

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/346450455>

# (In)justicia fiscal y captura política en México

Preprint · July 2020

DOI: 10.13140/RG.2.2.18946.30401

CITATIONS

2

READS

2,577

2 authors:



**Máximo Ernesto Jaramillo-Molina**  
University of Guadalajara

48 PUBLICATIONS 129 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



**Alma Luisa Rodríguez Leal Isla**  
Tecnológico de Monterrey

8 PUBLICATIONS 6 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

# **(In)justicia fiscal y captura política en México**

**Máximo Ernesto Jaramillo-Molina**

**Alma Luisa Rodríguez Leal-Isla**

**Trabajo de investigación resultado de la Segunda Convocatoria de becas de investigación  
“Élites, captura del Estado y desigualdad en América Latina y el Caribe”**

**Julio 2020**

# Índice

<b>1.- ¿Hay justicia fiscal en México? Presentación del problema de investigación</b>	<b>3</b>
Objetivos y preguntas de investigación	5
<b>2.- Marco teórico metodológico</b>	<b>6</b>
2.1 Estrategia metodológica	7
<b>3.- La histórica debilidad de la recaudación fiscal mexicana y su efecto en la redistribución</b>	<b>10</b>
<b>3.1 Redistribución y desigualdad</b>	<b>11</b>
3.1.1.- Desigualdad en México	11
3.1.2.- Efecto de la redistribución vía impuestos y gasto social	16
<b>3.2.- La singular tributación en México y las reformas fiscales que fueron y no fueron</b>	<b>20</b>
<b>3.3.- La baja recaudación en México</b>	<b>25</b>
<b>3.4.- Recaudación según diversos impuestos</b>	<b>29</b>
<b>3.5.- Tasas de recaudación en diversos impuestos</b>	<b>34</b>
<b>3.6.- Progresividad y regresividad en la distribución de impuestos</b>	<b>40</b>
3.6.1.- Distribución del ISR entre estratos socioeconómicos	44
3.6.2.- Distribución del IVA entre estratos socioeconómicos	47
3.6.3.- Distribución del IEPS entre estratos socioeconómicos	50
<b>3.7.- Gastos tributarios: la regresividad oculta</b>	<b>54</b>
<b>4.- Incidencia en la toma de decisiones de las élites económicas</b>	<b>57</b>
4.1 Terrorismo fiscal o eficiencia recaudatoria	58
4.2 La verdadera reforma fiscal	60
4.3 Inversionistas y empresarios	60
4.4 Los empresarios y el terrorismo fiscal	63
<b>5.- Voces opositoras a las políticas fiscales dominantes y su ámbito de influencia</b>	<b>64</b>
5.1 ¿Influencia de cúpulas empresariales o decisiones del presidente?	64
5.2 Influencias internacionales	66
5.3 Estrategias para lograr aumentar la recaudación.	67
<b>6.- Narrativas disuasorias de políticas fiscales progresivas</b>	<b>70</b>
6.1 Reacciones de pequeños empresarios o emprendedores de Monterrey	70
6.2 Comunicaciones de prensa sobre las reformas fiscales	71
6.3 Reacciones de vecinos ante las noticias compartidas sobre el IVA a la economía digital	73
<b>7.- Conclusiones</b>	<b>75</b>
<b>8.- Referencias bibliográficas</b>	<b>77</b>
<b>9.- Anexos. Fuentes documentales cualitativas</b>	<b>83</b>

# **(In)justicia fiscal y captura política en México<sup>1</sup>**

**Máximo Ernesto Jaramillo-Molina**

**Alma Luisa Rodríguez Leal-Isla**

## **1.- ¿Hay justicia fiscal en México? Presentación del problema de investigación**

México se destaca por su nivel de desigualdad económica extrema. En este país unas cuantas personas se quedan con la mitad de la riqueza (Vázquez, Dovalí y Jaramillo-Molina, 2018) y los ingresos del quintil más rico equivalen a seis de cada diez pesos del total (cuando se ajusta por cuentas nacionales<sup>2</sup>).

La captura fiscal redistributiva en México, tanto en la recaudación como en el gasto, reproduce la desigualdad económica, así como la desigualdad en otras dimensiones:

- La recaudación tributaria es poco progresiva y no modifica prácticamente en nada la distribución de mercado de los ingresos: mientras que en promedio en la OCDE, las políticas de fiscales de recaudación y gasto disminuyen el coeficiente de Gini en 16 centésimas (0.475 a 0.317), en México el efecto es sólo de 2 centésimas (de 0.478 a 0.459)<sup>3</sup>.
- Además, el gasto también es poco progresivo: se gasta mucho más de lo necesario en subsidios sumamente regresivos como electricidad y gasolina, se condonan impuestos a actores poderosos (por hasta 19.5% del Producto Interno Bruto (PIB), según Fundar y Oxfam México (2019) y se hacen deducibles gastos no básicos como educación y salud privadas<sup>4</sup>.
- Como resultado de lo anterior, México pierde la oportunidad de utilizar las políticas fiscal y social como reductoras de desigualdades.

Los factores que probablemente están vinculados con tal situación de (in)justicia fiscal<sup>5</sup> se relacionan con que en este país, el poder político de los colectivos de trabajadores o sindicatos es casi nulo, ya que históricamente la organización de la clase trabajadora ha sido débil, en parte debido al control de los sindicatos por parte del gobierno. Esta desorganización tiene como

---

<sup>1</sup> Los autores desean agradecer cumplidamente la retroalimentación y las recomendaciones de Gerardo Ordoñez y María Fernanda Valdés. Asimismo, agradecen a Teresa Arteaga y a todo el equipo de CLACSO, Iguales - OXFAM y FES - Colombia por el invaluable apoyo.

<sup>2</sup> Según datos de EVALÚA CDMX (2018).

<sup>3</sup> Pueden encontrarse más datos al respecto en la sección 3.1.2 del presente documento.

<sup>4</sup> Más información al respecto en la sección 3.6 de este documento.

<sup>5</sup> En esta investigación se toma la definición de “justicia fiscal” utilizada por Oxfam y Duncan Green, que dice: “La justicia fiscal incluye la recaudación de ingresos a través de los impuestos, la asignación y el gasto en servicios públicos. Se trata de cómo se construyen los sistemas tributarios, cómo se recaudan los impuestos, cómo se gasta el dinero público y quién se beneficia de eso”.

consecuencia el que los trabajadores no tengan manera de exigir una tajada más grande del pastel: mientras que en EUA y Europa los trabajadores se quedan con 70% del valor producido por las empresas, en México este dato solo alcanza 28% (Cattan, 2019).

La desactivación del movimiento obrero no es la única causa de la alta desigualdad económica. En México, la élite económica está sumamente coludida con la política y es responsable en gran medida de la presencia de ciertos actores de la clase política en los puestos más altos. Basta entender que la elección que ganara López Obrador en 2018, haya sido aquella en la que propuso como su jefe de oficina al empresario Alfonso Romo, ligado a la familia Garza Sada y al grupo Monterrey (agrupación del empresariado de dicha ciudad para incidir en política), uno de los más poderosos y antiguos en México. Así mismo, destaca la cercanía presidencial con empresarios como Ricardo Salinas Pliego (segunda persona más rica del país), cuyo banco distribuye el conjunto de programas sociales federales, y Carlos Slim, (persona más rica del país), cuya empresa construirá un tramo del Tren Maya, de los principales proyectos prioritarios del gobierno federal (Project Poder, 2020).

Además, la élite empresarial en el país es anacrónica, y de hecho no ha cambiado de actores relevantes desde hace décadas: 14 de los 17 multimillonarios mexicanos en la lista de Forbes heredaron su riqueza de familias igualmente preponderantes (GCLD, 2019).

Por último, los mecanismos democráticos que permiten la participación política de las clases baja y media baja son limitados. Su principal manifestación es la participación en las urnas, dada la captura política de la clase alta. Por si esto fuera poco, en México la desigualdad no se percibe en su justa dimensión y no es claro lo extrema que es, lo que lleva a que se reproduzca más, por la falta de exigencia de política para reducirla (Mijs, 2019).

Muchas personas identifican algunos aspectos del problema. Por ejemplo, tienen claro que hay un gran porcentaje de población que vive en situación de pobreza, pero consideran que ya pagan muchos impuestos, quisieran pagar menos impuestos de los que pagan (esto es, no están dispuestos a que la redistribución de la riqueza se relacione en modo alguno con su riqueza) y sobreestiman las historias de superación con base en anécdotas, muchas de ellas, de generaciones anteriores que no se relacionan con los mecanismos actuales de acumulación de ventajas y de desventajas. Esta reproducción anecdótica contribuye a reforzar el mito de “el que quiere puede” (Campos-Vázquez et al. 2020).

Actualmente, parece haber un consenso en el gobierno federal para no subir impuestos ni tocar los privilegios fiscales de las élites. Una excepción importante al respecto es la relativa al cobro de impuestos atrasados a algunos grandes contribuyentes, que en suma han generado 25 mil millones de pesos en ingresos: sólo 8 mil millones de pesos en el caso de Walmart (Animal Político, 2020). Estos cobros han carecido de cualquier otro tipo de acción penal o más allá del simple pago y la disculpa pública. En cualquier caso, la narrativa pública de la 4T parece dirigirse menos a los impuestos y los privilegios fiscales y más a acabar con los privilegios de falsos enemigos: actores que realmente no son las élites de México (activistas y organizaciones civiles, académicos, artistas, etc.).

Según se ha encontrado en la encuesta de percepciones de justicia fiscal, de Oxfam México, no es conocido el bajo nivel de impuestos que pagan las empresas, pero sí existe una narrativa sobre los altos niveles de informalidad y su impacto en la baja recaudación fiscal.

## **Objetivos y preguntas de investigación**

- **Objetivo de investigación:**

Conocer, describir y comprender los recursos, narrativas e inercias que han permitido que las élites económicas (empresarial y política) mexicanas hayan capturado la política fiscal y redistributiva (justicia fiscal) en los últimos gobiernos federales (incluido el actual de López Obrador), y cuáles han sido y pueden ser los potenciales efectos en términos de desigualdad económica y de poder.

- **Preguntas de investigación:**

¿Cuál es el contexto histórico de la justicia fiscal en México, con referente particular a la baja recaudación y baja redistribución mediante el gasto?

¿Cuáles son los mecanismos mediante los cuales la élite económica en México ha evitado reformas fiscales en su perjuicio?

¿Cuáles son las consecuencias de la baja recaudación y el bajo gasto social en México, así como de su regresividad?

¿Qué relación tiene la élite económica en México con el gobierno de la 4T? ¿Por qué la actual administración ha asegurado que “no subirá impuestos”?

## 2.- Marco teórico metodológico

La tradición epistemológica en la que se fundamenta este trabajo es la experiencialista. Esto es, se parte del supuesto de que la realidad se puede conocer de forma interaccional. No es posible conocer la realidad externa en sí misma, y todavía menos cuando se trata de fenómenos sociales o humanos. La comprensión que se tenga de ellos depende de la interacción y, en buena medida, del lenguaje que se use para entender o clasificar y, por lo tanto, del sistema conceptual, que no es universal, sino local. Especialmente, de las metáforas que son utilizadas para comprender conceptos abstractos en términos de otros más concretos y cotidianos (Lakoff and Johnson 2003).

Este proceso de entender unas cosas en términos de otras da como resultado un sistema metafórico conceptual que da forma a la realidad y crea las formas de relación. Lakoff y Johnson (2003) citan dos ejemplos que han prevalecido en la civilización occidental, al menos desde la fundación de la sociedad industrial: el tiempo es dinero (un recurso valioso) y el trabajo es un recurso. Al entender al tiempo y al trabajo en términos de un recurso, se les asume como cuantificables y sustituibles por otros del mismo tipo para conseguir un determinado fin. En otras sociedades no se ha entendido al trabajo en términos de un recurso y esta comprensión metafórica del trabajo tiene implicaciones sociales: destaca unos aspectos del trabajo al mismo tiempo que minimiza otros. Al entenderlo de esta manera, la consecuencia es que también se le trata como un recurso y lo mismo pasa con muchos otros conceptos.

Por lo tanto, es importante destacar que las metáforas no son un asunto solamente de lenguaje, sino que son estructuradoras del pensamiento. No son una expresión poética, sino que develan cómo se experimenta una cosa en términos de otra. El que sean posibles como expresión lingüística se debe, precisamente, a que hay metáforas en el sistema conceptual de una persona (Lakoff and Johnson 2003).

Esta forma de entender la posibilidad de adquirir conocimiento (y establecer la verdad) a través de la experiencia y la comprensión y de crear realidades mediante el lenguaje es consistente con la perspectiva de la construcción social de la realidad, que concibe a las instituciones como construidas por las prácticas de los seres humanos y su manera de comunicarlas y legitimarlas: el lenguaje (Berger and Luckmann 1967). Así, también es el lenguaje la evidencia mediante la cual puede conocerse dicha construcción.

La realidad se mantiene mediante el diálogo. Lo que se dice pero también lo que se obvia, los silencios, dan forma a la cotidianidad, la mantienen o la modifican y, al hacerlo, la reconstruyen continuamente (Berger and Luckmann 1967). Para ilustrarlo, los autores citados, proponen un ejemplo muy simple: una pareja que se despide. Él dice que va a la estación y ella responde deseándole un buen día en la oficina. La naturalidad del intercambio, afirman, es posible por todo un trasfondo que lo hace esperable. Se refiere a rutinas que se dan por sentadas. Sugieren entonces que imagine el lector cómo reaccionaría si a esa despedida respondiera la mujer diciéndole que no olvidara llevar su revólver.

En el discurso en torno a las políticas impositivas y redistributivas hay silencios que hablan de lo establecido, de lo que se da por sentado, por un lado y, por otro, las metáforas nos dejan conocer la estructura conceptual con la que se habla de impuestos y de redistribución y, también, en términos de qué otras cosas son comprendidas. Este juego de metáforas y silencios que nos da cuenta de la estructura conceptual y la realidad establecida de una sociedad será clave para comprender las narrativas que sostienen los privilegios fiscales para las élites.

Los marcos interpretativos son estructuras mentales que moldean la forma en que se ve al mundo y, en política, esos marcos interpretativos dan forma a las diferentes políticas públicas, programas y a las instituciones que se crean. Estos marcos interpretativos se pueden conocer por sus consecuencias y mediante el lenguaje (Lakoff 2014).

La importancia del lenguaje en estos marcos interpretativos, además de que revelan el inconsciente cognitivo, radica en que si se logran cambiar exitosamente en el discurso público, también se puede cambiar la forma en la que el público ve el mundo porque el lenguaje activa esos marcos en el cerebro (Lakoff 2014). Sin embargo, el lenguaje por sí solo no basta. Hace falta acceder a las ideas que subyacen en nosotros y personas que comparten nuestras opiniones para encontrar el marco interpretativo adecuado y, además, canales de comunicación eficientes para que pueda “contagiarse” a públicos más amplios y así lograr cambios sociales.

Los marcos interpretativos que las metáforas develan son particularmente importantes en asuntos públicos porque nos conciernen a todos y tienen implicaciones en nuestras vidas. Las metáforas con las que se habla de los asuntos públicos no son inocentes. No se pretende decir con esto que sean intencionalmente nocivas, sino que el poder que entrañan vuelve importante prestarles atención y cuestionarlas.

## **2.1 Estrategia metodológica**

Las élites han sido estudiadas de diversas maneras, según la finalidad del estudio y la definición de élite que se tome como punto de partida. Para los fines del presente estudio las únicas élites que interesan son aquellas que pueden influir en el proceso de toma de decisiones de políticas públicas en general y, particularmente, de políticas fiscales. La importancia de delimitar el área de interés se relaciona con que, si bien las decisiones de política pública son tomadas de acuerdo con los intereses de quienes tienen mayor influencia, que suelen ser quienes tienen más recursos económicos, en los temas que no son tan importantes para dichos grupos, entran más actores en juego (Dahl, R. 1961). Para rastrear estas élites se adoptarán métodos interpretativos porque se busca entender qué significados tienen las tasas impositivas para estos grupos y las narrativas en torno a estas, por medio de las cuáles se legitima el régimen fiscal vigente. Por lo tanto, se considerará a los documentos oficiales como artefactos en los que hay significados imbuidos que permiten, a su vez, saber quiénes estuvieron involucrados en su creación y comenzar a rastrear los marcos interpretativos propios de los diferentes grupos de actores (Yanow 2000).

La estrategia que se seguirá para determinar quiénes han sido realmente influyentes en la configuración actual de las políticas fiscales y de redistribución, será entonces el seguimiento documental, como primer insumo para el mapa de actores. Una vez que hayan sido identificados a partir de los documentos oficiales y seguimiento de prensa, se tendrá también en consideración el método de reputación (técnica de bola de nieve). Es importante destacar que no será empleado solamente con la pregunta expresa de ¿quién más considera que haya tenido influencia? sino que al hacer entrevistas de corte etnográfico, en la conversación pueden ser mencionados otros nombres en la discusión de algún tema, incluso para desacreditar sus posturas, lo que permite saber que tuvieron algún lugar en las discusiones públicas.



Una vez realizado esto, se analizarán las trayectorias profesionales de los actores que más se destaquen, para entender mejor sus valores, actividades y actitudes que puedan revelar patrones de consenso y disenso con otros grupos de élites (Hoffman-Lange 2007).

Se profundizará en estos valores y creencias sobre los impuestos, según la disponibilidad, mediante entrevistas, las mismas participaciones en los debates en el Congreso de la Unión, declaraciones en prensa y en redes sociales, para analizar los marcos interpretativos que han sido empleados para expresarse acerca de la política fiscal y de la política redistributiva.

Algunos de los temas que serán abordados se relacionan con lo justo de las tasas impositivas. Se tomará como partida la reforma fiscal más reciente, de octubre de 2019 para explorar los valores y marcos interpretativos que motivaron este resultado y dejaron otras posibilidades fuera de la agenda.

A diferencia de otros problemas públicos que deben hacerse camino en la agenda pública, los impuestos tienen un lugar “predefinido” porque se parte del supuesto que cualquier estado requiere fijar políticas fiscales. Este y la seguridad son los temas fundacionales del Estado. En cambio, lo que debe hacerse lugar en la agenda para discutirse es ¿Cuáles gastos deberían ser socializados? ¿Quién debe pagarlos, debería haber tasas progresivas? ¿Qué se hace con los polizones (free-riders)? Por lo tanto, la política fiscal sería resultado de la discusión y los acuerdos en muchos problemas de justicia social. Deben definirse a las élites por su capacidad para influir en estos diversos aspectos de la política fiscal y las decisiones de gastos socializados (desde las infraestructuras hasta las transferencias de ingresos).

En el capítulo 3 “La histórica debilidad de la recaudación fiscal mexicana y su efecto en la redistribución” se presenta el marco contra el que pueden contrastarse las opiniones y percepciones sobre si lo que se paga de impuestos es adecuado, suficiente, insuficiente, si el esquema tributario es correcto con referentes internacionales e incluso históricos en nuestro país. Para lograrlo, se realizó un análisis a profundidad de las estadísticas disponibles de Banco Mundial, OCDE, SHCP, así como información documental.

Es decir los marcos interpretativos, posturas y opiniones que se presentan en los capítulos 4 “La incidencia en la toma de decisiones de las élites económicas”, 5 “Voces opositoras a las políticas fiscales dominantes y su ámbito de influencia”, y 6 “Narrativas disuasorias de políticas fiscales progresivas”, son vistas a la luz de lo presentado en el capítulo 3.

Para realizar el análisis cualitativo del capítulo 4 “La incidencia en la toma de decisiones de las élites económicas”, se recuperó la versión estenográfica del debate en el congreso cuando compareció el secretario de Hacienda y Crédito Público, Arturo Herrera Gutiérrez y se analizaron los pronunciamientos de los diputados el 26 de septiembre de 2019. En seguida se detectaron los posicionamientos semejantes y divergentes, no siempre asociados a partidos y se buscó la trayectoria de los que más se destacaron para ahondar en sus marcos interpretativos.

Para el capítulo 5 “Voces opositoras a las políticas fiscales dominantes”, se hicieron entrevistas a personas que se identificaron como voces opositoras, que pertenecen o han pertenecido a organizaciones que se han manifestado abiertamente a favor de otros esquemas tributarios, u otros alcances recaudatorios y se procuró seguir la pauta de quiénes más podrían haber sido “dejados fuera” del ámbito de participación en el que sus ideas pudieran llegar a la agenda pública al nivel de ser discutidas como posibles opciones de reformas a leyes hacendarias. A todas las personas se

les ofreció el anonimato por si querían compartir algo que pudiera comprometerles en algún sentido, sea porque fueran a revelar el nombre de alguien más o porque desempeñen un papel en la administración pública actual, o de algún modo estén limitados por sus instituciones de adscripción. Algunos optaron por el anonimato y otros estuvieron de acuerdo con compartir su nombre. Quienes permanecen anónimos son identificados con un seudónimo cualquiera.

Finalmente, para el capítulo 6 “Narrativas disuasorias de políticas fiscales progresivas”, se siguieron las comunicaciones de prensa de la recientemente aprobada reforma fiscal, para ello se tomaron en cuenta las estructuras noticiosas, que se vuelve especialmente relevante por el papel de la prensa en la reproducción de relaciones dominantes que favorecen a las élites (van Dijk 1991). También se analizaron las reacciones de lectores de la prensa usuarios de redes sociales, principalmente los comentarios que emitieron en *Twitter* a éstas.

Se decidió, por la comodidad que ofrece la etnografía digital y para evitar los sesgos de concentrar el mismo tipo de usuario que suele asumirse de *Twitter*, dar seguimiento a través de grupos de *Whatsapp* vecinales (en colonias cuyos ingresos medios corresponden al decil diez pero no son élites en ningún sentido) en los que se comentan estas noticias de forma casual y comentarios a las publicaciones de El Universal en *Facebook*. Además, se analizaron reacciones a algunas de las propuestas de las voces opositoras, que promueven otro tipo de reformas fiscales en *Facebook*.

### **3.- La histórica debilidad de la recaudación fiscal mexicana y su efecto en la redistribución**

México es un país con un nivel de desigualdad extremo. Mientras que los ingresos de los hogares más pobres no han tenido aumentos importantes en las últimas décadas, el ingreso de las élites en México ha crecido en mayor medida que lo que sucede a nivel global, según los datos de Branko Milanovic (analizados en Vázquez, Dovalí y Jaramillo-Molina, 2018). Lo anterior puede ser una consecuencia directa de la captura política que ejerce la élite económica sobre las decisiones de políticas fiscales y de gasto en el país.

En la sección 3.1 profundizamos y mostramos evidencia al respecto. La causa histórica de la reproducción de la desigualdad en México es el casi nulo efecto redistributivo de la acción del gobierno, que a su vez tiene origen en la crónica baja recaudación.

En ese sentido, este país *lo hace muy mal* en términos de recaudación tributaria y justicia fiscal, ya sea frente a América Latina o frente a los promedios de la OCDE. La singularidad del caso mexicano comenzó a ser más notoria a partir de la segunda mitad del siglo XX, y para entender mejor dicho proceso histórico, la sección 3.2 profundiza en algunos hitos que vale la pena reflexionar con mayor cuidado.

Actualmente, la recaudación mexicana es de 16% del PIB, muy por debajo de países como Brasil (32%), Uruguay y Argentina (30%). De hecho también es menor a la de países con niveles más altos de pobreza como Bolivia, Honduras y Nicaragua (24%). El promedio de los países integrantes de la OCDE (34%) parece aún más lejano. Más detalles al respecto serán abordados en la sección 3.3.

