación de gasolina en la frontera norte.

Finalmente, es claro que a pesar de las propuestas en materia de IVA, la recaudación por este concepto seguirá siendo menor a la deseable debido a la prevalencia del comercio informal en el país. A este respecto es necesario pensar en esquemas de simplificación y fiscalización que reduzcan la evasión, en el entendido de que el avance en la disminución de la informalidad, y el aumento en la recaudación, como ya se apuntó más arriba, dependerán

de la recuperación de una tasa de crecimiento económico alta y sostenida.

## **Los impuestos a la propiedad y el fortalecimiento de los gobiernos municipales**

El rezago en la captación de recursos fiscales por medio de impuestos a la propiedad en México, como señalamos más arriba es notorio. Frente al 0.3% del PIB que se recauda en México en este rubro, el promedio de los miembros de la OCDE recauda 1.9%, aunque nueve países recaudan más de 3% del PIB por este concepto (es decir, un porcentaje cercano a lo que México recauda por IVA). México se encuentra lejos en este aspecto, incluso del promedio de América Latina que alcanza el 0.8%, y donde al menos 4 países recaudan por impuestos a la propiedad el 2% del PIB o más: Uruguay y Brasil, 2%, Colombia, 2.1% y Argentina 2.7 por ciento.

En México, más de dos tercios de los ingresos en este capítulo proviene del impuesto a la propiedad inmueble; en la OCDE y en EU representa 58 y 64% respectivamente,<sup>19</sup> aunque de un total muy superior. Así, el impuesto predial representa en México el 0.2% del PIB mientras que en el promedio de la OCDE alcanza 1.1%; entre sus 34 miembros, 15 recaudan más del 1% del PIB por este concepto y en algunos países una proporción mayor: 3.2% en Canadá, 3.1% en el Reino Unido, 2.8% en Francia y 2.7% en EU. Como se ha señalado en diversas ocasiones<sup>20</sup> el predial es un impuesto

---

19 Como vimos arriba, en EU el predial representaba más de 90% hasta 2016.

20 Véase, por ejemplo, Aspen Institute, (2019); Cordera & Provencio, (2018) y

muy progresivo al mostrar una alta correlación con la riqueza de las personas, tiene una adscripción geográfica evidente y, en principio, es fácil de cobrar. Su escaso desarrollo en México está relacionado con la debilidad de los gobiernos municipales que tienen a su cargo el cobro, con la excepción de la Ciudad de México donde es el gobierno de la entidad el que lleva el catastro y la recaudación. Es esta un área de oportunidad evidente donde un esfuerzo coordinado entre niveles de gobierno puede dar lugar a un incremento de la recaudación de entre 1 y 2 puntos porcentuales del PIB. El requisito, sin embargo, es contar con un padrón catastral actualizado y con la voluntad política de las autoridades para cobrarlo pues, sobre todo en municipios medianos o pequeños, los poderes locales recaen en las mismas personas que serían afectadas -ellas y su entorno social- por una iniciativa que buscara elevar sustancialmente la recaudación. Para resolver estos dos problemas tal vez sea necesario, por un lado, establecer un programa nacional de registro catastral apoyado, por ejemplo, por el INEGI, y un esquema que estimule la recaudación municipal a través de premiar, con fondos federales adicionales, a los municipios que avancen más en las metas del programa. Estos estímulos podrían establecerse en función del grado de marginación de los municipios para impulsar el fortalecimiento de los municipios más débiles y para contribuir, también, a cerrar la brecha entre regiones de mayores y menores ingresos.