La recaudación fiscal es poco progresiva y no modifica prácticamente en nada la distribución de mercado de los ingresos, a diferencia de lo que sucede en países de la OCDE. El gasto también es poco y casi no es progresivo: México dedica un gasto social (8% del PIB) por debajo del promedio de Latinoamérica y de la OCDE (20%). De hecho, aún cuando México utilizara la totalidad del presupuesto en gasto social, seguiría siendo menor que el promedio mencionado (de 20%).

No es solo que la recaudación sea baja, sino que no hace uso de impuestos que podrían tener un efecto mayor en la redistribución, como los impuestos a la propiedad. De hecho, México es el único país de la OCDE que no cuenta con un impuesto a las herencias. Profundizamos en la sección 3.4 y 3.5 respecto a la distribución de la recaudación según diversos impuestos y los cambios en sus tasas impositivas.

Además, los principales impuestos en los que se basa la tributación en México no están diseñados de manera que su contribución e incidencia sean lo suficientemente progresivos. De hecho, con excepción del ISR, el resto de impuestos importantes son regresivos. El mismo ISR podría ser más progresivo en México, y lo ha sido en años anteriores. Más información al respecto se analiza en la sección 3.6.

Por último, en la sección 3.7 abordamos el tema de los gastos tributarios, es decir, aquellos impuestos que el Estado mexicano deja de cobrar por cuestiones de exenciones, deducciones, subsidios, tasas reducidas entre otros. Este tipo de beneficios fiscales se distribuyen de una manera

sumamente regresiva, y el monto dedicado a este gasto es tan alto como el gasto social federal. Por un lado ayudan a reducir la desigualdad, y por el otro la incrementan. Más información al respecto en la sección mencionada.

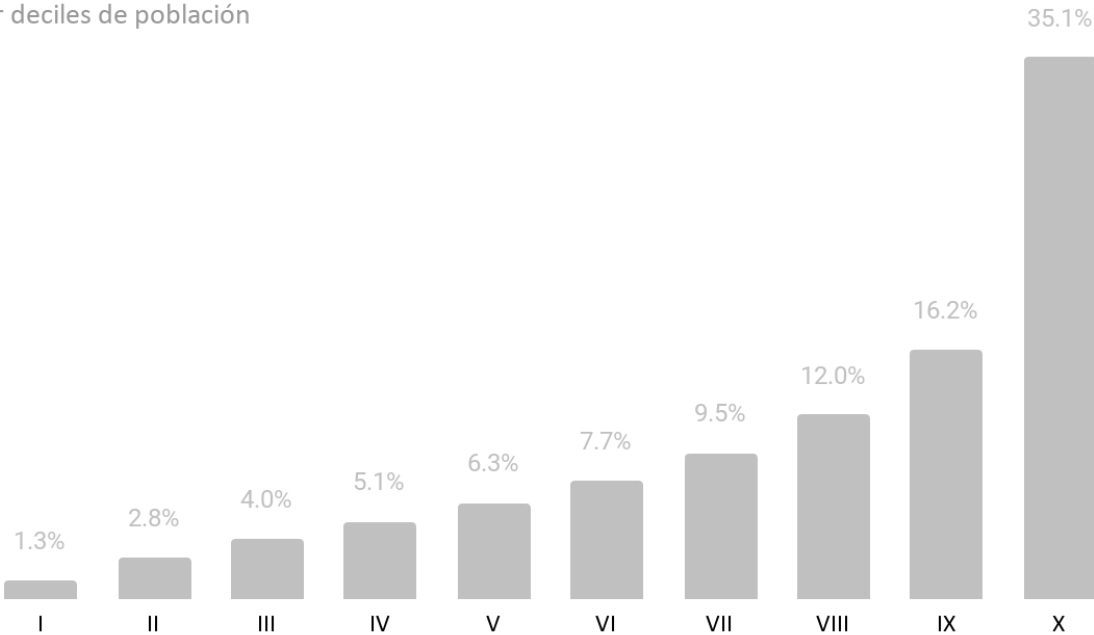
### 3.1 Redistribución y desigualdad

#### 3.1.1.- Desigualdad en México

La distribución del ingreso en México es sumamente desigual. Una simple mirada a indicador de ingreso monetario muestra que 35% del total es captado por el decil X, es decir, el 10% más rico, mientras que el 40% más pobre apenas acumula en su conjunto 13% del total de ingresos.

Gráfica 1: Distribución de ingresos monetarios

Por deciles de población

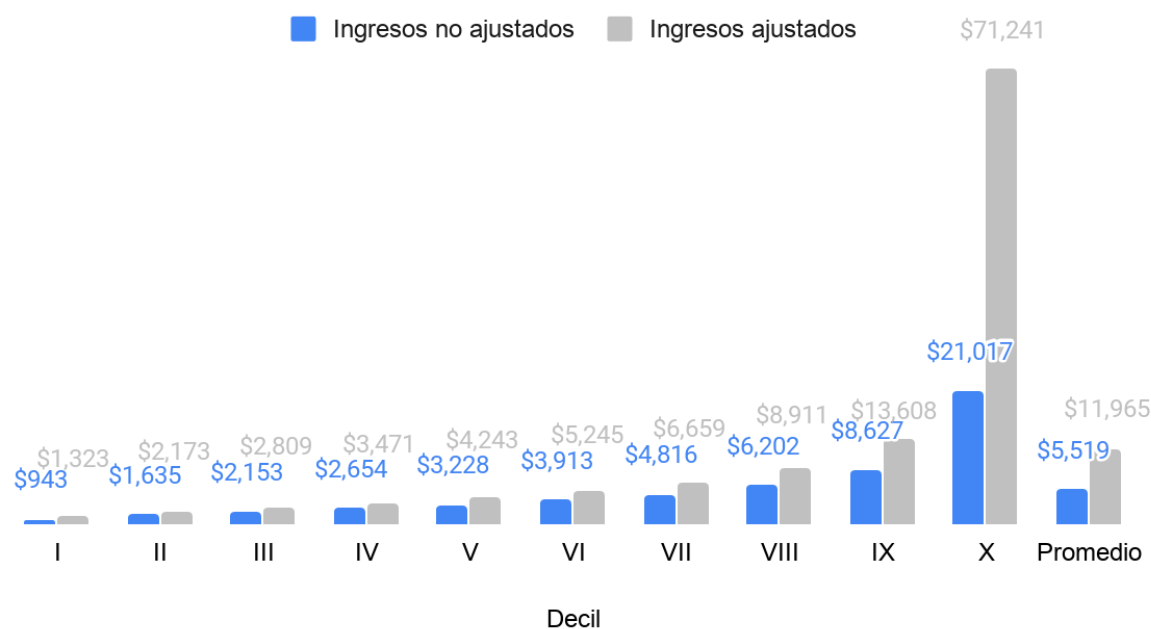


Fuente: Elaboración propia con datos de ENIGH (2018).

La distribución de los ingresos mostrada en la gráfica anterior cuenta con un gran problema: la fuente de datos en la que están basados, las encuestas de ingresos en hogares, subestiman los ingresos de los hogares más ricos. Esto se debe a que las diferencias entre los ingresos de los más ricos son tan amplias que no hay muestra estadística posible que logre representarlas totalmente, además de que las encuestas no alcanzan a entrevistar a dichos hogares, y que estos hogares tienden a reportar sus ingresos con subestimación, ya sea de manera intencional o por desconocimiento de los mismos.

Al respecto, existe la posibilidad de hacer un ajuste a los ingresos captados en las encuestas de hogares, mediante la utilización de las cuentas nacionales. Al respecto hay diversos intentos que utilizan esta técnica de ajuste, de entre los cuales se encuentra el del EVALÚA CDMX. Los datos resultantes de dicho ajuste se presentan en la gráfica que sigue. Mientras que el ingreso corriente total<sup>6</sup> promedio mensual por persona sin ajustar la encuesta es de \$5,519 para el promedio total de la población, el ajustado es de \$11,965. En ese sentido, el aumento del ingreso reportado para el decil X es el más alto: pasa de \$21 mil a \$71 mil.

Gráfica 2: Ingreso promedio mensual por persona, 2018

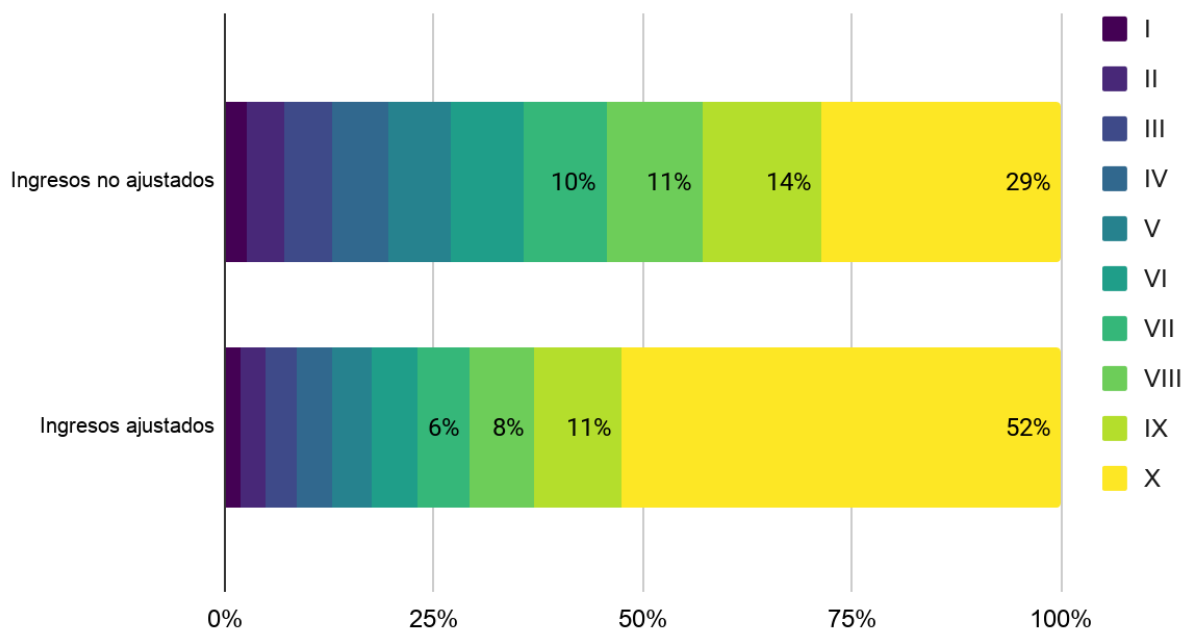


Fuente: Elaboración propia con datos de EVALÚA CDMX (2018).

Es por eso que luego del ajuste a cuentas nacionales, se encuentra que el 10% más rico de la población no capta sólo el 29% del total de ingresos, como muestran los datos no ajustados de la encuesta, sino que capta el 52%. Así pues, el ajuste a Cuenta Nacionales da una visión totalmente diferente de la magnitud de la desigualdad en México. Desafortunadamente, los datos al respecto son escasos y su comparabilidad dependería de la utilización de la misma metodología de ajuste, por lo que en el resto del documento utilizaremos solo los datos sin ajuste, no sin antes advertir que estaremos subestimando en gran medida el grado de desigualdad.

<sup>6</sup> Importante distinguir el ingreso corriente total del ingreso monetario presentado anteriormente. El ingreso corriente total equivale a la suma de ingreso monetario y no monetario.

Gráfica 3: Distribución de ingresos en hogares por decil

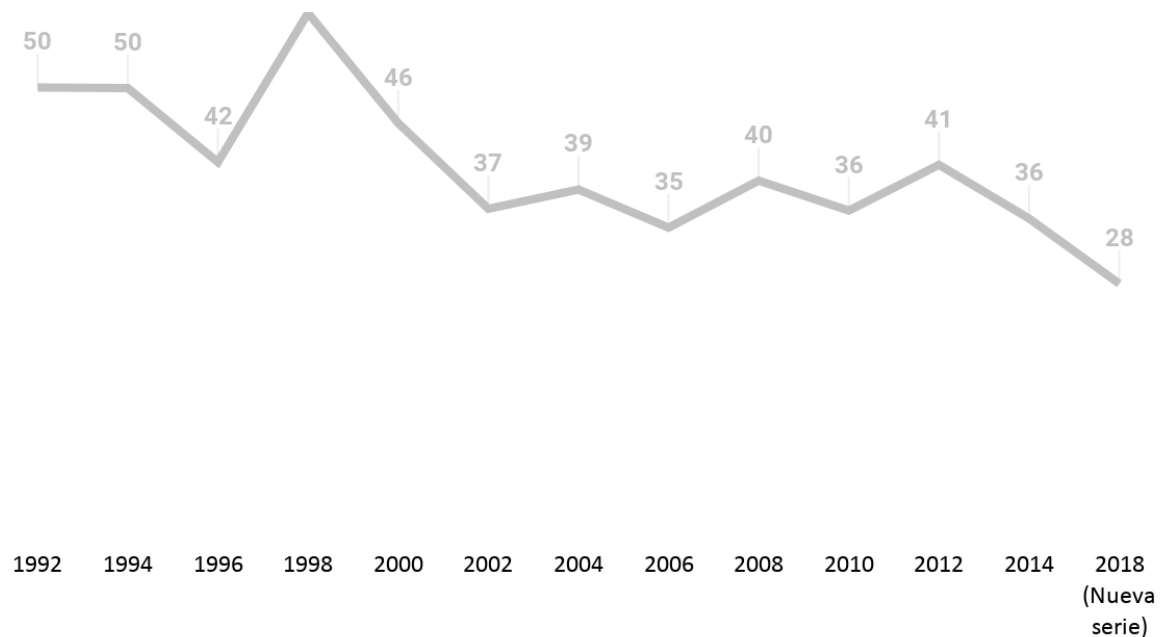


Fuente: Elaboración propia con datos de EVALÚA CDMX (2018).

La diferencia de ingresos mostrada anteriormente, con los datos sin ajustar, implica que el ingreso monetario promedio per cápita del decil X equivale a 28 veces el ingreso de los hogares del decil I. A partir del año 2002, esta cifra ha variado entre un rango de 35 y 40 veces, con excepción del dato de 2016 y 2018, que presentan características diferentes que complican su comparabilidad con el resto de la serie<sup>7</sup>. De igual manera, este dato es sumamente sensible al logro de captación de hogares en la cima de los ingresos del país, lo que plantea ciertas reservas respecto de su análisis.

<sup>7</sup> Los cambios que realizó el INEGI en el trabajo de campo de las ENIGH en 2016 y 2018 generó fuertes debates; más al respecto en Jaramillo-Molina (2017).

Gráfica 4: Razón decil X / Decil I

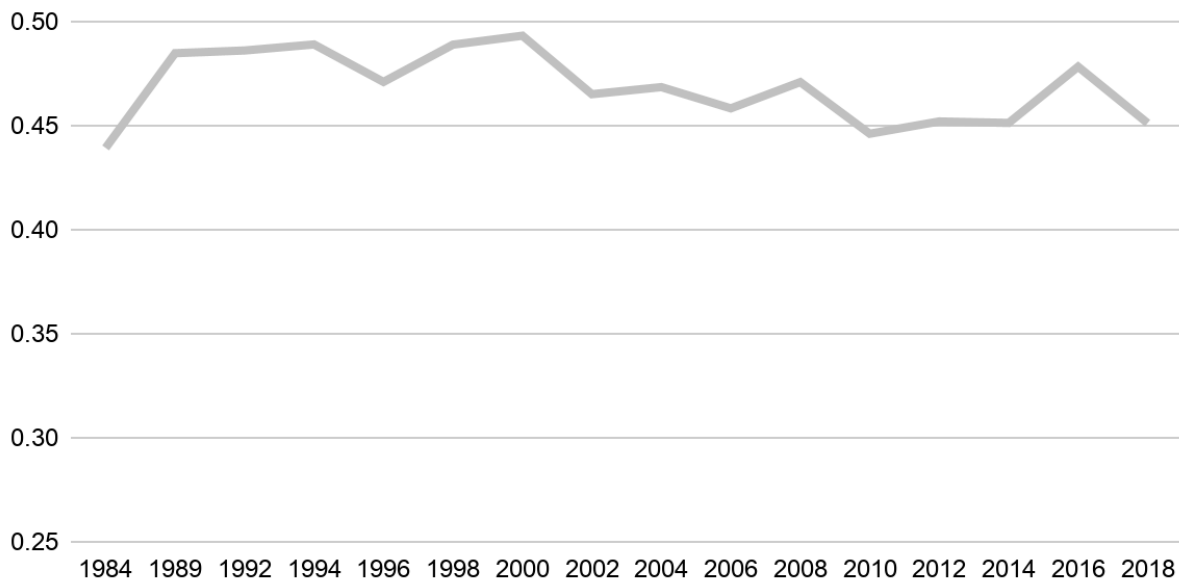


Fuente: Elaboración propia con datos de ENIGH (diversos años).

Un indicador de desigualdad con menor sensibilidad a las colas de la distribución, es el coeficiente de Gini. Este indicador va de cero a uno, donde cero implica una distribución totalmente igualitaria entre los individuos, y uno implica una distribución donde una sola persona acapara la totalidad de recursos. En este caso, la serie histórica del coeficiente de Gini, que comienza en 1984 y termina en 2018, muestra pocos cambios significativos y, de hecho muestra que el dato al principio de la serie (0.439 en 1984) es aún menor que el más actual (0.451 en 2018).

## Gráfica 5: Evolución del coeficiente de Gini

Calculado con base en ENIGH. Para 2016 y 2018 se utiliza Modelo Estadístico de INEGI.



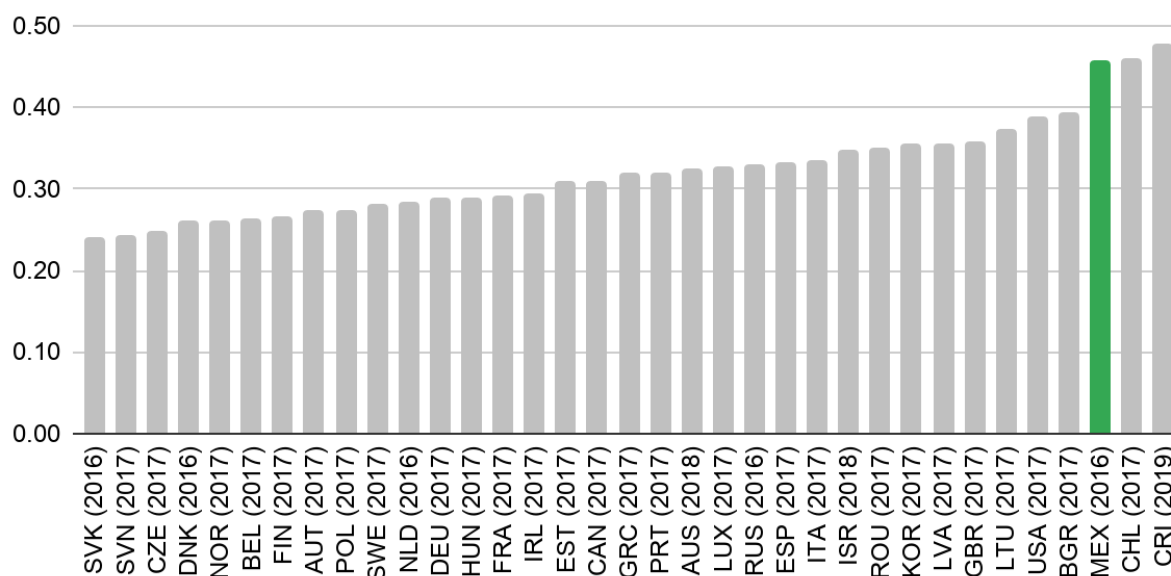
Fuente: Elaboración propia con datos de ENIGH (diversos años).

Luego de analizar la prevalencia histórica de la desigualdad en México, sería posible preguntarse si el nivel de desigualdad es alto o bajo respecto de otros países a nivel mundial. El análisis respecto a otros países de la OCDE muestra que México se encuentra entre los países con el nivel más alto de desigualdad, junto con Chile y Costa Rica, todos por encima de un coeficiente de Gini de 0.45. Casos extremos en sentido contrario son Eslovaquia, Eslovenia y República Checa, que tienen niveles menores a 0.25.



## Gráfica 6: Desigualdad de distribución de los ingresos

Medida con el coeficiente de Gini



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

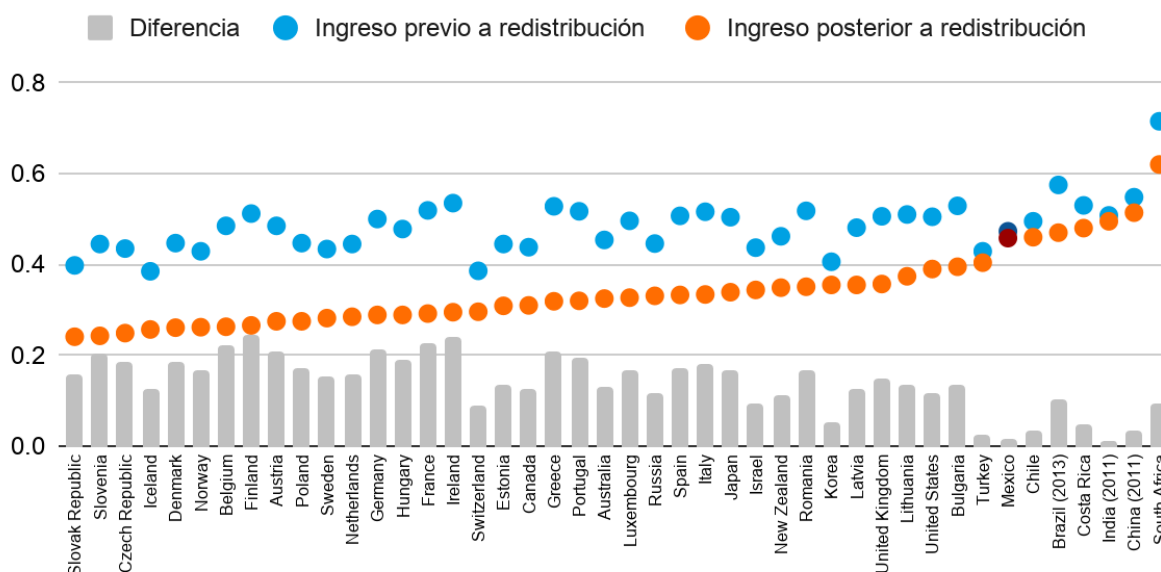
### 3.1.2.- Efecto de la redistribución vía impuestos y gasto social

Así como es distinto el nivel de desigualdad en los diversos países analizados, dicho nivel es resultado de distintos efectos redistributivos (más amplios o menores) que se relacionan fuertemente con la capacidad recaudatoria del país y la forma en que redistribuye lo recaudado. La gráfica siguiente es sumamente ilustrativa, pues muestra como hay muchos países cuyos ingresos previos a la redistribución efectuada por el gobierno son sumamente similares al nivel de desigualdad de México.

La diferencia fundamental radica en que las estrategias redistributivas en estos países tienen un fuerte efecto sobre la desigualdad. Ejemplos como Finlandia o Irlanda muestran cómo las políticas redistributivas (impuestos y gasto social) pueden tener un efecto tan amplio, que logran disminuir la desigualdad en hasta más de 0.2 del coeficiente de Gini. Al igual, la gráfica muestra claramente cómo es que países como Turquía e India acompañan a México en este bajo efecto redistributivo por parte del gobierno.

## Gráfica 7: Efecto de redistribución vía impuestos y gasto social

Según coeficiente de Gini



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

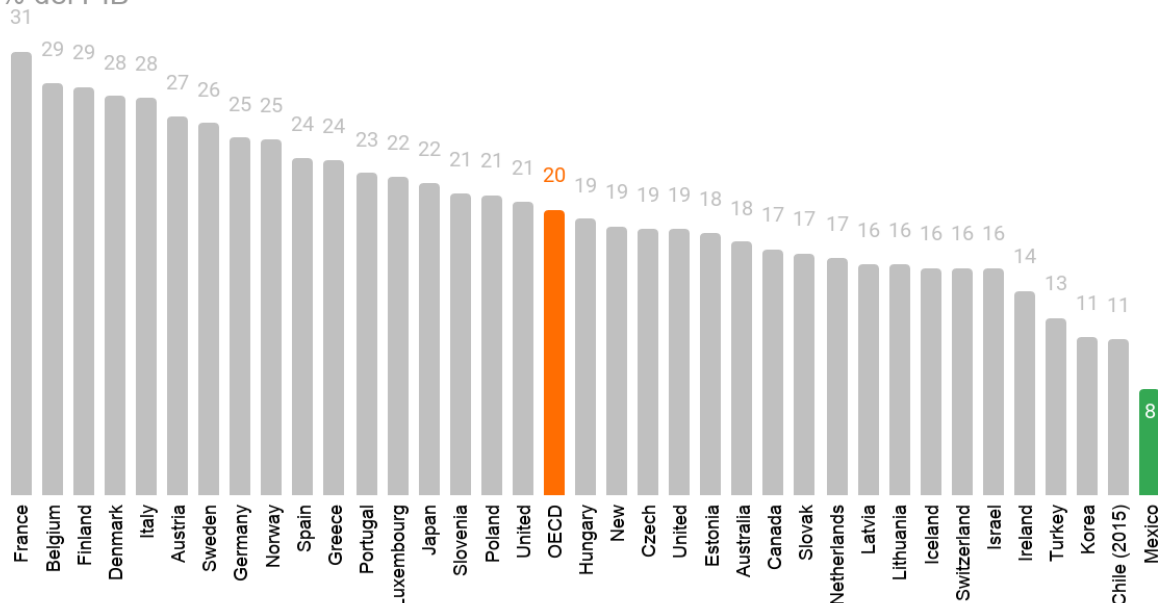
El grado en que un gobierno puede lograr o no mayor redistribución se basa especialmente en dos aspectos: uno corresponde a los impuestos y el otro corresponde a el gasto social. Dado que en el resto del documento estaremos hablando de lo referente a impuestos, aquí vale la pena hacer algunos señalamientos rápidos respecto del gasto social.

Al respecto, el porcentaje sobre el PIB de gasto social en México (8%) se encuentra muy por debajo del promedio de la OCDE (20%), así como de cualquier otro país de este grupo<sup>8</sup>. Los más cercanos, Chile y Corea del Sur, registran 11% de gasto. Por su parte, países como Francia, Bélgica y Finlandia registran un gasto cercano a 30%.

<sup>8</sup> Al momento de la finalización de esta investigación, Colombia (OCDE, 2020d) y Costa Rica (DW, 2020) se convertirán o ya se convirtieron en miembros de la OCDE. La mayoría de las afirmaciones realizadas en términos comparativos respecto al “total de países de este grupo” no toman en cuenta a estos nuevos miembros.

## Gráfica 8: Gasto social publico (2018)

% del PIB

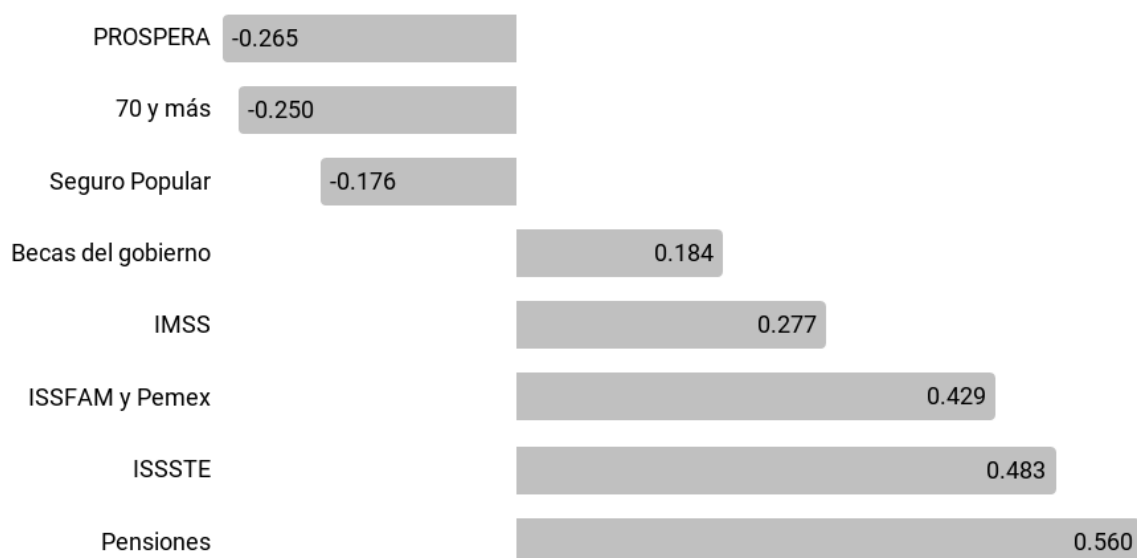


Fuente: Elaboración propia con datos de OCDE (2020a).

Además, gran parte del gasto social en el país es poco progresivo o, de hecho, regresivo. El análisis del *coeficiente de concentración* de distintos programas de gasto redistributivo pueden dar evidencia de esto. El coeficiente de concentración va de -1 a 1. Los valores negativos muestran que la variable analizada se distribuye de manera progresiva respecto de la variable de comparación, mientras que los valores positivos muestran regresividad.

En el caso presentado en la gráfica siguiente, sólo tres de los programas analizados con datos de la ENIGH muestran una distribución progresiva (PROSPERA, 70 y más y Seguro Popular) durante el año 2018. El resto de programas de gasto social analizados, es decir, las becas escolares, IMSS, los sistemas de seguridad social de las Fuerzas Armadas y de Pemex, ISSSTE y las Pensiones, tienen un coeficiente de concentración positivo, es decir, son gasto social regresivo.

Gráfica 9: Coeficiente de concentración de gasto redistributivo por programa, 2018

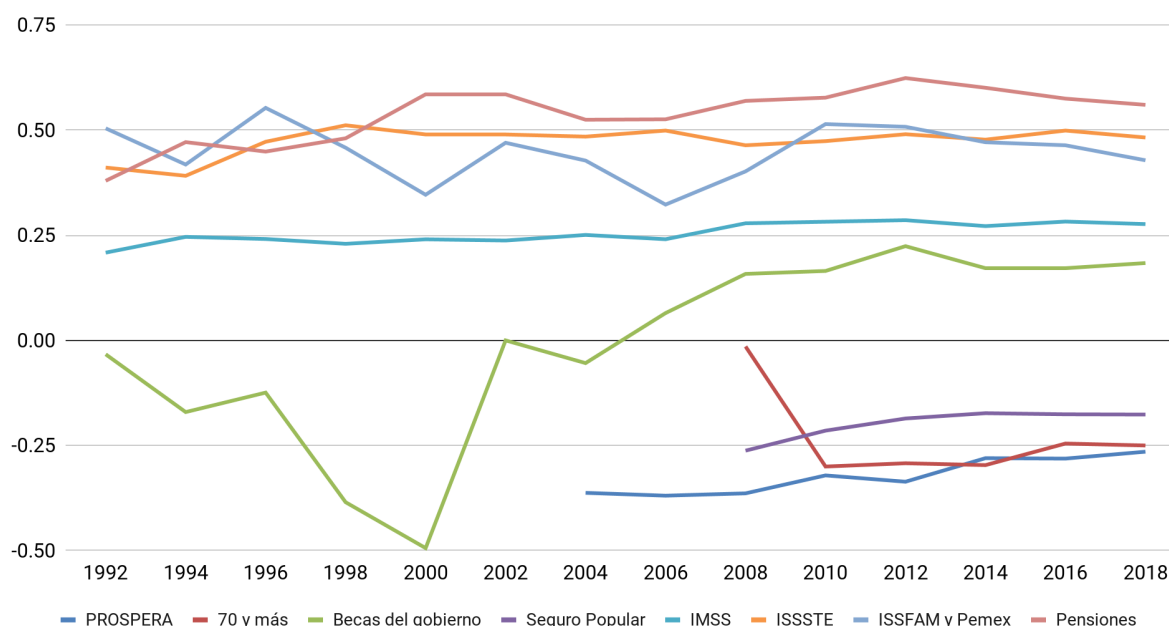


Fuente: Elaboración propia con datos de ENIGH (2018).

Es posible analizar el grado redistributivo de estos programas sociales en términos históricos. En la gráfica siguiente se muestra este análisis. Como puede observarse, la regresividad de los sistemas de seguridad social ha sido crónica, y puede rastrearse hasta el año 1992. Previo al año 2004, las becas escolares eran redistributivas, según los datos obtenidos por la ENIGH. Desde que comenzó a captarse el dato de ciertos programas sociales como 70 y más y PROSPERA, se ha mostrado que han sido progresivos, aunque el grado de progresividad de ambos ha ido disminuyendo con los años. Actualmente ya no existe el programa PROSPERA, se cambió por otro programa de becas, y el 70 y más se amplió<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Más información en Jaramillo-Molina (2020).

Gráfica 10: Coeficiente de concentración de gasto redistributivo por programa (1992-2018)



Fuente: Elaboración propia con datos de ENIGH (2018).

### 3.2.- La singular tributación en México y las reformas fiscales que fueron y no fueron

Desde hace más de 60 años se ha concluido que el sistema tributario en México es poco progresivo, ineficiente y, sobretodo, insuficiente para financiar el desarrollo del país. Las conclusiones al diagnóstico sobre la tributación en el país es la misma, antes y ahora: la baja recaudación en México se debían, principalmente, a factores de inequidad y creciente regresividad, subsidios y exenciones y evasión (Aboites y Unda, 2011).

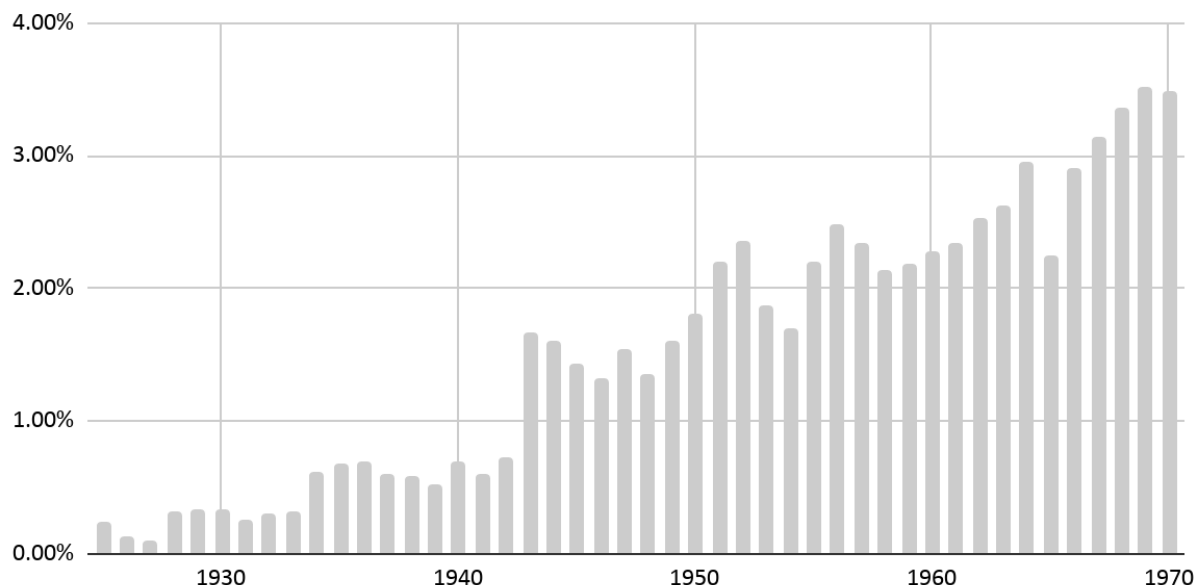
La instauración del *income tax* o impuesto al ingreso, que en México se conoce ahora como Impuesto Sobre la Renta (ISR), fue una tendencia global a finales del siglo XIX y principios del XX. Era el resultado del establecimiento de nuevas relaciones en la economía, entre clase trabajadora, empresarial y gobierno. De acuerdo con el ex-subsecretario de Hacienda durante la presidencia de Miguel Alemán (1946-1952), el mayor logro del gobierno posterior a la revolución mexicana (1910) fue justo el establecimiento del impuesto sobre la renta (Bustamante, 1926), que en el país comenzó con la *Ley del Centenario*, en 1921 (Sierra, 1971).

Pero dicho logro se fue rezagando durante las siguientes décadas. Desde su surgimiento y hasta la década de los años sesenta, el ISR no tuvo grandes reformas: seguía conceptualizado bajo una estructura cédular (se tributaba de manera separada por cada una de las fuentes de ingreso), con baja recaudación debido a exenciones y evasiones, y era realmente regresivo (ver cuadro 2). Para

ésta época, el impuesto había pasado rápidamente de representar 6% del total de ingresos presupuestarios del gobierno federal a 21% en 1945, para luego estancarse durante los siguientes años y, por ejemplo, promediar 23% entre 1960 y 1964.

### Gráfica 11: Ingresos tributarios por ISR, datos históricos

Como porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia con datos de Estadísticas Históricas de México 2014 (INEGI, 2015).

Aunque las autoridades en México tenían conciencia de la baja carga fiscal en el país para el año 1939, esta situación era considerada como un “mérito”, una virtud o ventaja que favorecía la “expansión de las actividades empresariales”. Pero para décadas posteriores, esta visión dejó de ser compartida por algunos funcionarios públicos importantes. Los autores antes citados señalan que la recaudación potencial del ISR en México era de 14.6% del PIB, casi 6 puntos porcentuales por encima de la recaudación del momento. Esto se debía en gran medida a los privilegios fiscales del ISR, las exenciones e impuestos al capital y que, como consecuencia, cada vez se recaudaba más de los ingresos provenientes del trabajo, y menos del capital. “El capital podía eludir, omitir, evadir impuestos; los trabajadores no” (Aboites y Unda, 2011). Es por eso que Víctor Urquidi (1956<sup>10</sup>) señalaba que “la inequidad que se dejaba ver en el cobro del ISR era un hecho desalentador en la búsqueda de una mejor distribución de la riqueza.”

Ante tal escenario, en 1960 se formó una comisión dentro de la Secretaría de Hacienda, con el objetivo de llevar a cabo en el país una reforma fiscal que fuera capaz de otorgar a México los recursos necesarios para financiar el desarrollo de un Estado moderno. Para lograr dicho objetivo,

<sup>10</sup> Conferencia sustentada el 4 de junio de 1956 en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Nuevo León. Contenida en Urquidi (2011).

se contrataron los servicios del economista húngaro-inglés Nicholas Kaldor, quien realizó un análisis y propuesta de reforma fiscal para el país. Como conclusión al “Informe sobre la reforma fiscal mexicana” (1960) , las cuestiones más importantes señaladas por el académico son: 1) Eliminar el anonimato de la propiedad, 2) crear un impuesto sobre la renta personal y empresarial, en sustitución del sistema cedular, que tuviera una estructura progresiva, ambos con tasas marginales máximas de 40%, 3) impuesto anual a la riqueza que grabara todo tipo de activos, 4) impuesto universal a las donaciones, 5) impuesto al gasto personal (Aboites y Unda, 2011). Así pues, de acuerdo con cálculos del informe, los cambios propuestos en esta reforma fiscal tenían el potencial de recaudar hasta 20.5% del PIB para el año 1959 (Kaldor, 1960), que según Aboites y Unda se podría haber elevado con el tiempo hasta 32.8% en 1980.

Cuadro 1. Comparación de recaudación real y potencial mexicana con las recaudaciones de otros países latinoamericanos (% del PIB).

Año	México real	México hipotética	Argentina	Brasil	Chile	Colombia
1960	6.38	15.9	14.2	20.1	16.5	10.4
1970	8.25	20.6	15.0	27	21.8	13.4
1975	11.25	28.1	12.8	30.7	22.7	13.4

Fuente: Aboites y Unda, 2011.

Los trabajos de la comisión para la reforma fiscal continuaron durante el año 1961. Dentro de la comisión se agruparon dos alas, por un lado el de *los economistas*, como Víctor Urquidí, que tenían a su cargo los estudios sobre incidencia en progresividad de la posible reforma, y por el otro *los abogados*, liderados por Sánchez Cuén, presidente de la comisión, quienes, a la postre, serían los que terminarían dominando en el resultado final de la reforma. A pesar del diálogo del secretario de Hacienda, Ortiz Mena, directo con empresarios del grupo Monterrey (diálogo que incluyó el viaje del funcionario a esa ciudad para mostrar los beneficios de la reforma), y otras condiciones favorables como el beneplácito y el apoyo de Estados Unidos en el convencimiento de empresarios mexicanos sobre las bondades de la reforma tributaria<sup>11</sup>, al final se terminó optando por la propuesta del grupo de abogados, que no eran más que modificaciones y adiciones a la Ley del ISR. Señaló el secretario que “en el momento actual habría que darle primacía a los aspectos políticos y lograr que la reforma propuesta tuviera el apoyo de los grupos de más altos ingresos” (Urquidí, 1961).

Al respecto, el sector empresarial mostró su beneplácito con la reforma (López Murguía, 1962). A pesar de las condiciones favorables que hubo en ese momento para una reforma fiscal progresiva (el crecimiento económico sostenido del llamado “milagro mexicano”, el impacto de la revolución

<sup>11</sup> Como señalan Aboites y Unda (2011), el secretario del Tesoro del gobierno estadounidense, Douglas Dillon, ayudó a Ortiz Mena en el convencimiento de empresarios.

cubana y la disposición de funcionarios dentro del gobierno), la reforma no sucedió. El resultado terminó perjudicando a los ingresos laborales, así como a la regresividad del ISR, como se observa en los cálculos de Reyes Heróles (1976) que se presentan a continuación.

Cuadro 2. Incidencia tributaria por estrato de ingreso en 1968.

Estratos de ingreso	Nivel de ingresos anuales	Incidencia tributaria sobre ingresos de los estratos
1 y 2	Hasta \$2,700	16.98%
3 y 4	Hasta \$4,800	11.55%
5 y 6	Hasta \$8,400	10.36%
7 y 8	Hasta \$15,000	12.47%
9 y 10	Hasta \$26,400	13.30%
11 y 12	Hasta \$48,000	13.93%
13 y 14	Hasta \$84,000	16.37%
15 y 16	Hasta \$151,200	18.83%
17	Más de \$151,200	9.53%

Fuente: Reyes Heróles, 1976.

Luego de dicha reforma fiscal, la siguiente modificación tributaria importante es el establecimiento del Impuesto al Valor Agregado en 1980. Como se analiza con más detalle en los apartados siguientes, éste suele ser un impuesto regresivo. Es por eso que desde su establecimiento se utilizó un tratamiento diferente para los alimentos, las medicinas y los servicios médicos, que representan una incidencia mayor en porcentaje sobre el ingresos de los hogares de bajos ingresos. En el cuadro siguiente se puede ver un resumen de los principales cambios en el IVA. Además de lo ahí mostrado, desde su creación el IVA ha exentado a servicios como educación, esparcimiento y financieros, al igual que a bienes tales como casa habitación, libros, periódicos y revistas, e insumos y servicios para el sector agropecuario.

Cuadro 3. Evolución de la estructura del IVA de 1980 a 2020.

Tasas/Bienes y servicios	1980	1981-1982	1983-1987	1988-1991	1992-1994	1995-2010	2010-2013	2013-2020
Tasa General	10	10	15	15	10	15	16	16
Tasa Fronteriza	6	6	6	6	10	10	11	16
Tasa Bienes y Servicios de Lujo	-	-	20	20	-	-	-	-



Alimentos Básicos	0	0	0	0	0	0	0	0
Alimentos Procesados	10	0	R	0	0	0	0	0
Servicios Médicos	X	X	X	X	X	X	X	X
Medicinas	10	10	R	0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia con base en modificaciones a original de SHCP (2001).

Nota: “X” refiere a bienes y servicios exentos del pago, mientras que “R” a aquellos gravados con tasa reducida.

Entre los cambios históricos más relevantes, cabe destacar también la serie de reformas que Salinas de Gortari efectuara entre 1989 y 1992, las cuales buscaban principalmente homologar el sistema tributario en México con el de Estados Unidos, a fin de favorecer así la integración económica regional con los tratados de libre comercio que se firmarían en la época.

Además, a principios del siglo XXI aumentaron en gran medida los ingresos petroleros, y así también el porcentaje que representaban sobre el total de ingresos presupuestarios (ver gráfica 12), lo que permitió que algunos gobiernos pospusieran la necesidad de una reforma tributaria. Fue con el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018) que se dio la reforma fiscal más grande de las últimas dos décadas, como parte del paquete de “reformas estructurales” que se echó a andar al inicio de su gobierno. Como se observa en los siguientes apartados, con la reforma fiscal aprobada en 2013 (y puesta en marcha a partir del ejercicio fiscal de 2014) se buscaba disminuir la dependencia de los ingresos petroleros y la incorporación de una mayor base de contribuyentes en el sector formal (CEFP, 2016).

Entre los cambios más importantes de esta reforma se encuentran: 1) se aumentaron los estratos de aplicación de tarifa en el ISR cobrado a personas físicas, ya que la tasa marginal máxima era de 30% hasta antes de la reforma<sup>12</sup>, y luego de esta se crearon tres estratos más, que gravan 32, 34 y 35%<sup>13</sup>, 2) se limitó el monto de las deducciones a 10% del total de ingresos, 3) la eliminación del régimen de consolidación, que permitía a las empresas el diferimiento de gravámenes de acuerdo con las pérdidas de subsidiarias, 4) la homologación del IVA a 16% en la frontera (anteriormente era de 11%), 5) el establecimiento del impuesto a las ganancias en la bolsa, de 10%, 6) el establecimiento de impuesto por regalías a mineras, 7) impuesto de 5% a la comida chatarra y a los refrescos (contenido en el IEPS) y 8) la eliminación del régimen de tasa cero en el IVA a alimentos de mascotas, pues se supone que el espíritu de ésta tasa reducida es el de apoyar al ingreso de los hogares más pobres, quienes dedican un mayor porcentaje del ingreso a alimentos y medicinas, lo cual no se asocia con alimentos de mascotas<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Artículo 113 de la Ley del impuesto sobre la renta (Cámara de Diputados, 2012).

<sup>13</sup> Artículo 96 de la Ley de Impuesto sobre la Renta (Cámara de Diputados, 2020).

<sup>14</sup> Un análisis a profundidad al respecto se puede leer en Unda (2015).