Otros tributos a la propiedad que se han mencionado en otras propuestas de reforma al sistema fiscal tienen que ver con: *i*) los impuestos a las herencias

y donaciones que en el promedio de la OCDE aportan el 0.1% del PIB al igual que en EU, pero que en países como Japón y Francia alcanzan el 0.4 y el 0.6% del PIB respectivamente; *ii*) los impuestos vinculados a vehículos particulares (en México la tenencia vehicular) que en el promedio de la OCDE alcanzan entre 0.2 y 0.3% del PIB y en México solo 0.1% y 3) los impuestos a las transacciones financieras y de capital que para el promedio de la OCDE representan 0.4% del PIB y para México el 0.1%, aunque en algunos países alcanzan niveles de recaudación más altos: España 0.7%, Francia 0.8, Italia 1.0% , Bélgica 1.1% y Corea 1.9%. Todos estos tributos tienen ventajas y desventajas que conviene evaluar para que, en conjunto con el esfuerzo principal en materia de predial, los impuestos a la propiedad alcancen al menos 2% del PIB.

### **Las contribuciones a la seguridad social**

Como se apuntó en el apartado II de este libro las contribuciones a la seguridad social son un determinante principal de la baja carga fiscal mexicana. El 2.1% del PIB que representan estas contribuciones está lejos del 9.2% del promedio de los miembros de la OCDE o del 6.2% de EU; también es muy bajo en comparación con América Latina y el Caribe donde el promedio es de 3.7% y en donde varios países (Argentina, Brasil, Uruguay y Costa Rica) recaudan entre 6 y 8.5% del PIB por este concepto. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que el tema de las contribuciones a la seguridad social tiene una mayor variabilidad entre países que la que se observa en los otros capítulos del sistema tributario

y que estas diferencias tienen que ver con los arreglos institucionales, propios de cada país, para proveer los distintos componentes de la seguridad social (pensiones, seguro de desempleo, servicios de salud, seguros de discapacidad, guarderías y otros varios) los cuales a su vez tienen un impacto determinante en el efecto distributivo de la intervención del Estado. Así, por ejemplo, Nueva Zelanda no registra contribuciones de empleadores o empleados a la seguridad social en la base de datos que reúne las estadísticas de ingreso fiscal de la OCDE, pero su carga fiscal agregada de todas formas alcanza 32% del PIB; la seguridad social se financia con impuestos generales.<sup>21</sup> En el contexto latinoamericano, Chile, por ejemplo, recauda menos que México por este concepto, solo 1.5%, por la mayor participación privada en la seguridad social.

En el arreglo institucional mexicano, resulta evidente que parte importante del problema está vinculado al tamaño de la economía informal, donde labora el 57% de la población ocupada. Como se ha argumentado a lo largo de este trabajo, el problema de la informalidad está vinculado estrechamente al crecimiento de la economía, de suerte que una reforma fiscal que apoye la elevación del crecimiento daría lugar a una reducción de la informalidad y, en un círculo virtuoso, elevaría la recaudación como porcentaje del PIB. Aun así, los problemas de baja recaudación de contribuciones a la seguridad social tienen un componente importante de evasión y elusión: es conocida la práctica de reportar salarios menores a los reales al Instituto Mexicano

---

21 El impuesto sobre la renta en Nueva Zelanda recauda 17.8% del PIB, 6.5 puntos más que en el promedio de la OCDE, lo que compensa la ausencia de contribuciones a la seguridad social.

del Seguro Social (IMSS) y mayores al Servicio de Administración Tributaria (SAT) para minimizar las contribuciones y maximizar los costos laborales que entran al cálculo de la utilidad gravable. La solución a este problema se antoja relativamente sencilla: como ha sugerido Santiago Levi, se debería reformar la Ley del Seguro Social y la Ley del SAT para transferir las funciones de cobranza y fiscalización al SAT<sup>22</sup> lo que además de elevar la recaudación generaría ahorros al eliminar la duplicidad que supone tener dos sistemas paralelos para este tema<sup>23</sup>.

## **Comentarios finales**

Este libro ha buscado ilustrar la debilidad fiscal del Estado en México y sus consecuencias en términos de los dos principales problemas estructurales de la economía mexicana: el lento crecimiento y la alta desigualdad. El argumento central es que tanto la recuperación de un alto ritmo de crecimiento como el avance hacia una distribución del ingreso más civilizada pasa inevitablemente por una reforma fiscal de gran magnitud que ponga en manos del Estado los recursos, provenientes necesariamente de los estratos de ingreso más altos, para impulsar la inversión en infraestructura y el gasto social.