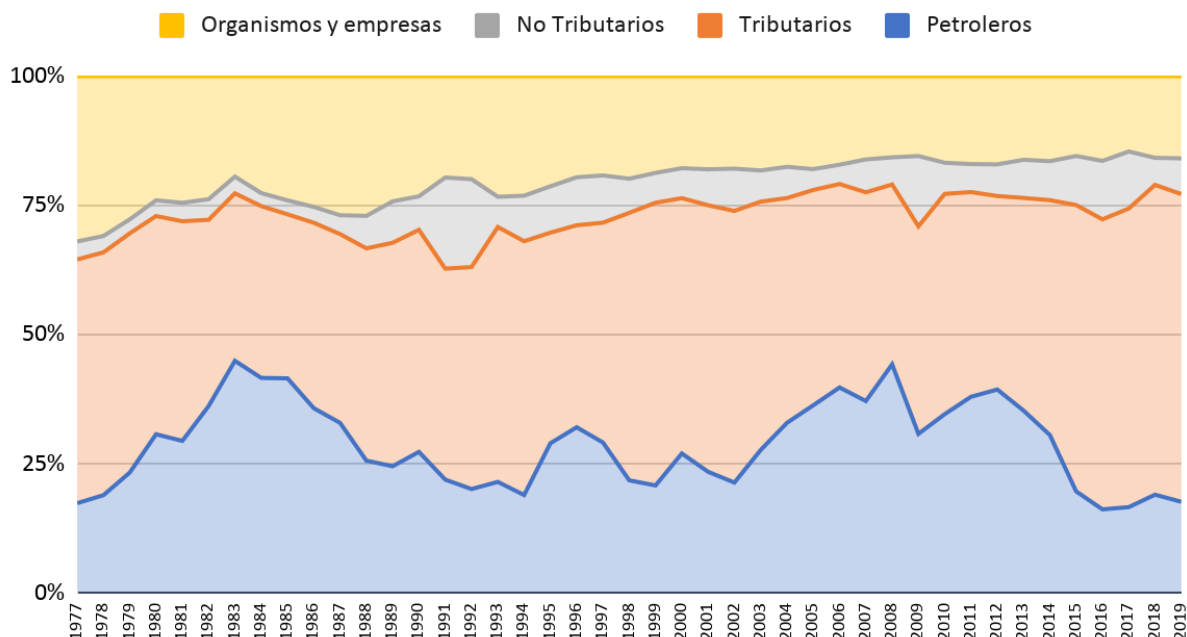
Como era de esperarse, las reacciones ante la reforma fiscal criticaron cualquier aspecto que supusiera una mayor tributación: desde el argumento clásico de “desincentiva la inversión”, hasta “advertir que la obesidad [en México] no es causada sólo por un producto” (sobre impuesto a alimentos chatarra) o que “causaría un problema de salud pública por el riesgo de abandono de perros” (por el IVA a alimentos de mascotas (Forbes, 2013). A pesar de eso, ésta reforma fiscal pasó en gran medida porque fue negociada junto a un conjunto de otras “reformas estructurales”, que incluían la educativa (reforma laboral al personal docente de la educación pública en México), la de telecomunicaciones y la energética.

Aún así, como concluye Unda (2015), esta reforma sólo se suma al cúmulo de otras reformas que no han logrado hacer un cambio sustancial en la pobre Hacienda mexicana, y sólo ponen parches sobre un sistema tributario deficiente, consecuencia de un Estado sin recursos ni poder.

### **3.3.- La baja recaudación en México**

Para que un Estado pueda ejercer gasto redistributivo, primero tiene que obtener recursos. Los países tienen dos fuentes básicas de financiamiento: los ingresos tributarios, es decir, los impuestos, los no tributarios, los provenientes de organismos y empresas paraestatales y el endeudamiento, que en cualquier caso tiene que pagarse en el futuro mediante el uso de los otros ingresos. En el caso de México, como algunos países a nivel mundial, los ingresos petroleros también son una fuente importante de financiamiento. Durante 2008 llegaron a representar 44% del total de ingresos tributarios, cifra similar a la de 1983. En los últimos 10 años, la caída de los ingresos petroleros ha ejercido presión a los ingresos presupuestarios. Esta investigación se centra principalmente en los ingresos tributarios y no tributarios, según la clasificación de impuestos de la OCDE (2020b).

Gráfica 12: Estructura de los ingresos presupuestarios en México



Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México (2020).

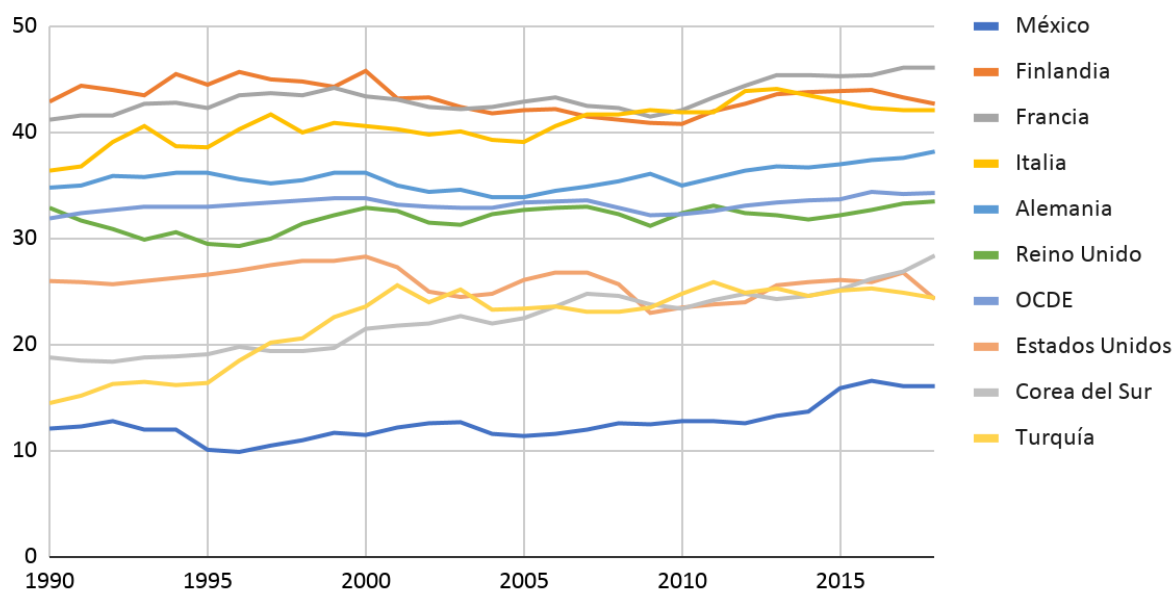
En este sentido, el indicador fundamental para evaluar el logro de un país en términos de su recaudación de impuestos, es el total de recaudación expresado porcentaje del PIB. De esta manera, el indicador muestra el tamaño de los impuestos que ingresan al Estado expresado en términos del tamaño de la economía, haciéndolo comparable en el tiempo y con otros países.

Así pues, en una comparación internacional, y como ya se dejaba ver antes en este apartado, la recaudación total en México como porcentaje del PIB es baja en extremo y, de hecho, ha sido históricamente baja. De hecho, México es el país de la OCDE que tiene el valor más bajo en este indicador. La siguiente gráfica muestra la brecha entre el dato para México (16% en 2018) y el promedio de la OCDE (34%)<sup>15</sup>. Entre los países que recaudan más impuestos, se encuentran Francia, Italia y Finlandia, superando 40% respecto del PIB, esto es, 2.5 veces los recaudado en México. Otros países como Turquía y Corea del Sur se encontraban relativamente cerca de la situación mexicana hace tres décadas, por debajo del umbral de 20%, y actualmente han logrado aumentar su recaudación más de 50% respecto de la que lograban en 1990.

<sup>15</sup> Según la clasificación de la OCDE: “*impuestos* se circunscribe exclusivamente a los pagos sin contraprestación efectuados al gobierno general”. Más información en el Anexo A del documento Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2018 (OCDE, 2020e).

## Gráfica 13: Evolución de la recaudación en países de la OCDE

Como porcentaje del PIB



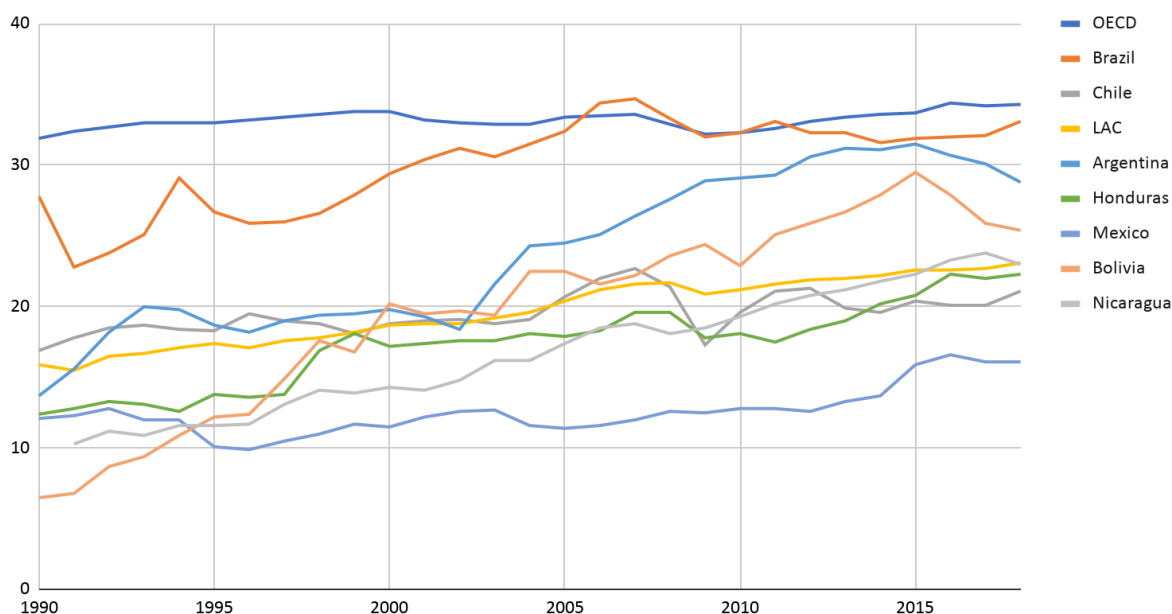
Fuente: Elaboración propia con datos de OCDE (2020b).

Pero el caso de México y su recaudación no sólo es bajo respecto de países integrantes de la OCDE, sino que también es bajo en términos de la región latinoamericana. Actualmente, el promedio de recaudación en América Latina es de 23% del PIB, equivalente a 43% más que México. Esta brecha se ha agrandado durante los últimos 30 años, pues el crecimiento del ingreso tributario en dicho tiempo ha sido de 45% para la región, y sólo 33% en el país.

Como se puede observar en la siguiente gráfica, mientras que tres décadas atrás había países con niveles similares de recaudación a la mexicana (12% en 1990) como Honduras (12%) y Argentina (14%), o hasta menores como Nicaragua (10%) y Bolivia (6.5%), todos estos países han logrado aumentar de manera sustancial su recaudación durante los últimos años, superando por una amplia brecha al caso mexicano, llegando a superar el umbral del 20%. Argentina y Nicaragua duplicaron sus ingresos por impuestos en 30 años. El caso de Bolivia es tremendo, pues lograron cuadruplicar sus ingresos en tan solo 25 años, alcanzando así el máximo de recaudación en el año 2015.

Gráfica 14: Evolución de la recaudación en países de América Latina

Como porcentaje del PIB



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

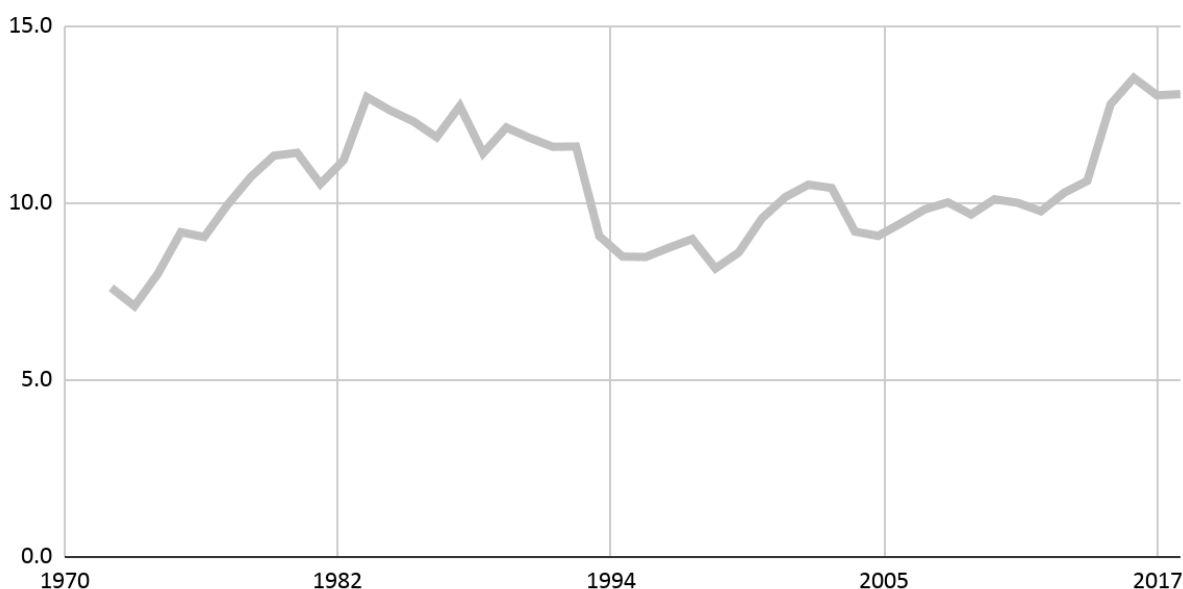
Pero la evolución de la recaudación en México no ha sido homogénea durante las últimas décadas. Veamos con detalle las últimas cinco décadas (1972-2018)<sup>16</sup>, dentro de las cuales se pueden dividir varios periodos de cambios en los ingresos tributarios en México. Entre el año 1972 y 1983, la recaudación en México mostró un avance importante, pasando de 7 a 13% en un periodo menor a quince años. A partir de dicha fecha, y en parte debido a las crisis económicas que golpearon al país en esos años, la recaudación se estancó una década, hasta el año 1992, a partir del cual entra en un periodo drástica disminución, llegando al mínimo por debajo de 10% del PIB en el año 1996, justo a la mitad del periodo analizado.

Durante los años consecutivos, la recaudación tuvo una leve recuperación, aunque quedó por debajo de niveles previos al periodo de crisis económicas, alcanzando un nuevo pico entre 2002 y 2003, para luego volver a disminuir y quedarse en el estancamiento por una década. Fue hasta la reforma fiscal de 2014 en el sexenio de Peña Nieto, que aumentó la recaudación en tres puntos respecto del PIB tan sólo en 2 años, alcanzando así el nivel actual de recaudación. Vale la pena mencionar que dentro del nuevo sexenio que comenzó en 2018, se ha negado la posibilidad por parte del gobierno federal sobre una nueva reforma fiscal que pueda aumentar la recaudación del gobierno, por lo que no se espera que haya un aumento significativo dentro de los años inmediatos siguientes.

<sup>16</sup> Aquí se utiliza una fuente diferente de origen de los datos (Banco Mundial), que si bien muestra algunas diferencias en los niveles, la evolución es similar.

## Gráfica 15: Evolución histórica recaudación en México (1972-2018)

Como porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia con datos de Banco Mundial (2020).

### 3.4.- Recaudación según diversos impuestos

Al analizar la evolución histórica de la recaudación en México, vale la pena desagregar el análisis de acuerdo con las principales fuentes de ingresos o categorías de impuestos recaudados. Hay tres principales fuentes de recaudación en el país. Primero, los impuestos indirectos, específicamente aquellos impuestos en bienes y servicios, donde destacan el impuesto al valor agregado (IVA) y el impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS), que se clasifican con el código 5000 según la OCDE<sup>17</sup>. Luego los impuestos cobrados al ingreso, las ganancias y las ganancias de capital (clasificados con el código 1000), de donde destacan el impuesto sobre la renta (ISR) empresarial y cobrado a las personas físicas, entre otros. Por último están las contribuciones a la seguridad social (con el código 2000). Aunque en algunos países son sumamente importantes, en México no figuran los impuestos a la propiedad (código 4000). Veamos con detalle.

Los impuestos del código 5000, que en México refieren principalmente al IVA y al IEPS, son fundamentales en la región latinoamericana, pues ocupan aún el 50% del origen de lo recaudado, aunque su participación sobre el total de impuestos ha disminuido con los años, ya que en 1990 alcanzaban 56% del total. La recaudación promedio en la OCDE está menos basada en estos impuestos en términos del total de contribuciones (32%), pero es mayor en términos del PIB, pues

<sup>17</sup> La clasificación de impuestos de la OCDE puede encontrarse en el Anexo 1, página 260, de OCDE (2020e).

se recauda 10% por este concepto, frente a 8.9% en Latinoamérica. En este caso, México recauda 5.9% del PIB por IVA y IEPS, equivalente a 37% del total recaudado, siendo este el menor dato de los países incluidos en el análisis. Anteriormente, en 1990, se recaudaba 5.3% del PIB por este concepto, que en ese momento era equivalente a 44% del total de ingresos tributarios.

Respecto del otro gran componente de los ingresos en el país, aquellos relativos al ISR (clasificados con el código 1000), cabe mencionar que es el rubro de mayor recaudación en la OCDE y en México, con 34 y 45% del total de ingresos tributarios respectivamente. A pesar de lo anterior, lo recaudado en términos del PIB en México (7.2%) sigue siendo ampliamente menor al promedio de la OCDE (11.6%), pero superior al promedio de Latinoamérica (6%). El mayor cambio en México se dio entre 2010 y 2017, pasando de 5.1 a 7.2% del PIB. Así, en las últimas décadas los ingresos por este concepto pasaron de representar 34% del total recaudado a 45% actualmente, tendencia en dirección similar a la presentada por algunos países como Argentina, Bolivia y Brasil, y contraria a la del promedio de la OCDE.

El siguiente rubro de recaudación importante en México corresponde a las contribuciones a la seguridad social (código 2000), con 2.1% del PIB, representando el 13% del total de ingresos tributarios. En el país ésta categoría se encuentra sumamente por debajo del promedio de la OCDE (9.1% del PIB) o de la región de América Latina (4%). Lo recaudado por este rubro prácticamente ha permanecido igual en las últimas décadas en términos del PIB, a diferencia del resto de la región, que prácticamente ha duplicado la recaudación al respecto, en igual tendencia a la OCDE, que ha aumentado la recaudación por esta categoría en 2% del PIB.

Otra categoría que debe señalarse por su importancia global, a pesar de su inexistencia práctica en términos de recaudación en México, son los impuestos a la propiedad (señalados con el código 4000). Dentro de esta categoría entran impuestos a herencias, donaciones, a la propiedad de viviendas y otros bienes, así como otros impuestos recurrentes y no recurrentes a riqueza y capital. En esta categoría entrarían, por ejemplo, las propuestas globales de impuestos a la riqueza, como la desarrollada por Gabriel Zucman para quienes fueran contendientes por la candidatura del partido demócrata en Estados Unidos, Elizabeth Warren y Bernie Sanders<sup>18</sup>, así como la iniciativa “*Millionaires for humanity*”<sup>19</sup> (Millonarios por la humanidad), en que un conjunto de más de 80 multimillonarios a nivel global llama a los gobiernos a cobrar más impuestos a las personas más ricas de la sociedad, para lograr financiar la respuesta ante la crisis económica generada por la pandemia de Covid-19 durante el año 2020<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Para leer sobre la propuesta de impuesto, ver Wallace-Wells (2019) y Golshan (2019).

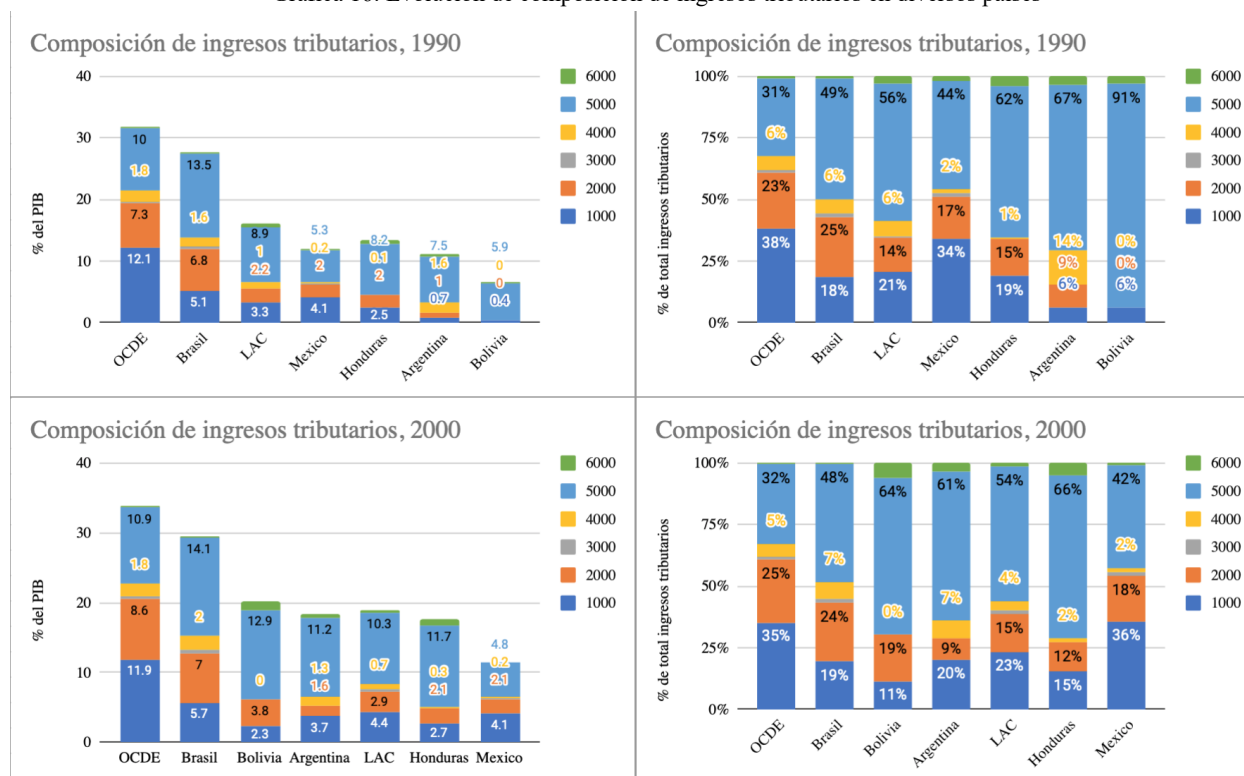
<sup>19</sup> La petición de estas personas puede leerse en el siguiente enlace: <https://www.millionairesforhumanity.com>.

<sup>20</sup> La crisis económica generada por la pandemia de Covid-19 fue otro acontecimiento que sucedió justo al finalizar esta investigación, cuyos impactos en términos de justicia fiscal no son abordados de manera sistemática.