---

22 Véase Levi, (2019).

23 El fenómeno de la informalidad ha llevado al Estado en las últimas décadas a generar un sistema de seguridad social paralelo para la población que participa en ese sector y que se financia al margen de las contribuciones al sistema tradicional de seguridad social. Esta duplicidad es ineficiente y genera incentivos que dificultan el tránsito a la formalidad. Levi (2019), ha propuesto solucionar este problema de manera integral creando un sistema universal de seguridad social financiado con impuestos generales. Es una propuesta importante que merece ser discutida a fondo.

Una primera meta cuantitativa de esa posible reforma se ubicaría en lograr un aumento de la recaudación del orden de 5 puntos porcentuales como proporción del producto; se trata de una meta conservadora:<sup>24</sup> con ella cerraríamos menos del 80% de la brecha que nos separa de la carga fiscal promedio de América Latina, menos de 50% de la diferencia frente a EU y menos de 30% de la que nos separa del promedio de la OCDE. Aún así no se trataría de un avance menor, permitiría, por ejemplo, destinar 3 puntos más del PIB a inversión en infraestructura, lo que bien aplicado y con un efecto de arrastre razonable sobre la inversión privada conduciría a una tasa de inversión total cercana a 25% del PIB lo que es condición *sine qua non* para elevar la tasa de crecimiento de largo plazo. Se podrían destinar, además, 2 puntos como porcentaje del PIB a la ampliación y reforma del sistema de seguridad social con propósitos redistributivos.

Este libro no ofrece una propuesta definitiva de reforma del sistema fiscal, más bien muestra las opciones y limitaciones en los distintos rubros tributarios para, avanzando en todos los frentes posibles de manera simultánea, alcanzar la meta propuesta; parece ineludible, sin embargo, actuar con decisión en el frente del ISR a las personas físicas, tanto para aprovechar su potencial distributivo como recaudatorio; lo mismo puede decirse de los impuestos a la propiedad y, en particular del impuesto predial.

Las principales limitaciones de cualquier reforma son dos: primero la evasión, que en el imaginario colectivo

---

24 Es una meta que no parece inalcanzable: entre 2012 y 2016, merced a la reforma de 2013 y al cambio en el régimen del IEPS a los combustibles, la carga fiscal total aumentó 4 puntos como porcentaje del PIB. Cinco puntos es la meta que propone Cordera & Provencio, (2018).

se justifica por la baja calidad y escasa cantidad de los servicios que se reciben del Estado y por la corrupción. Esto genera un círculo vicioso en que el Estado carece de recursos y por tanto ofrece pocos servicios lo que estimula la evasión que, a su vez, aumenta la penuria fiscal del Estado. El segundo es la economía informal y aquí se presenta otro círculo vicioso: la informalidad que explica, en parte, la baja recaudación no se reduce, en buena medida, porque la economía no crece lo suficiente y la economía no crece, en parte, porque el Estado carece de los recursos para elevar la inversión. Es urgente romper estos dos círculos viciosos para salir de la trampa de bajo crecimiento y alta desigualdad en que nos hemos mantenido ya por demasiados años; una reforma fiscal de fondo es condición necesaria para lograrlo<sup>25</sup>.