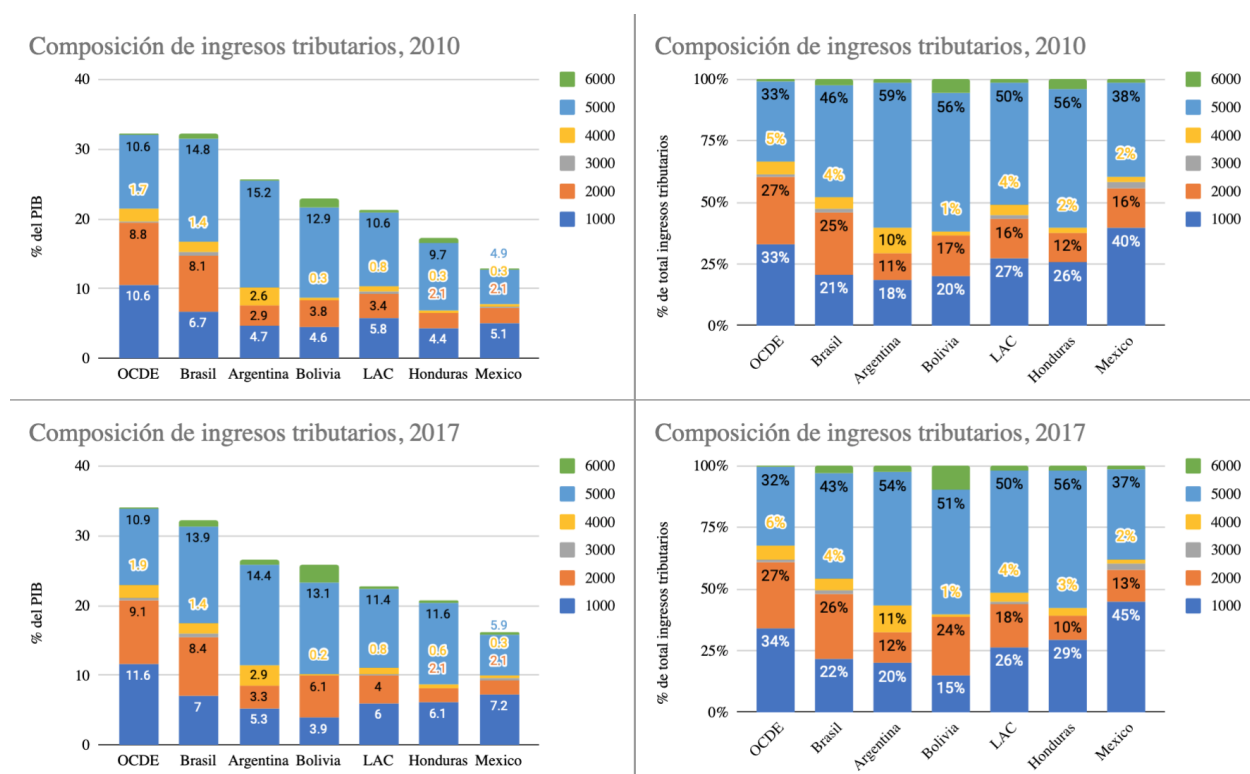
Para el caso mexicano, estos impuestos a la propiedad se asocian especialmente con el impuesto predial (aquel cobrado por las propiedades de viviendas) y el impuesto a la tenencia vehicular, ambos cobrados por niveles de gobierno municipal y/o estatal. Mientras que en la OCDE representan 6% del total de ingresos (2% respecto del PIB), y en Latinoamérica el 4% (0.8% del PIB), en México estos impuestos sólo alcanzan 2% del total de ingresos (0.3% sobre el PIB). En países como Argentina, los impuestos a la propiedad representaban hasta 11% del total de ingresos. Prácticamente no ha habido movimientos en las últimas décadas al respecto, aunque la región latinoamericana recaudaba 6% del total de sus ingresos por este tipo de impuestos hace tres décadas.

Siguiendo con los impuestos al capital, México es el único país de la OCDE que no tiene impuestos a las herencias, que en algunos países (como Bélgica y Francia) alcanzan hasta 0.6% del PIB. Asimismo, otros países de la OCDE obtienen una recaudación importante por impuestos a las transacciones de capital, como Corea del Sur, que recauda por este rubro hasta 7% del total de sus ingresos. Además, la importancia del impuesto predial en algunos países es fundamental, como en Estados Unidos, que recaudan más del 6% del total de ingresos por esta vía.

Gráfica 16: Evolución de composición de ingresos tributarios en diversos países







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

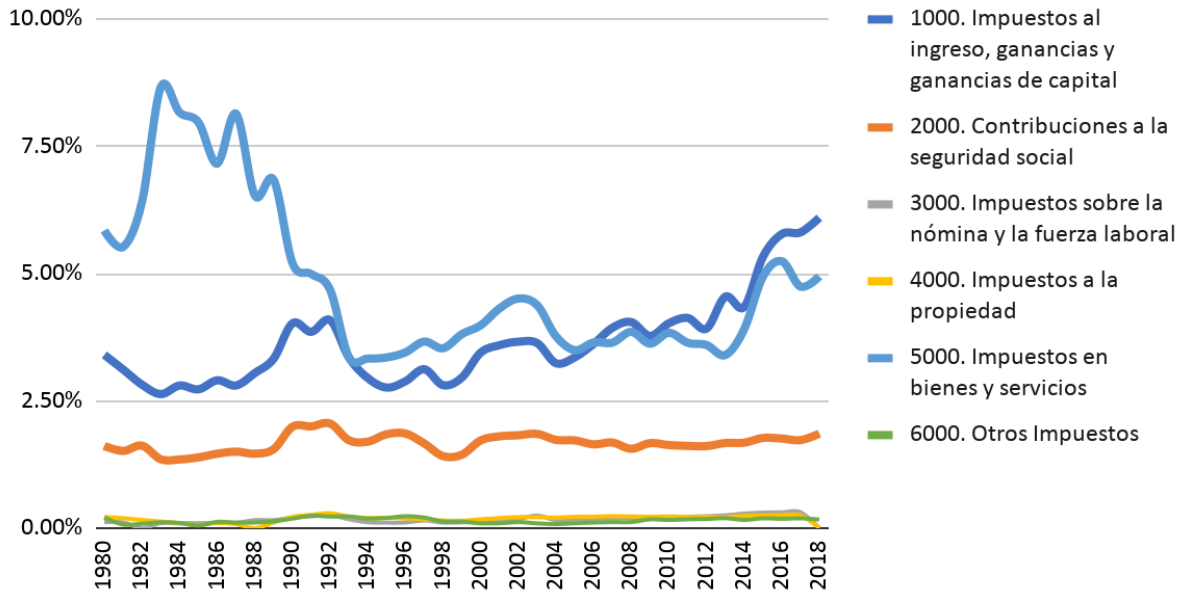
La evolución conjunta de esta desagregación de impuestos recaudados en México es interesante. Hace cuarenta años la importancia del IVA y los impuestos relacionados con el código 5000 (bienes y servicios) era casi tres veces lo recaudado por ingresos y ganancias (código 1000). Como más adelante analizaremos, esta diferencia es sumamente importante, pues los impuestos del código 5000 son planos (flat), es decir, cobran la misma tasa a cualquier persona, mientras que los impuestos del código 1000 suelen ser progresivos.

Como se puede observar en la gráfica siguiente, los ingresos por el código 5000 aumentaron de 5% del PIB en 1981 a 8.7% en 1983, luego de algunas reformas que incluían una tasa de 20% para artículos de lujo. En 1988 se introdujo la tasa cero para productos alimenticios y medicinas y en 1991 la tasa general bajó de 15 a 10%. Dichos cambios tuvieron como consecuencia que después del máximo en 1983, la recaudación por este concepto fuera disminuyendo progresivamente hasta 1993, alcanzado sólo 3.4% del PIB.

Fue en 1993 que la recaudación por el código 5000 se equiparó a la del código 1000, representando ambas en ese año 37% del total de ingresos tributarios (ver gráfica 16). A partir de dicho año las diferencias entre lo recaudado por ambos conceptos no han sido tan amplias. En el periodo 1993-2006 la recaudación por IVA e IEPS (principales contribuyentes del código 5000) seguía superando la del ISR (código 1000), pero a partir de 2007 la recaudación por ISR ha sido mayor, con la diferencia más amplia a partir de la reforma fiscal de 2014.

## Gráfica 17: Ingresos tributarios en México según categoría (1980-2018)

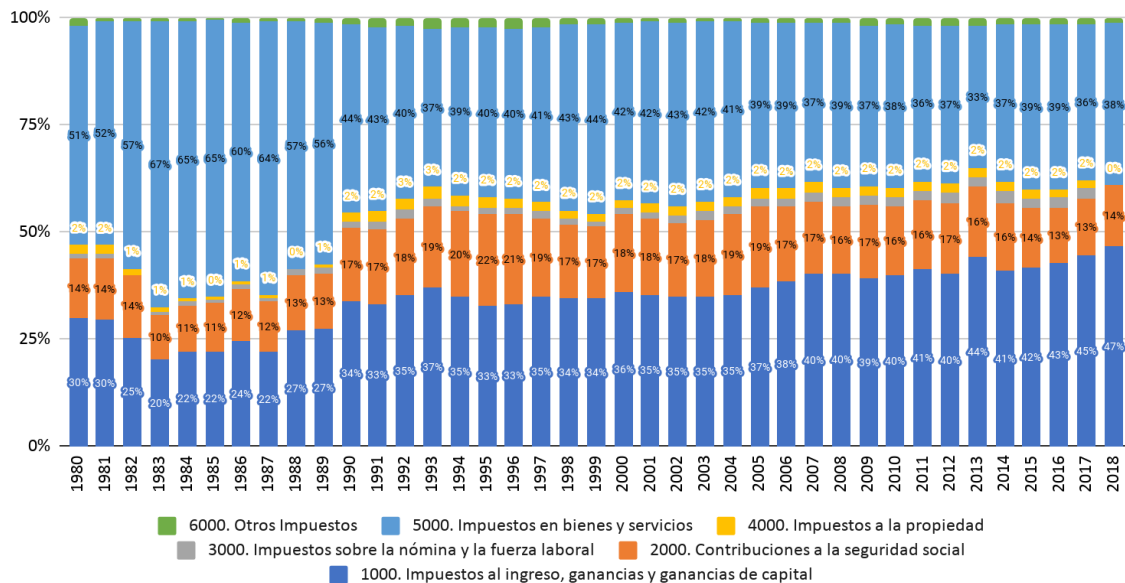
Como porcentaje del PIB



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

## Gráfica 18: Composición de recaudación en México, según tipo de impuesto

Porcentaje del total de ingresos tributarios



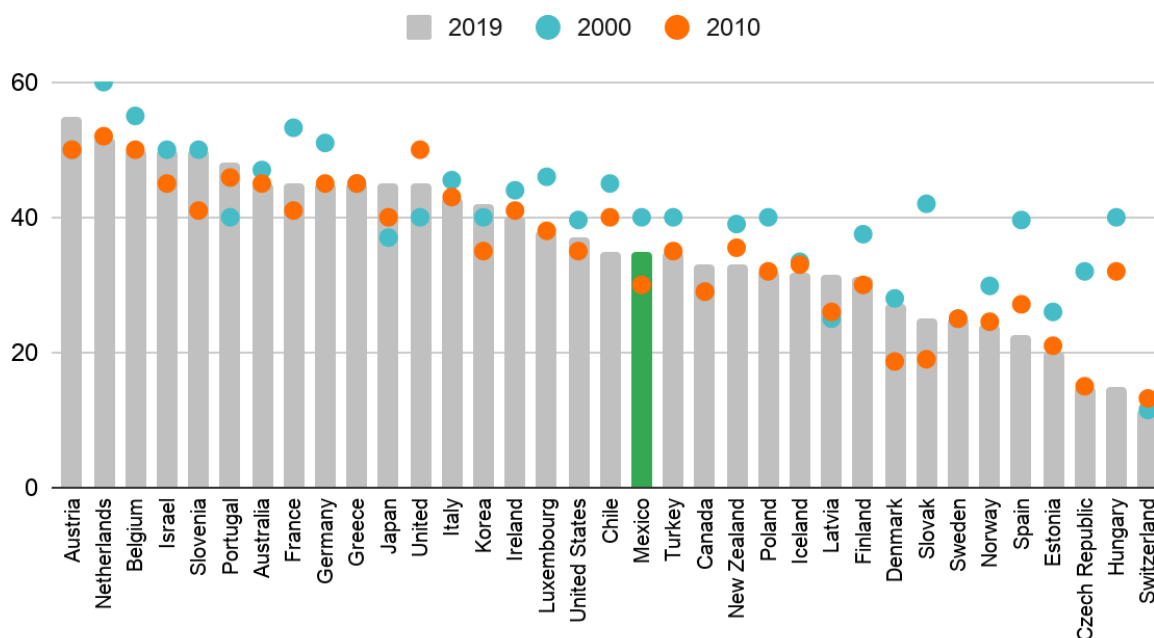
Fuente: Elaboración propia con datos de OCDE (2020b).

### 3.5.- Tasas de recaudación en diversos impuestos

Como se adelantaba en el apartado anterior, las distintas categorías de impuestos tienen impactos diferenciados en los distintos sectores de la población, y es por tal razón que pueden configurarse como un instrumento más o menos redistributivo. En ese sentido, a continuación se presenta un análisis de las tasas de estos impuestos, para entender así de mejor manera su posible impacto redistributivo.

En el caso del impuesto a los ingresos de las personas físicas, el caso de México no se encuentra tan rezagado respecto a los demás países. Por ejemplo, la tasa marginal máxima cobrada por este impuesto a personas físicas se encuentra en el lugar 19 del total de países de la OCDE. Aun así, sigue muy por debajo de otros países europeos, como Austria, Bélgica, Eslovenia, Portugal o Francia, y otros como Israel o Australia, que tienen una tasa marginal máxima de entre 45 y 55%.

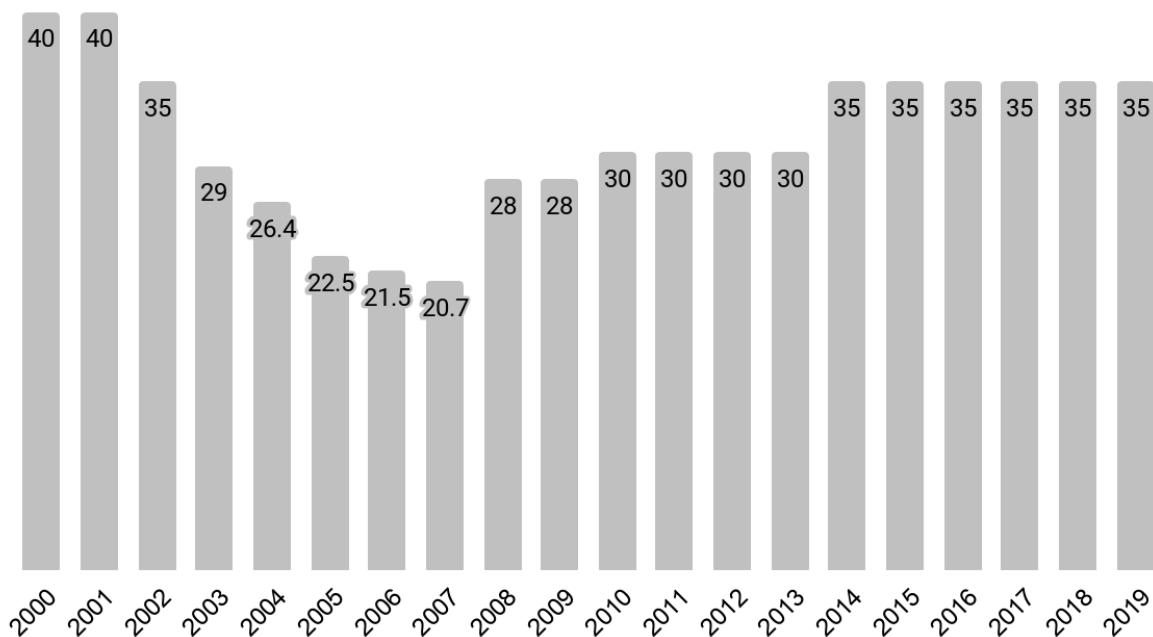
Gráfica 19: Tasa marginal máxima de impuesto a ingresos de personas físicas



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

Así pues, al observar la evolución de dicha tasa máxima marginal en México, se observa que si bien durante el gobierno de Vicente Fox (2000-2006) presentó una constante disminución, alcanzado un mínimo de 20.7% en 2007, volvió a subir constantemente, hasta llegar al nivel de 35% luego de la reforma fiscal de 2014, permaneciendo en dicho nivel sin modificación alguna por los siguientes seis años.

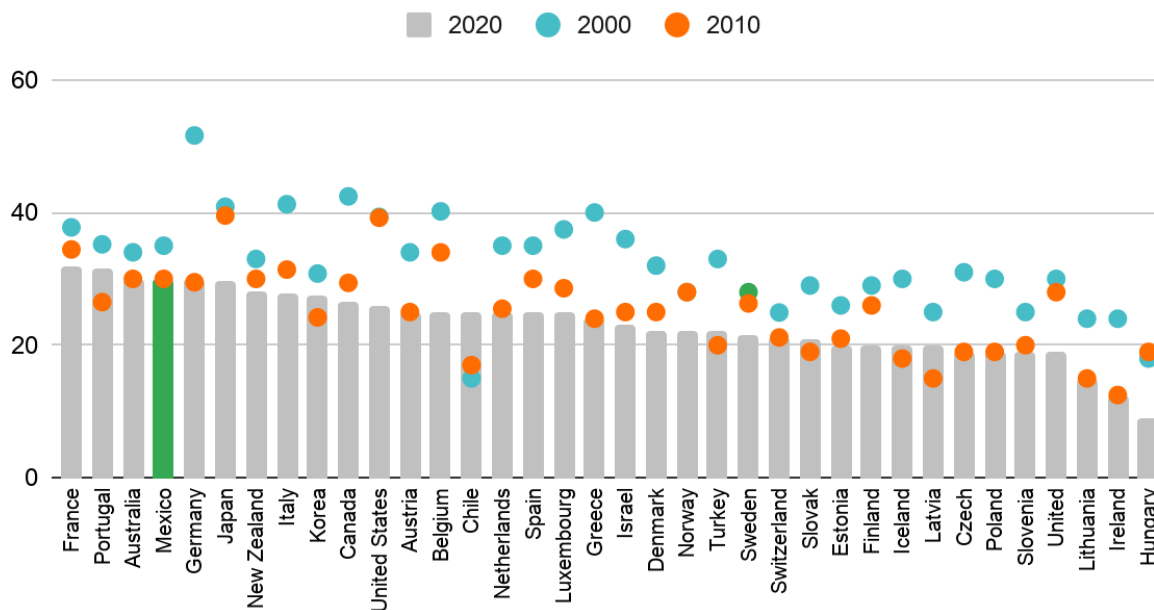
Gráfica 20: Tasa marginal máxima a personas físicas (México)



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

Por su parte, las tasas legales de recaudación sobre ingresos corporativos han disminuido constantemente en los últimos años a nivel global. En este caso, México se encuentra entre los países con una de las tasas legales más altas, aún a pesar de que dicha tasa es menor a la cobrada en el año 2000. Como se puede observar en la gráfica siguiente, eran muchos los países que en el año 2000 tenían tasas superiores a la tasa legal de México, pero en una “carrera hacia el vacío” (race to the bottom), es decir, la competencia fiscal entre países, ha sido lo que ha originado la disminución global de dichas tasas.

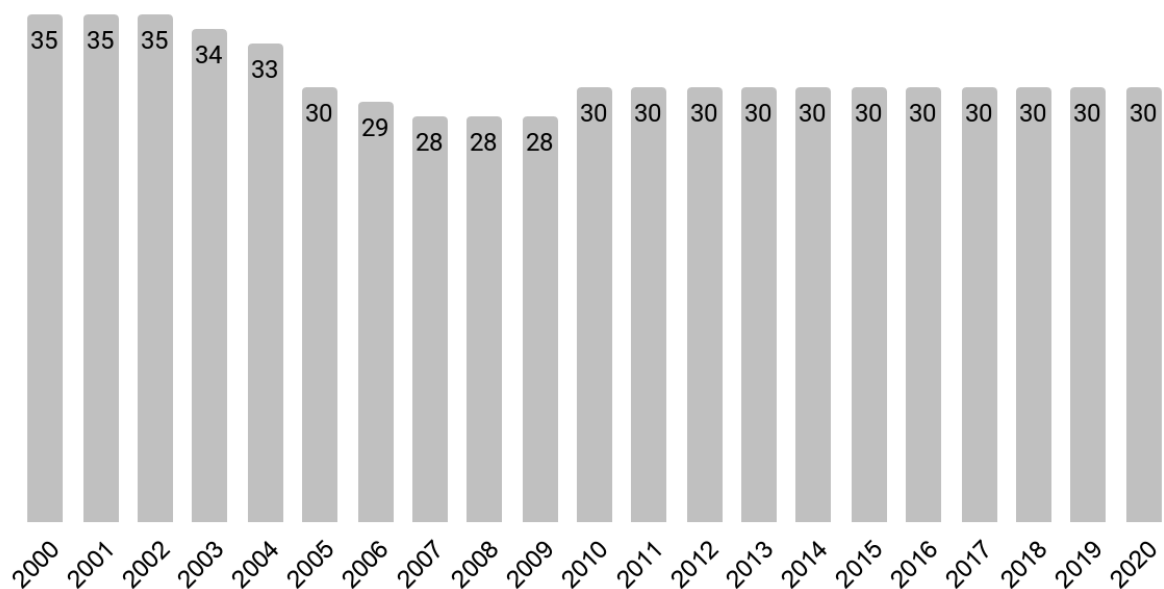
Gráfica 21: Tasa legal a ingresos corporativos



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

La realidad es que en México la tasa legal a cobrar a los ingresos corporativos ha permanecido sin cambios desde el año 2010, luego de un mínimo de 28% en el año 2009, pero aún lejos de la tasa de 35% cobrada durante los primeros años del siglo.

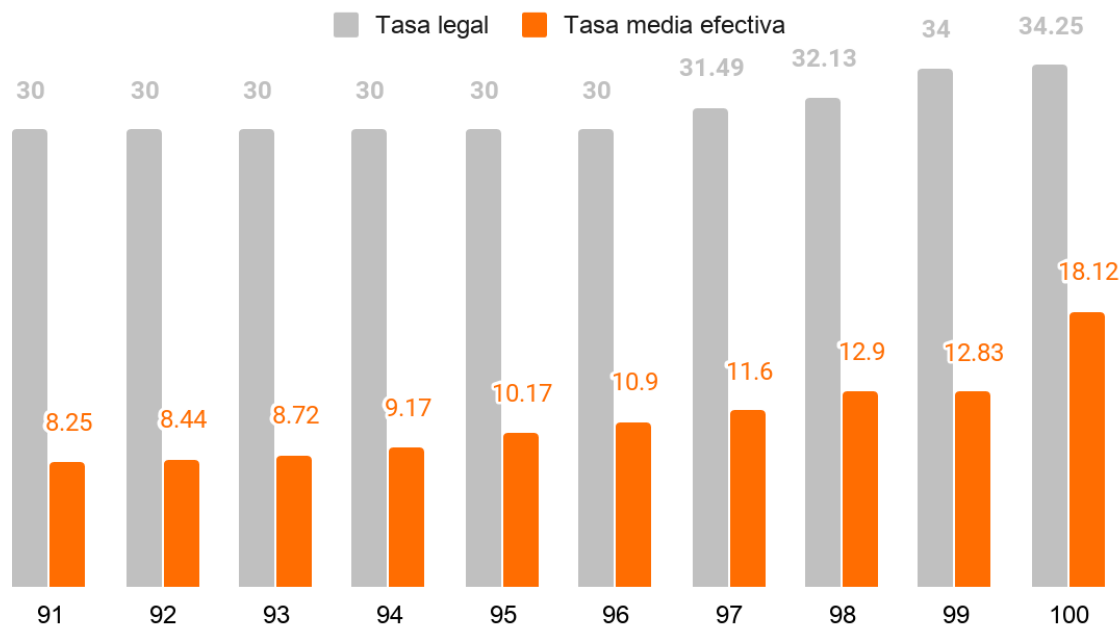
Gráfica 22: Evolución tasa legal a ingresos corporativos en México



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

Pero hay amplias diferencias entre las tasas legales y las efectivamente cobradas luego de las diversas deducciones, subsidios y otras exenciones acreditadas por las empresas. Por ejemplo, según la base de datos de “Sat más abierto”, la tasa media efectiva pagada por los más ricos en el país por concepto de ISR va de entre 8.25% y 12.83%, para los percentiles del 91 al 99, mientras que para el percentil 100 (es decir, el 1% más rico) es de 18%. El problema con estos datos es que la base no cuenta con información sobre las personas más ricas del país, pues elimina toda aquella observación que supera las tres desviaciones estándar. En cualquier caso, aunque la tasa legal sea de las más altas a nivel mundial, la tasa efectiva es baja, lo que implica debilidad en los ingresos tributarios recaudados por el país.

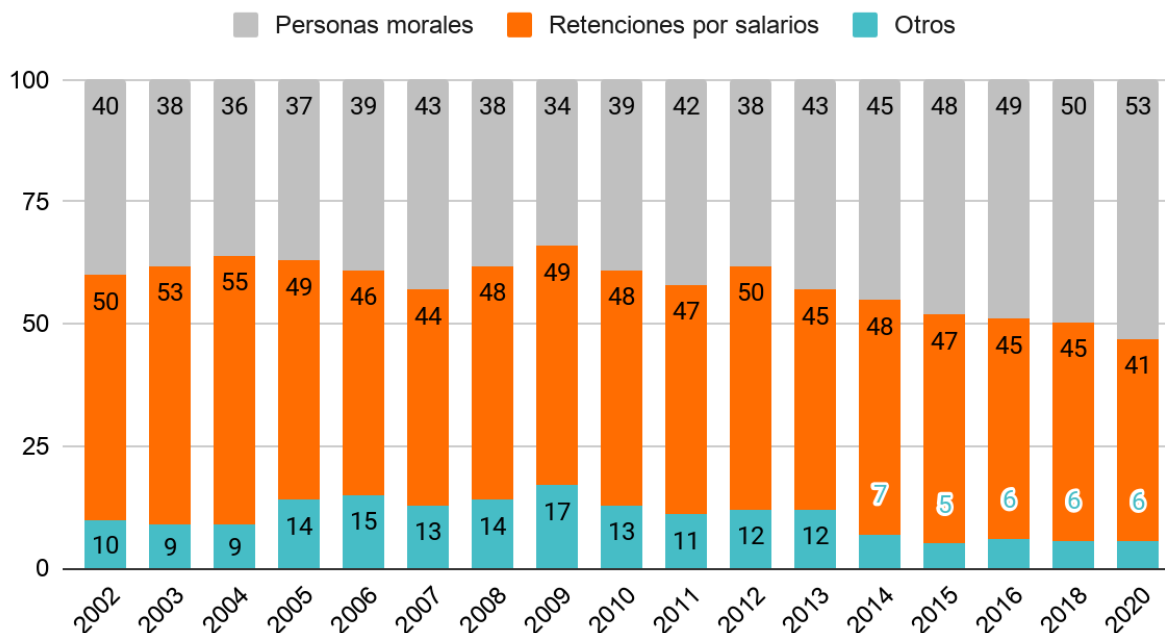
Gráfica 23: Diferencias entre tasa legal y tasa media efectiva



Fuente: Elaboración propia con datos de SAT (2020).

Las tasas legales y efectivamente cobradas tienen una consecuencia clara en la redistribución. Así pues, el ISR obtenido por la retención de salarios, a las personas físicas y a residentes en el extranjero alcanza 47% durante el primer trimestre de 2020, luego del aumento constante del porcentaje recaudado de las personas morales desde la reforma fiscal de 2014. Aún a pesar de dicho aumento, la contribución en impuestos por parte de los trabajadores es desproporcionada, ya que si consideramos el pago de factores productivos reportado en el Sistema de Cuentas Nacionales del INEGI, encontramos que los trabajadores reciben como pago solo 27% del producto generado, y aportan 45% del total de impuestos (en 2018).

Gráfica 24: Evolución de contribución al ISR según origen

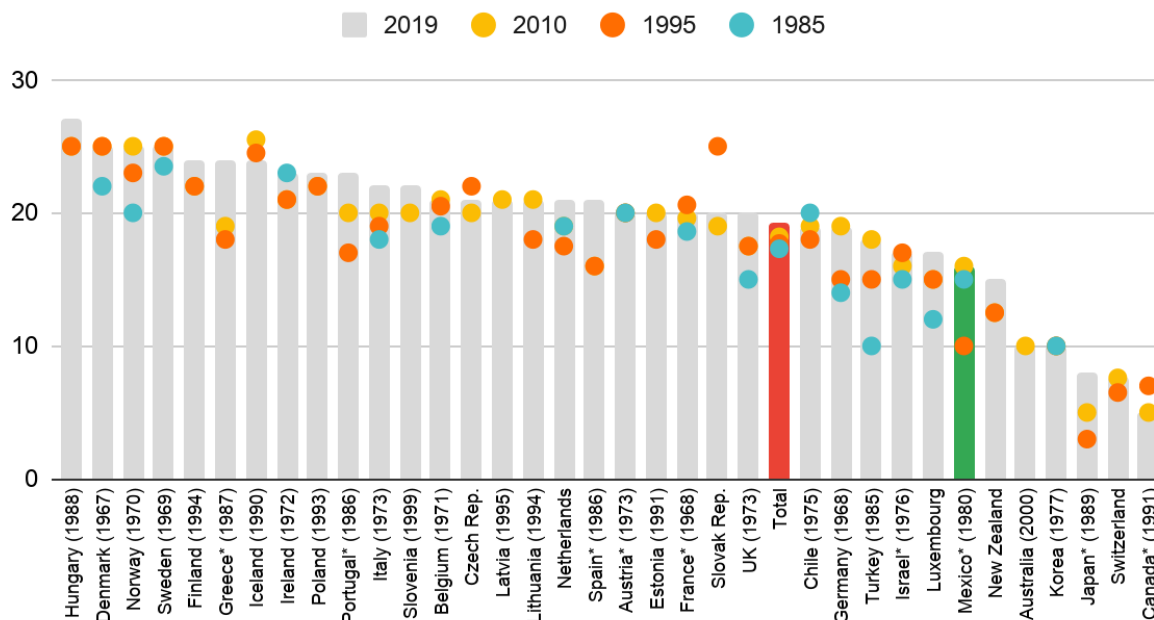


Fuente: Elaboración propia con base en SHCP (2020).

Respecto del impuesto indirecto cobrado a bienes y servicios, correspondiente al IVA en el caso de México, el análisis comparado a nivel internacional muestra que la tasa es relativamente baja. La tasa promedio de la OCDE es 19.3%, y ha aumentado poco durante las últimas décadas. Actualmente, países como Hungría, Dinamarca y Noruega tienen tasas de 25% o superiores. En contraste, países como Japón, Suiza y Canadá tienen tasas de 8% o menos. Es importante recordar que este impuesto es sumamente regresivo, tomando en cuenta que cobra una tasa única al consumo de toda la población, y que el porcentaje que representa el total del consumo sobre los ingresos de las personas es mayor para los hogares con bajos ingresos respecto de los hogares con altos ingresos.



Gráfica 25: Tasa de impuesto al consumo (IVA/VAT)



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

Nota: Entre paréntesis se anota el año de instauración del impuesto.

### 3.6.- Progresividad y regresividad en la distribución de impuestos

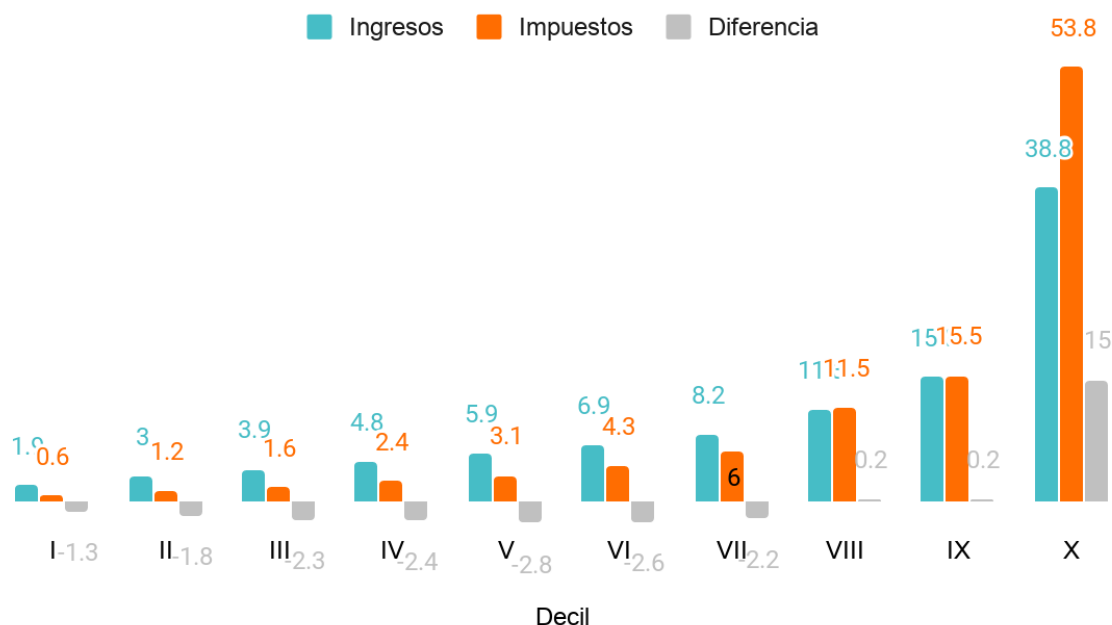
Luego de haber analizado la importancia de cada una de las categorías de impuestos y sus tasas correspondientes, así como su posible efecto progresivo o no, existe la posibilidad de analizar el efecto final de estos impuestos en los diferentes estratos socioeconómicos de la población. En este caso, el análisis se realiza por deciles de ingresos de la población.

Al observar los datos generales sobre distribución de la totalidad de impuestos por deciles de ingresos, encontramos que mientras que el decil X (es decir, el 10% de la población con más ingresos) se queda con el 38.8% de los ingresos totales (sin ajustar por cuentas nacionales), pagan el 53.8% del total de los impuestos recaudados. Al contrario, mientras que el decil I (el 10% con menos ingresos) se queda sólo con 1.9% de los ingresos, aporta 0.6% del total de impuestos.

En la gráfica siguiente se muestra también una columna correspondiente a la diferencia entre los ingresos e impuestos aportados por cada decil. A partir de este, se observa que los deciles del I al VII aportan un menor porcentaje de impuestos respecto del que registran del total de ingresos, mientras que los deciles VIII y IX tienen una diferencia prácticamente nula, y sólo el decil X aporta más de lo que recibe de ingresos. Si bien esto muestra que el sistema tributario en México es

progresivo, a continuación veremos el desglose de algunos indicadores que muestran que no lo es tanto como podría parecer a primera vista.

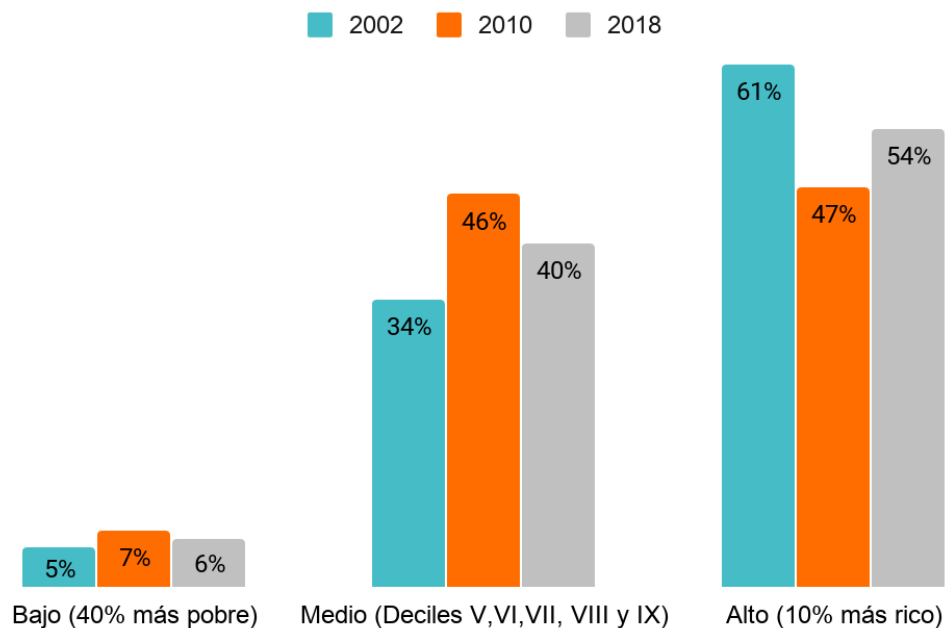
Gráfica 26: Distribución de Ingresos, Impuestos y diferencia



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

A continuación se muestra una visualización más resumida de la evolución de lo recaudado de cada estrato social dividiendo los diez deciles en términos del coeficiente de Palma, que hace tres agrupaciones: primero el 40% con menos ingresos, luego los deciles del V al IX, y por último el decil X (10% más rico). De esta forma, se observa que aunque la recaudación sigue siendo progresiva en su conjunto, para el año 2018 se recauda mucho menos del estrato alto (54% en 2018 frente a 61% en 2002) y más del resto de la población.

Gráfica 27: Distribución resumida de impuestos

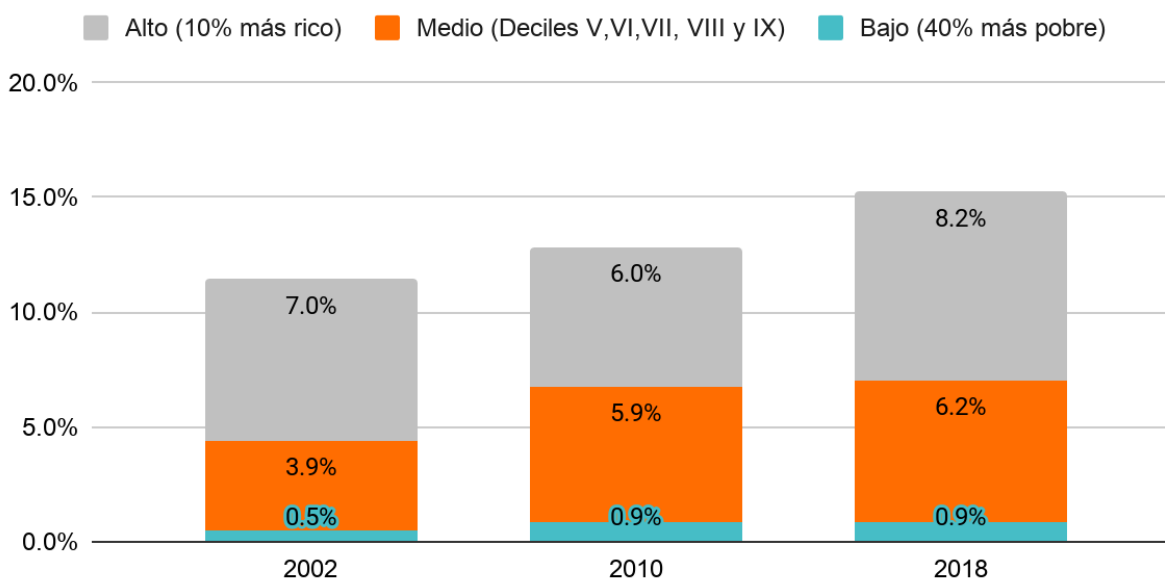


Fuente: Elaboración propia con base en SHCP (2003, 2011 y 2019) e ENIGH (2018).

Al observar el aporte respecto del PIB, encontramos que el equivalente al estrato medio (deciles del V al IX) fue quien aumentó más aún su aporte en términos del PIB, pasando de 3.9% del PIB en 2002 a 6.2% en 2018. De hecho, prácticamente se duplicó el aporte del estrato bajo respecto del PIB (de 0.5% en 2002 a 0.9% en 2018).

## Gráfica 28: Recaudación total de impuestos por estrato

Como porcentaje del PIB

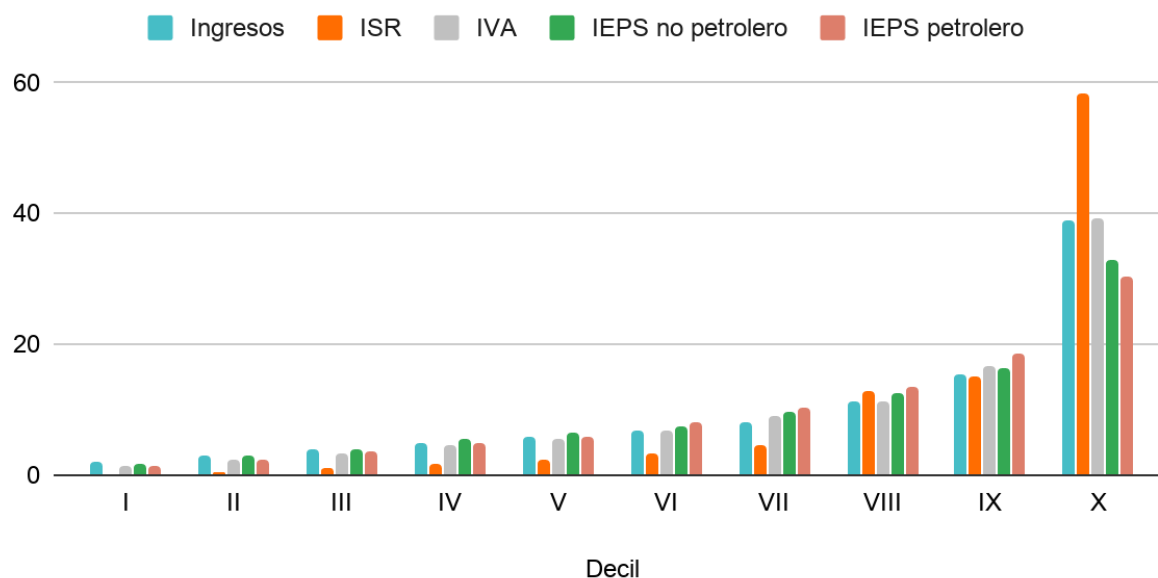


Fuente: Elaboración propia con base en SHCP (2003, 2011 y 2019) e ENIGH (2018).

Analicemos ahora la desagregación de la contribución según diferentes impuestos. La siguiente gráfica muestra como el único impuesto progresivo en México es el ISR, que cobra 58% del total al decil X. El caso del IVA cobra prácticamente la misma proporción al decil X respecto de la que recibe de ingresos, es decir, desde esta perspectiva, no logra un efecto redistributivo en términos absolutos. El caso del IEPS es todavía más grave, pues recauda del decil X un porcentaje menor (32.8% para el IEPS no petrolero y 30.5% para el petrolero) al de los ingresos que captura (38.8%). En este caso, el IEPS sería regresivo tanto en términos absolutos como relativos.

## Gráfica 29: Distribución de ingresos e impuestos

Porcentaje del total por categoría de impuesto



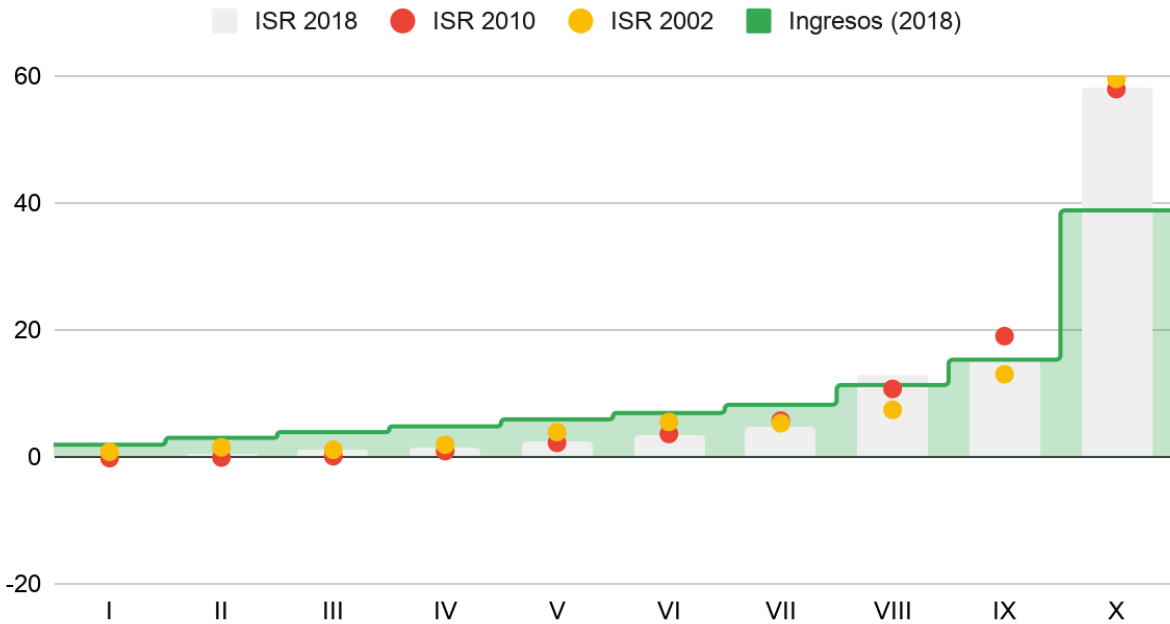
Fuente: Elaboración propia con base en SHCP (2019) e ENIGH (2018).

Los datos anteriores pueden ser analizados también en términos históricos. En ese sentido, la contribución que hacen al ISR cada uno de los estratos sociales ha permanecido igual prácticamente en las últimas décadas. Dicho de otro modo, puede afirmarse que este impuesto no ha aumentado su progresividad en desde el año 2002, lo cual es evidencia de que se ha desaprovechado una oportunidad importante de recaudar más de los hogares con mayores ingresos.

### 3.6.1.- Distribución del ISR entre estratos socioeconómicos

En la gráfica que sigue se muestran el dato para los años 2002, 2010 y 2018. Aún cuando las diferencias son pequeñas, actualmente los deciles IV y X contribuyen con una menor proporción (73.4%) de la que contribuían anteriormente (77% en 2010). De hecho, según estos datos de la SHCP, el 50% más pobre de la población (deciles I al IV), contribuyen con una mayor proporción actualmente (5.6%) de lo que hacían antes (2.9%).

Grafica 30: Contribución ISR (2002-2018)

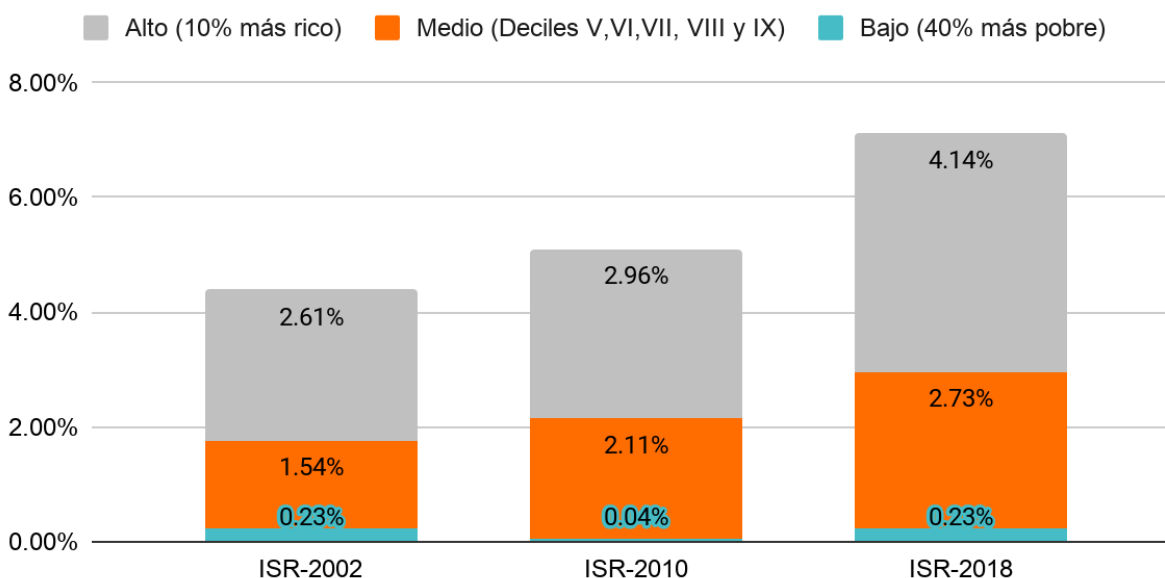


Fuente: Elaboración propia con base en SHCP (2003, 2011 y 2019) e ENIGH (2018).