---

25 En Ros (2015), se exponen ampliamente estos círculos viciosos en que se encuentra entrampada la economía mexicana.

## Referencias

- Aspen Institute. (2019). *Grandes tendencias mundiales; escenarios para México*. México
- Banco de México. (s.f.). *Sistema de información económica*. [Sitio web]. Disponible en: <https://www.banxico.org.mx/SieInternet/>
- Bateman, F., Ros, J. & Taylor, J. (2009). Did New Deal and World War II public capital investments facilitate a “Big Push” in the American south? *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, junio.
- Casar, J. I. (2017). Deuda pública y política fiscal en México. *Revista de Economía Mexicana Anuario UNAM*. Facultad de Economía UNAM. México
- Casar, J. I. (en prensa). Inversión pública y desigualdad regional en Cordera, R. & Provencio, E. (coords.) *Informe del Desarrollo en México, Las desigualdades regionales*. PUED-UNAM, México.
- Castelletti, B. (2013). *How redistributive is fiscal policy in Latin America? The case of Chile and Mexico* OECD Development Centre, Working Paper N° 318, julio. París
- Cordera, R. & Provencio, E. (coordinadores). (2018). *Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019-2024*. UNAM-PUED. México
- DOF. (29 de diciembre de 2017). *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: <https://www.dof.gob.mx/index.php?year=2017&month=12&day=29>
- INEGI. (s.f.). *PIB y Cuentas Nacionales*. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/datos/?t=0190>

- INEGI. (1993). *Oferta de demanda global de bienes y servicios, Base 2013*. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/ofyd/>
- Levi, S. (2019). *Una prosperidad compartida: propuestas para crecer y transformar la seguridad social en México*. BID. Washington
- OCDE. (2009). *OECD Economic Outlook*. Interim Report, March. París
- OCDE-CEPAL. (2018). *Revenue statistics in Latin America and the Caribbean*. OECD Development Centre – CEPAL. París
- OECD. (2018). *Revenue Statistics - OECD countries: Comparative tables*. OEDC.Stat [Sitio Web]. Disponible en: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>
- Piketty, T. (2014). *Capital in the twenty-first century*. Cambridge, Bellknap Press. UK
- Ros, J. (2015). *¿Cómo salir de la trampa de bajo crecimiento y alta desigualdad?* UNAM-El Colegio de México. México
- SHCP. (2019). *Presupuesto de gastos fiscales 2019*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México.
- Smith, A. (1776/1958). *La riqueza de las naciones*. Fondo de Cultura Económica. México
- Tello, C. (2014). *La economía política de las finanzas públicas: México 1917-2014*. Facultad de Economía, UNAM. México

*Hacia una Reforma Fiscal para el  
crecimiento y la igualdad,*

editado por el Programa Universitario  
de Estudios del Desarrollo de la UNAM,  
publicado en medio electrónico internet,  
formato pdf el 20 de agosto de 2020,  
tamaño del archivo 1 Mb. La formación  
y diseño de portada estuvo a cargo de  
Nayatzin Garrido Franco. La edición  
estuvo al cuidado de Vanessa Jannett  
Granados Casas

Este libro presenta un diagnóstico general de la carga fiscal agregada en México y de su composición; una evaluación de sus efectos en la distribución del ingreso y una reflexión, sobre las consecuencias de la penuria fiscal del Estado desde la Gran Recesión de 2008 – 2009 que ha llevado a la contracción sistemática de la inversión pública en el marco de un esquema de política fiscal que, si bien ha permitido mantener el equilibrio macroeconómico en lo que va del siglo, lo ha hecho a costa de sacrificar la inversión pública y, en consecuencia, de limitar el potencial de crecimiento del país, lo que a su vez ha frenado el crecimiento de los ingresos públicos en un círculo vicioso que es necesario revertir. Asimismo, presenta las opciones disponibles para la construcción de una propuesta de reforma del régimen fiscal que fortalezca los ingresos del Estado, lo coloque en una mejor posición para enfrentar la posible recesión internacional, promueva el crecimiento a largo plazo y contribuya a una mejor distribución del ingreso y al abatimiento de la pobreza.

José I. Casar es investigador del PUED - UNAM. Ha sido Profesor - Investigador en el CIDE, la Facultad de Economía de la UNAM y la UAM. Es autor de diversos artículos y libros académicos que versan sobre macroeconomía y economía industrial con especial énfasis en México y se ha desempeñado como funcionario público en el Gobierno de la Ciudad, en SECTUR, CFE y PEMEX

ISBN: 978-607-30-3334-3