El análisis en términos del PIB y utilizando los estratos resumidos ya mencionados anteriormente, muestra que el aporte del estrato bajo es el mismo durante 2018 respecto de 2002, mientras que tanto el estrato medio como el alto han aumentado sustancialmente su aporte. Actualmente el estrato medio aporta 2.7% del PIB mediante el ISR y el estrato alto 4.1% del PIB.

## Gráfica 31: Recaudación de ISR por estrato

Como porcentaje del PIB



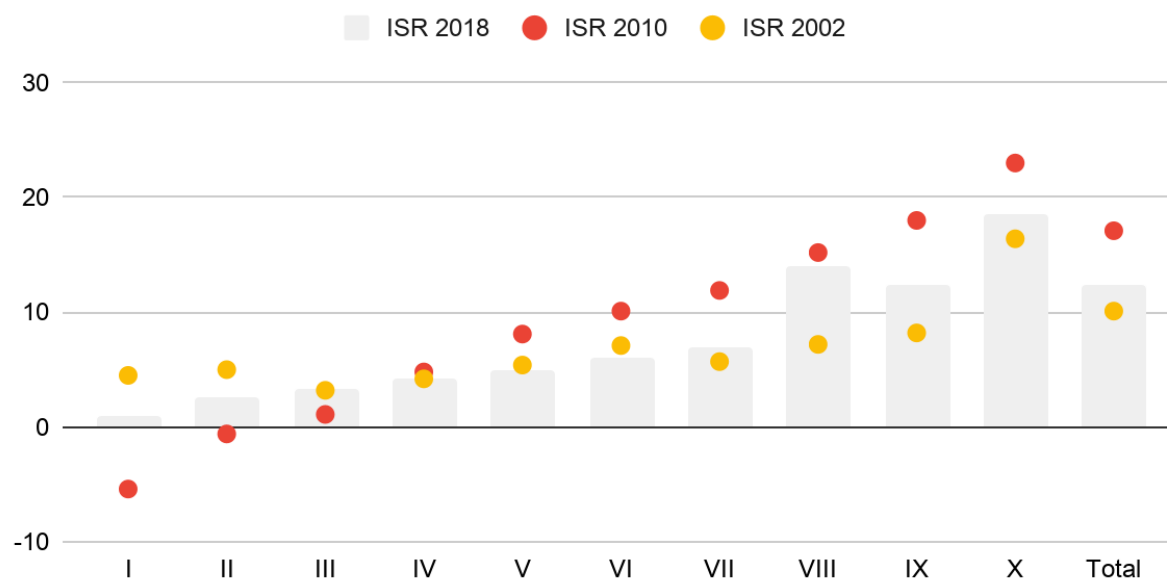
Fuente: Elaboración propia con base en SHCP (2003, 2011 y 2019).

Si bien el análisis del porcentaje de contribución de cada sector a los impuestos es importante, un dato tal vez más importante para medir la progresividad o regresividad de los mismos es el impacto que tienen dichos impuestos en términos relativos de los ingresos del hogar. Lo anterior se logra analizando la *incidencia* de los impuestos. En el caso del ISR, el indicador de incidencia divide lo aportado por el hogar o persona respecto del total de ingresos.

Dicho lo anterior, el análisis de incidencia del ISR muestra un panorama en términos de progresividad muy diferente al de la contribución. Como puede observarse en la gráfica que sigue, la progresividad del ISR alcanzó su punto máximo durante 2010, ya que se ve muy claramente cómo todo decil más alto tenía siempre una incidencia mayor que la del decil anterior. Durante ese año, el decil X aportaba 23% de sus ingresos al ISR. Para el año 2018 la progresividad bajó, y el mismo decil ya sólo aporta 16% de sus ingresos a este impuesto, mientras que los deciles del I al III presentan una incidencia mayor de lo que se estimaba ocho años antes.

## Gráfica 32: Incidencia ISR (2002-2018)

ISR / Ingreso total



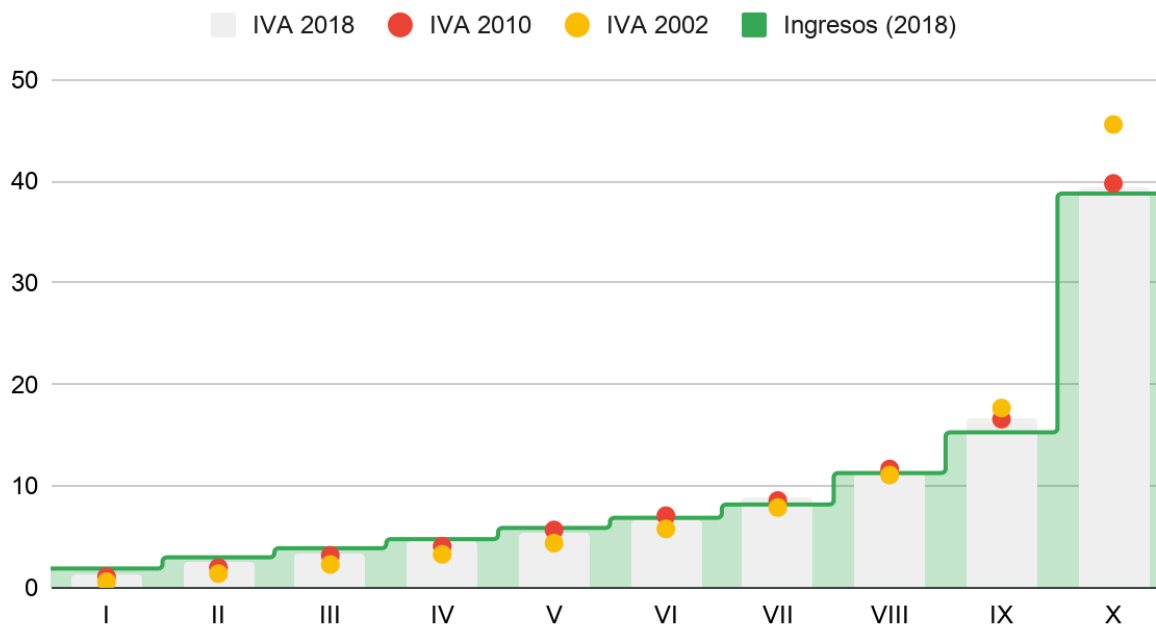
Fuente: Elaboración propia con base en SHCP (2003, 2011 y 2019).

### 3.6.2.- Distribución del IVA entre estratos socioeconómicos

El caso del impuesto al valor agregado (IVA) y su distribución entre sectores socioeconómicos es totalmente diferente. Este impuesto cobra una tasa única de 16% a todos los productos y servicios, con excepción de alimentos y medicinas. A pesar de la excepción anterior, que existe justo para beneficiar a los hogares de menos ingresos, la contribución que hace cada uno de los deciles al total de la recaudación de este impuesto es prácticamente la misma a la distribución de los ingresos. Además de lo anterior, luego de analizar la evolución histórica de este dato, encontramos que la contribución actual del decil X al total de la recaudación por este impuesto ha disminuido, pues alcanzaba 46% en el año 2002, luego 39.8 en 2010 y actualmente 39.4%.



### Gráfica 33: Contribución IVA (2002-2018)

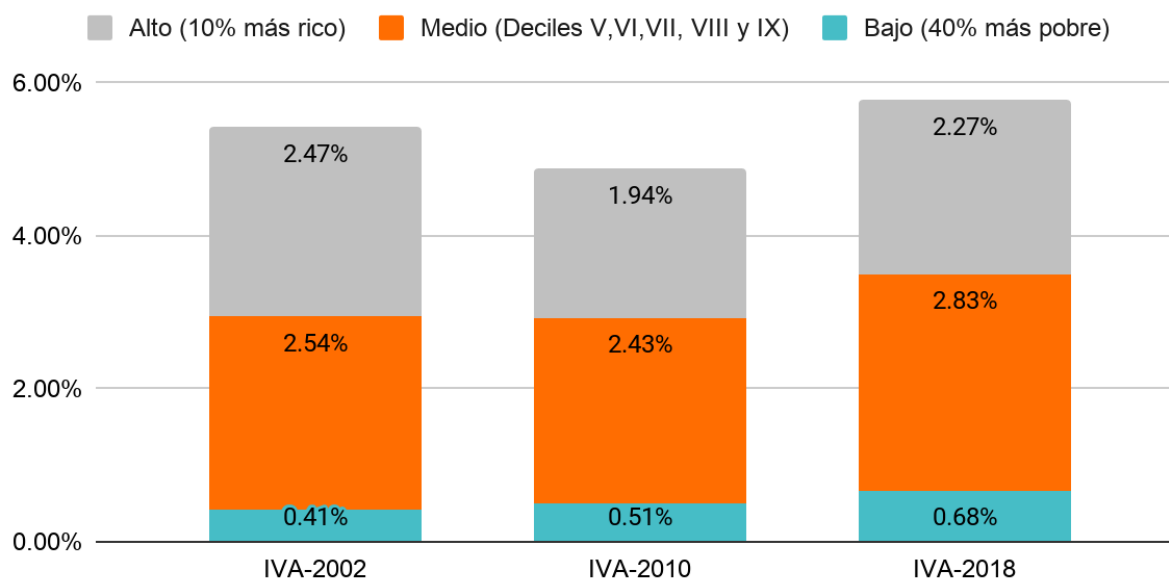


Fuente: Elaboración propia con base en SHCP (2003, 2011 y 2019) e ENIGH (2018).

El análisis agregado según estratos socioeconómicos es más claro para mostrar las diferencias en diferentes años de la contribución al IVA. En este caso, es muy claro como entre 2002 y 2018 el estrato alto (decil X) se vio beneficiado, y en el dato más reciente aporta hasta un menor porcentaje del PIB. Caso contrario el de los estratos bajo y medio, ya que ambos aportan un mayor porcentaje al PIB: el estrato bajo presentó un aumento de dos terceras partes (pasando de 0.41% en 2002 a 0.68% en 2018), mientras que el estrato medio presenta un incremento relativo de poco más de 11% (de 2.54% en 2002 a 2.83% en 2018).

## Gráfica 34: Recaudación de IVA por estrato

Como porcentaje del PIB

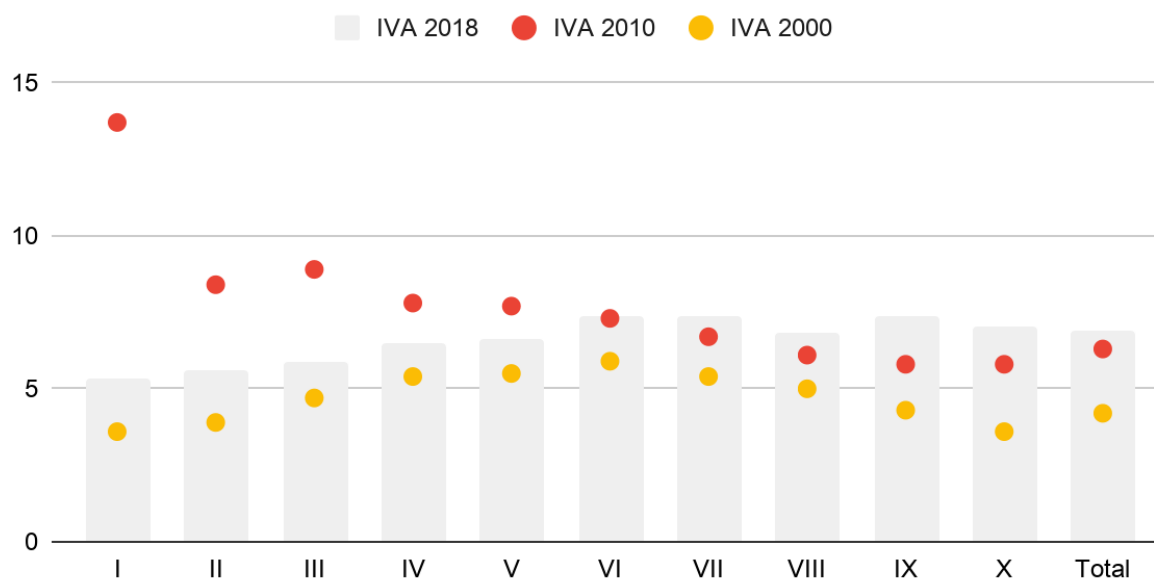


Fuente: Elaboración propia con base en SHCP (2003, 2011 y 2019).

Nuevamente, el análisis del nivel de incidencia de los impuestos muestra otra cara respecto de la progresividad o regresividad de los mismos. En el caso del IVA, se puede observar en la siguiente gráfica cómo la diferencia es muy baja entre todos los deciles, y la tendencia es más bien la de una incidencia igualitaria entre los diferentes estratos. En este sentido, el decil con la mayor incidencia del impuesto es el VI y VII, mostrando así que no se grava más a quienes tienen más. A pesar de lo anterior, pareciera que este dato sí es mejor en términos del grado de progresividad respecto al de 2010, pues en dicho año era muy claro como el decil I era el que presentaba la mayor incidencia respecto de este impuesto. Aún así, lo esperable sería que éste impuesto estuviera diseñado de una manera que la incidencia también fuera progresiva, y gravara en mayor medida a los hogares con mayores ingresos.

## Gráfica 35: Incidencia IVA (2000-2018)

IVA / Ingreso total



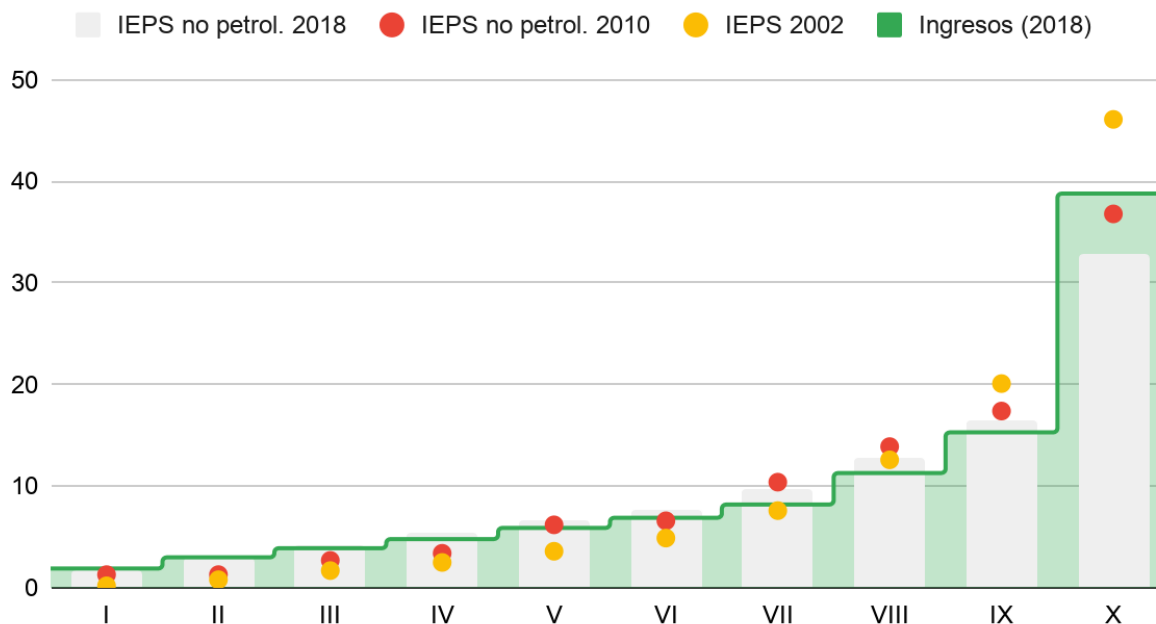
Fuente: Elaboración propia con base en SHCP (2003, 2011 y 2019).

### 3.6.3.- Distribución del IEPS entre estratos socioeconómicos

Peor aún que el caso del IVA en términos de regresividad, se encuentra el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS). Primero analizamos el caso del IEPS no petrolero<sup>21</sup>. Aún cuando a este impuesto la contribución del decil X sigue siendo la mayor de entre el resto de deciles, este grupo de la población aporta 32% del total recaudado, a pesar de captar 39% del total de ingresos. Como puede observarse en la gráfica siguiente, entre 2002 y 2018 ha disminuido el porcentaje de contribución de los deciles más altos (IX y X), mientras que los deciles VII y VIII aportaron más en 2010 de lo que hacen durante 2018. Caso contrario a los deciles de más bajos ingresos, población que ahora aporta un mayor porcentaje respecto a 16 años antes.

<sup>21</sup> Este impuesto está dirigido a productos como la cerveza y otras bebidas alcohólicas, tabacos, redes públicas de telecomunicaciones, alimentos con alto contenido calórico, bebidas saborizadas y bebidas energizantes, entre otros.

Gráfica 36: Contribución IEPS no petrolero (2002-2018)

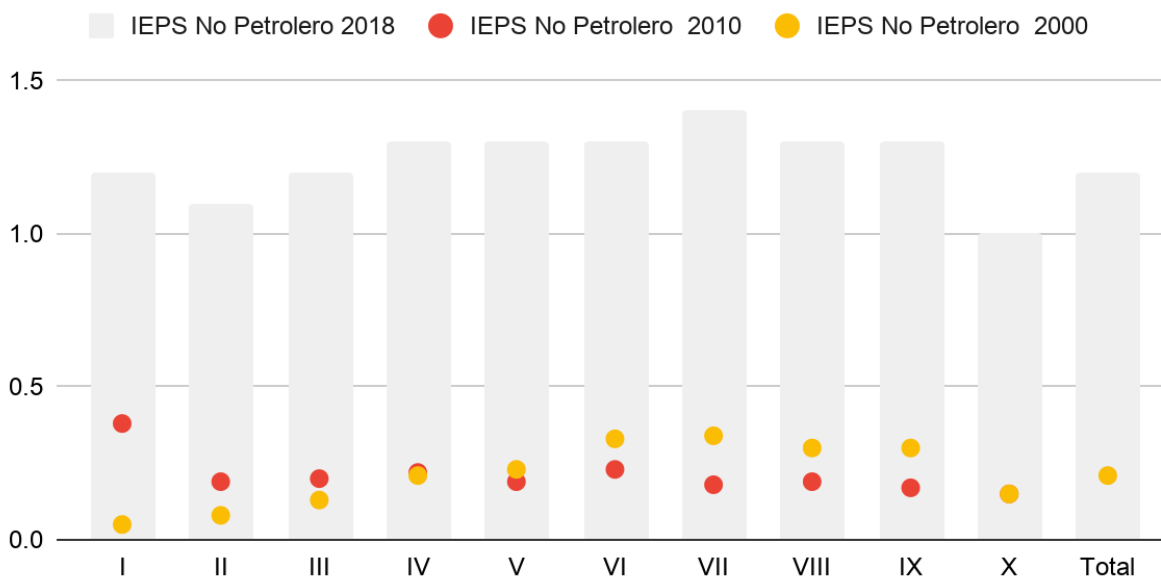


Fuente: Elaboración propia con base en SHCP (2003, 2011 y 2019) e ENIGH (2018).

El dato de la incidencia es, como en los demás impuestos, aún más regresivo. En este caso, se puede observar que el aumento de la incidencia ha sido generalizado a toda la población, principalmente entre 2010 y 2018. Más allá de eso, el decil que presenta la incidencia menor en este impuesto es el decil X. Lo anterior deja en claro que este impuesto es totalmente regresivo.

## Gráfica 37: Incidencia IEPS No petrolero (2000-2018)

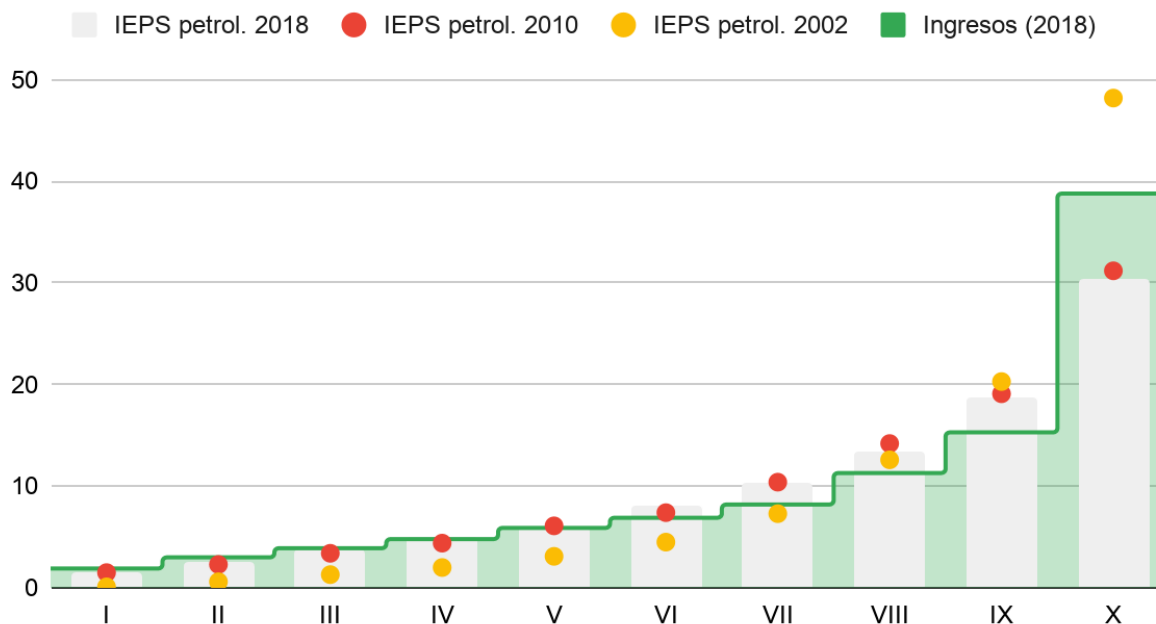
IEPS / Ingreso total



Fuente: Elaboración propia con base en SHCP (2003, 2011 y 2019).

El caso del IEPS petrolero (gasolinas y diesel) es muy similar. La contribución del decil X (30%) es menor que la parte de ingresos que reciben del total (39%). Además, al comparar el año 2002 frente a 2018, se concluye que la progresividad ha disminuido, puesto que en dicho año el decil X aportaba 48%, muy por encima del dato de 2018. También el decil IX aporta un menor porcentaje actualmente respecto al dato más antiguo, mientras que el resto de la población aporta ahora un porcentaje mayor.

Gráfica 38: Contribución IEPS petrolero (2002-2018)

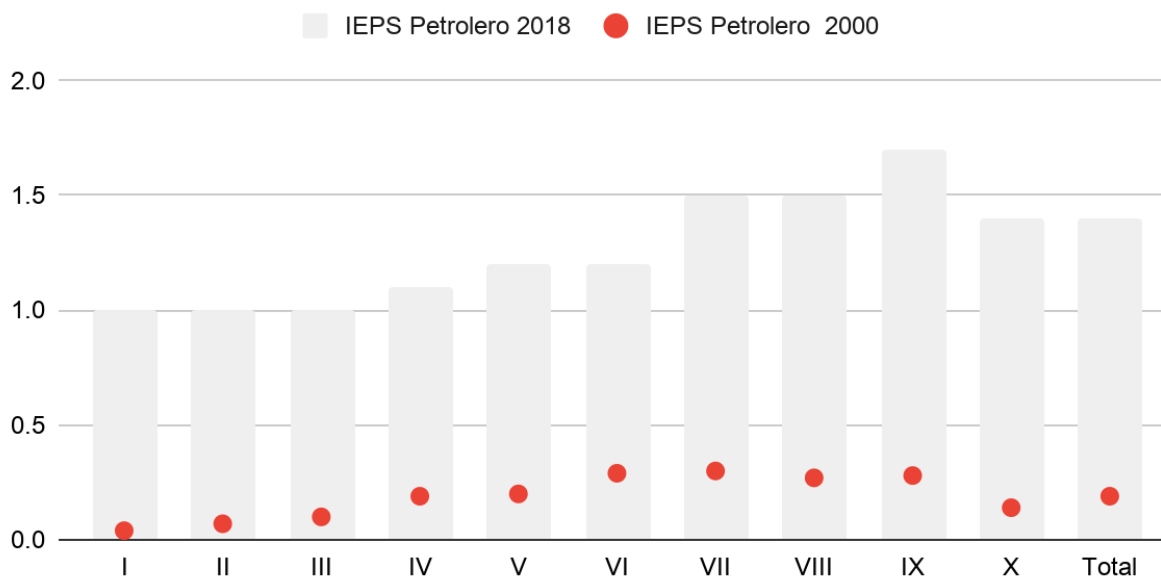


Fuente: Elaboración propia con base en SHCP (2003, 2011 y 2019) e ENIGH (2018).

La incidencia del IEPS petrolero muestra que el decil que se ve más afectado por este impuesto es el IX, seguidos del estrato VII y VIII. Esto quiere decir que el estrato medio de la población es el más afectado por este impuesto, lo cual muestra su falta de progresividad.

## Gráfica 39: Incidencia IEPS Petrolero (2000-2018)

IEPS Petrolero / Ingreso total



Fuente: Elaboración propia con base en SHCP (2003, 2011 y 2019).

### 3.7.- Gastos tributarios: la regresividad oculta

Así como los impuestos se distribuyen de manera diferenciada y tienen un efecto en mayor o menor medida sobre la redistribución y la desigualdad, lo mismo sucede con los gastos tributarios. El sistema tributario de un país suele renunciar a recaudar ciertos impuestos bajo determinadas condiciones, como una herramienta cuya finalidad es, supuestamente, incentivar a determinados sectores o estimular ciertas conductas en los agentes económicos. Tal renuncia a la recaudación se llama “gasto tributario” o gasto fiscal. En México, de acuerdo a las obligaciones de la Ley de Ingresos de la Federación, cada año la SHCP publica el Presupuesto de Gastos Fiscales, donde se detallan los rubros y la distribución de los impuestos que el fisco dejará de cobrar.

De acuerdo con este documento, el total del gasto tributario en 2020 fue de 1.05 billones de pesos (1,055,075 millones de pesos), 9% más que en 2019, luego de descontar la inflación. El monto que se deja de recaudar equivale a 4.3% del PIB, alrededor de 25% del total de ingresos tributarios.

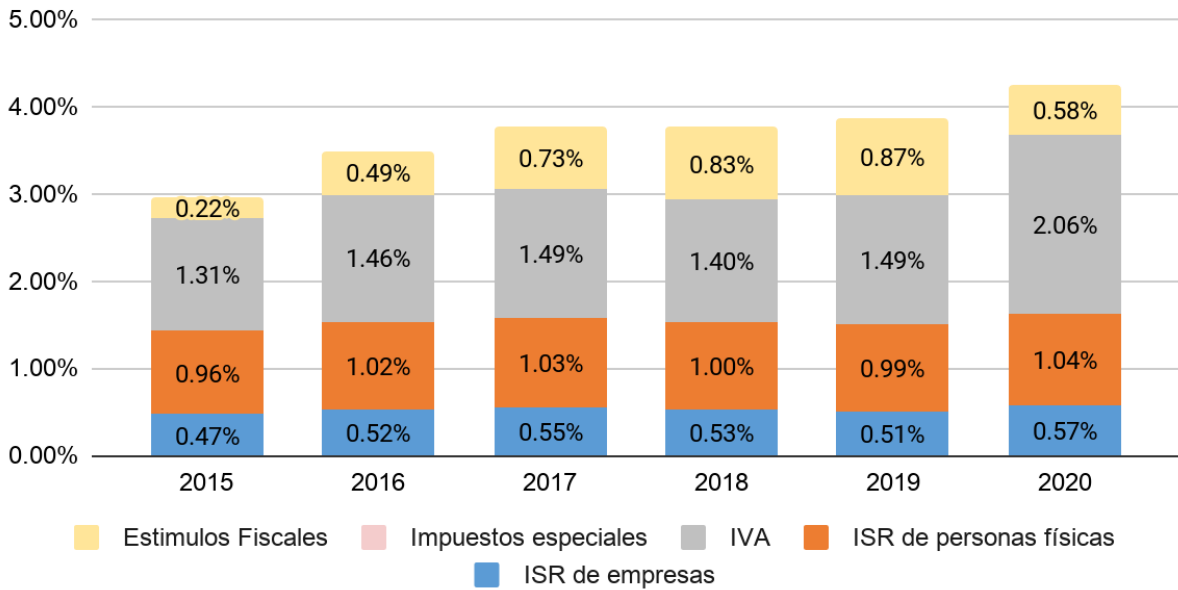
Es tan alta la cantidad de gastos tributarios, que la suma de gastos tributarios de este año es equivalente a 99.2% del presupuesto total de los programas sociales reportado en el Inventario de

programas sociales del CONEVAL<sup>22</sup>. Dicho de otro modo, en México, el Estado renuncia a recaudar casi tantos recursos como los que redistribuye en política social con la finalidad de disminuir la pobreza, la desigualdad y garantizar el acceso a derechos sociales.

Si bien 41% del total de gastos presupuestarios se deben a la tasa reducida en alimentos y medicinas para el IVA (equivalente a 2% del PIB) el resto de los componentes tienen una distribución regresiva.

Gráfica 40: Histórico de presupuesto de gastos presupuestarios

(Mostrado como porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP (2019a, 2018, 2017, 2016, 2015) y ENIGH (2018).

En este sentido, la siguiente pregunta sería: ¿Cómo se distribuyen los gastos tributarios? ¿Al menos benefician a quienes tienen menos recursos? ¿Es legítima tal inversión? Para responder a estas preguntas, es útil hablar de un rubro en específico: las deducciones personales en el impuesto sobre la renta (es decir, aquellas de las personas físicas).

El gasto tributario en deducciones personales en el impuesto sobre la renta incluye la deducción de interés real de créditos hipotecarios, de honorarios médicos, de primas de seguros de gastos médicos y colegiaturas, entre otros. El monto límite de estas deducciones equivale al mínimo resultante entre 15% de los ingresos brutos del contribuyente y 5 UMAs anuales (que suman poco más de \$158 mil pesos anuales). El año pasado, el presupuesto de deducciones personales en ISR alcanzó \$26.8 miles de millones de pesos, que equivale solo al 3% del total de gastos tributarios.

<sup>22</sup> En CONEVAL (2020) puede encontrarse el archivo histórico de los inventarios de programas sociales.

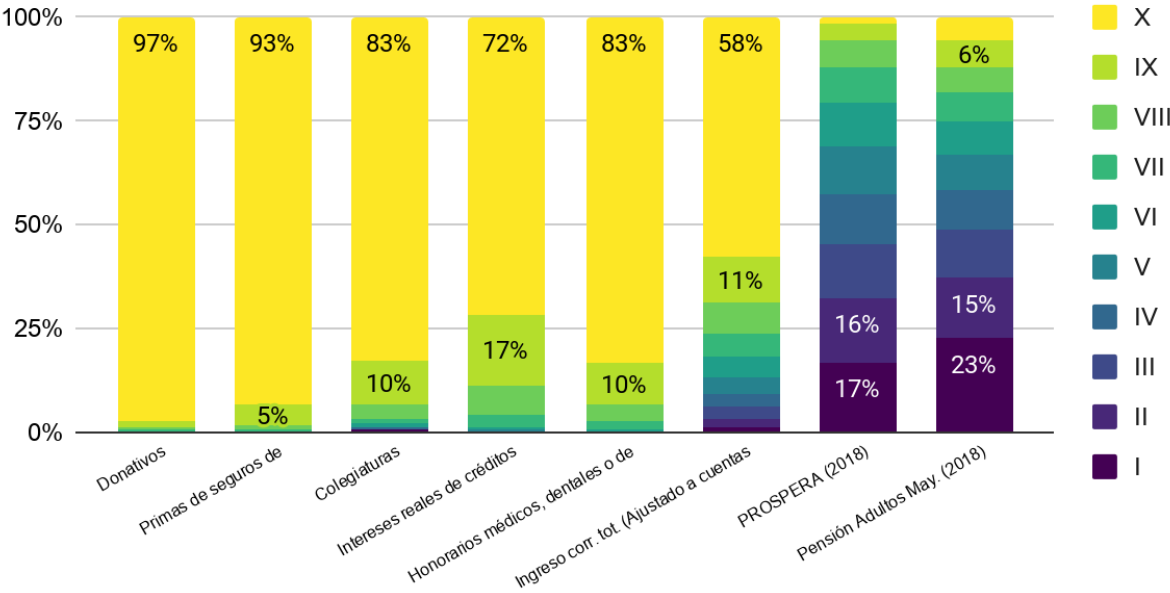


Para tener una idea de este monto, es mayor que el presupuesto para 2020 del programa Jóvenes Construyendo el Futuro. Además, entre 2003 y 2017, el total de estas deducciones creció 229% en términos reales.

Tal vez la peor parte de las deducciones personales de ISR no es su monto, sino la forma en que se distribuyen. Son totalmente regresivas. De acuerdo a los datos proporcionados por la SHCP, el 10% de la población con mayores ingresos, es decir, el decil X, acumula 97% de las deducciones por donativos, 93% de aquellas por primas de seguros de gastos médicos, 83% de colegiaturas y el mismo porcentaje de honorarios médicos.

¿Cómo interpretar esta distribución tan sesgada a aquellos con mayores ingresos? En la gráfica siguiente se pueden comparar las deducciones con la forma en que se distribuye el ingreso corriente total<sup>23</sup>, donde el decil X acumula 58%. Peor aún la comparación con la forma en que se distribuye el gasto social progresivo: por ejemplo, en el programa social PROSPERA (que dejó de operar en 2019)<sup>24</sup> y el programa de pensiones no contributivas para adultos mayores<sup>25</sup>, el 20% más pobre acumula más de 30% del monto redistribuido, frente a 0% en las deducciones personales.

Gráfica 41: Distribución de deducciones personales al ISR (2017), por deciles, y comparación con distribución programas sociales e ingreso corriente (2018)



Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP (2017) y ENIGH (2018).

<sup>23</sup> Ajustado a cuentas nacionales, según las cifras publicadas por el EVALÚA CDMX (2018).

<sup>24</sup> Más información sobre el cierre del programa en Jaramillo-Molina (2019).

<sup>25</sup> Esta cifra es de 2018, antes de que se incluyera también a pensionados por instituciones de Seguridad Social.

Cabe agregar además, que la mayor parte de las deducciones personales por ISR se dirigen a hombres, lo que se mantiene prácticamente para todos los deciles y todos los rubros deducidos. Definitivamente esta política fiscal no cuenta con enfoque de género.

Vale la pena preguntarse sobre la legitimidad de esta redistribución, que nadie cuestiona, nadie fiscaliza ni estigmatiza, a pesar de ser equivalente en monto total a la redistribución por programas sociales. ¿Por qué se cuestionan las becas que reciben los jóvenes, imaginando que la “desperdician en drogas y alcohol”, mientras que no cuestionamos si quiera los grandes montos redistribuidos vía gasto tributarios?<sup>26</sup>

## **4.- Incidencia en la toma de decisiones de las élites económicas**

Para realizar el análisis cualitativo de la (in)justicia fiscal se recuperó la versión estenográfica del debate en el congreso, en la Cámara de Diputados, el jueves 26 de septiembre de 2019, cuando compareció el secretario de Hacienda y Crédito Público, Arturo Herrera Gutiérrez para presentar la propuesta de reforma que contemplaba impuestos a la economía digital y sanciones más severas a la evasión fiscal. Esta fue publicada en el Diario Oficial de la Federación mediante el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y del Código Fiscal de la Federación el 9 de diciembre de 2019 y el Decreto que tipifica la facturación falsa como delincuencia organizada (DOF:09/12/2019, DOF 3653).

Las diferencias entre los discursos de las y los diputados no fueron muy marcadas ni se presentaron grandes grupos que divergieran por su forma de concebir impuestos. Se manifestaban más bien a favor o en contra de la actual administración, apoyando o rechazando la propuesta de reforma fiscal, pero sin que haya habido muchos diferentes marcos interpretativos en torno a los temas recaudatorios e impositivos. Se presentó también en mayor medida el desacuerdo con el pacto fiscal y los montos que son ejercidos por estados y municipios, quizá como una defensa de los poderes políticos locales, más que de élites empresariales o de otro tipo, dado el menor enfoque en la rendición de cuentas

---

<sup>26</sup> Más información sobre la diferencia en la legitimidad de ambas vías de redistribución en Jaramillo-Molina (2020).

Si bien, los diputados no representan por sí mismos una élite económica, muchos de los argumentos que se esgrimieron, bien por parte del secretario, o bien por parte de los diputados, parecían pugnar por dichos intereses ya que los argumentos en contra de la reforma o de las decisiones de inversión pública, fuera en infraestructura o gasto social iban principalmente orientados a 1) la confianza hacia los inversionistas (nacionales y extranjeros) y 2) ofrecer un marco macroeconómico estable (para las inversiones, evidentemente). Es decir, los intereses del empresariado se hicieron notar en las preocupaciones de muchos de los diputados. No se podría afirmar que los empresarios directamente presionen a los diputados para defender sus intereses, pero es incuestionable que han logrado posicionar sus intereses de tal modo en la opinión pública que parecerían los intereses colectivos.

## **4.1 Terrorismo fiscal o eficiencia recaudatoria**

En esta sección se agrupa a los diputados por los términos con los que se refieren a los temas de recaudación y redistribución, independientemente de su partido político. Aún cuando lo que hagan sea “negar el terrorismo fiscal” si se hace con los mismos términos y no apelando a mejorar la eficiencia recaudatoria se le considerará como parte de esa comunidad interpretativa por los conceptos que moviliza para hacer sentido sobre los asuntos recaudatorios o redistributivos. Cuando se usan los términos llamativos con los que enmarca el debate “la derecha”, por así llamarle, se le permite que sea ésta quien lo defina, puesto que se está discutiendo en sus términos y se les permite que sean ellos quienes nombren. Al hacerlo en sus términos se evoca al marco interpretativo que ha posicionado la derecha y el cual activa en quienes escuchan ciertas predisposiciones que son indeseables para quien desea ver este mismo asunto desde otro marco interpretativo, por eso no es conveniente usar los mismos términos que la derecha proponga para discutir políticas que la izquierda quiera avanzar. (Lakoff 2014).

En este caso específico, al llamarle terrorismo, se evoca la idea de alguien que asesina violenta y aleatoriamente para esparcir terror y controlar. Si no es la idea que se desea que quede en las mentes de las audiencias es más deseable pensar en otra forma de nombrarlo, como “que los millonarios también paguen impuestos” o “alto a los abusivos que nos defraudan”, por ejemplo.

La eficiencia recaudatoria y el terrorismo fiscal son los nombres cortos que se le dan a la idea de desincentivar la evasión y la elusión fiscal al considerar como delincuencia organizada la compra venta de comprobantes fiscales de transacciones inexistentes, comúnmente conocido como compra venta de facturas, cuando estas excedan 7 millones 804 mil 230 pesos (DOF 3653).

El término de terrorismo fiscal fue empleado por los diputados Antonio Ortega Martínez (de Aguascalientes), pertenece al Partido de la Revolución Democrática (PRD);<sup>27</sup> Pedro Pablo Treviño Villarreal (de Nuevo León), del Partido Revolucionario Institucional (PRI);<sup>28</sup> Jorge Luis Preciado Rodríguez de Colima), quien pertenece al Partido Acción Nacional (PAN), un partido conservador fundado en 1939. Para estos diputados esta reforma implica “tratar a los empresarios como

---

<sup>27</sup> El Partido de la Revolución Democrática es un partido que se presumía de izquierda y surgió de una división del Partido Revolucionario Institucional (PRI) después del fraude electoral de 1988;

<sup>28</sup> El Partido Revolucionario Institucional (PRI) es el partido político que gobernó prácticamente desde el fin de la Revolución Mexicana y que estuvo en el poder desde su fundación, como Partido Nacional Revolucionario en 1929, hasta 2000.

delincuente” en palabras de Pedro Pablo Treviño Villarreal y amenazan con que estas medidas son poco convenientes en medio de una “depresión” económica.

También emplea este término, aunque para negarlo, Benjamín Saúl Huerta Corona, de Morena,<sup>29</sup> el partido político del presidente de México, quien se expresó así: “Entendemos que no hay terrorismo fiscal, sino que el gobierno está implementando políticas públicas para dotar al servicio de administración tributaria de herramientas que logren una mejor recaudación y detectar a quienes no los pagan”, con lo que sigue fortaleciendo los marcos interpretativos de la derecha.

En cambio, se refirieron a este aspecto de la reforma fiscal en términos de su eficiencia Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla (de Guadalajara), quien pertenece a Movimiento Ciudadano,<sup>30</sup> y Laura Paola Tenorio Adame (de Veracruz), quien pertenece a Morena, además, desde luego, del secretario Arturo Herrera Gutiérrez, quien propuso el término eficiencia recaudatoria, aunque nunca se repite en los términos exactos en los que él la presenta, sino que se hace alusión a esto con diferentes palabras, quizá porque no logró proponer un marco interpretativo lo suficientemente atractivo.

Jorge Luis Preciado Rodríguez es un empresario restaurantero que ha militado en el PRI y actualmente milita en el PAN. En otras ocasiones se manifestó al respecto de esta ley desvinculando al lavado de dinero (de organizaciones criminales) de la venta de facturas (Cámara de diputados 2019). Antonio Martínez Ortega fue citado en varias notas de prensa como preocupado por las medidas de Hacienda. Incluso dijo que el “terrorismo fiscal” “lejos de incentivar el crecimiento nacional, lo puede inhibir en detrimento de la generación de los empleos que tanto se necesitan” (Legaspi 2019). En ningún caso se pudo identificar una influencia directa de alguna cúpula empresarial o despacho legal o contable asociado a temas fiscales que estuviera vinculado a estas personalidades. Fácilmente podrían estar defendiendo sus propios intereses, sean estos de adquirir notoriedad o de cuidar sus propias empresas que incidan en estas prácticas ilegales pero normalizadas. Sería ideal seguir las trayectorias de estas personas y ver si tienen conexiones o coincidencias. Sin embargo hay poca información de sus perfiles disponible, dado que su vida pública es más bien limitada. Pedro Pablo Treviño Villarreal y Jorge Luis Preciado son licenciados en Derecho, como muchos diputados, y Antonio Martínez Ortega es ingeniero mecánico. Aunque Jorge Luis ahora es miembro del PAN anteriormente militó en el PRI al igual que Pedro Pablo y no se han podido rastrear más coincidencias. Pedro Pablo podría estar más vinculado a élites por sus trayectoria en despachos legales y por haber sido abogado del corporativo Vitro.

El marco interpretativo de la eficiencia recaudatoria solamente fue empleado con esas palabras por el secretario Arturo Herrera Gutiérrez, pero fue aludido sin las palabras exactas por Laura Paola Tenorio Adame, de quien se sabe muy poco, salvo que es de Veracruz y por Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla, quien es economista y fue rector de la Universidad de Guadalajara, vinculado al grupo de la Federación de Estudiantes de Guadalajara, fue el último presidente de esta que llegó a la Rectoría (Mellado 2016, 2019). La tradición de esta organización dificulta confiar en que las motivaciones del diputado sean honorables.

---

<sup>29</sup> Morena es el partido político que fundó Andrés Manuel López Obrador, actual presidente de México. Comenzó como un movimiento (Movimiento Regeneración Nacional) y se consolidó como partido en 2014.

<sup>30</sup> Movimiento Ciudadano es un partido político fundado en 1999 que representa una fuerza política menor, aunque suele buscar personalidades notorias y es el partido del gobernador de Jalisco.

## 4.2 La verdadera reforma fiscal

La defensa de los intereses de la élite económica se manifiesta tanto en los silencios como en los temas que se discuten al respecto de la propuesta de reforma fiscal. En ningún momento las y los diputados exigen, por ejemplo, que se agreguen a la reforma fiscal impuestos a la riqueza, o piden que se prohíban deducciones a los gastos en salud y educación privadas. Tampoco exigen que se aumenten impuestos, que se aumenten las tasas para quienes perciben mayores ingresos, o que se fortalezca la recaudación de las entidades federativas o los municipios. Algunas participaciones que podrían considerarse más bien excepcionales apelan a una “verdadera reforma fiscal”, dos de ellas pertenecen a Movimiento Ciudadano y una a Morena. La diputada Laura Imelda Pérez Segura, de Morena se refiere a una “verdadera reforma fiscal” que considera que será posible si se promueve un consejo fiscal. No especifica las características que debería tener salvo incrementar los ingresos públicos. La diputada Fabiola Raquel Guadalupe Loya Hernández, de Movimiento Ciudadano se refiere a la “verdadera reforma fiscal” y se entiende que dependerá de que se involucren los municipios, estados, el poder legislativo y la sociedad en general. Las referencias de ambas diputadas parecen poco claras al respecto de los alcances de la verdadera reforma fiscal a la que se refieren.

Quien se pronunció con un poco más de claridad al respecto de esta “verdadera reforma fiscal” fue de nueva cuenta el diputado Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla, también de Movimiento Ciudadano. Podría decirse que sus posicionamientos se distancian del resto de las y los diputados, aunque quizá haya habido alguna propuesta de características de reforma a la que las dos diputadas mencionadas antes también estén haciendo referencia. Itzcóatl Tonatiuh en su intervención denunció una “insuficiencia crónica de la capacidad tributaria” y destacó que “somos de los países que menos recaudamos” y planteó lo siguiente:

“Las propuestas de cambios fiscales apuntan en la dirección correcta, pero actuarán en el margen frente a la necesidad que en los próximos años tenemos de fortalecer los ingresos públicos.

En otras palabras, en ausencia de reformas tributarias significativas prevalecerán escenarios de debilidad hacendaria.

Por eso, no dejamos de preguntarnos por qué ante la insuficiencia hacendaria crónica que se ha reconocido aquí se espera hasta el año 2021 para que entre en vigor la reforma fiscal que permita mejorar sustancialmente la capacidad de financiamiento público.

Nosotros creemos que el marco tributario que se heredó es un marco tributario que tiene múltiples inequidades y que debe, por tanto, ser modificado lo más pronto posible”.

Laura Imelda Pérez Segura estudió Psicología en la Universidad de Guadalajara (UdeG) donde fue docente hasta ser electa diputada. Esta podría ser la vinculación a Itzcóatl Tonatiuh que fue Rector de la UdeG hasta el 2018. La diputada Raquel Guadalupe también es representante de Guadalajara (de Zapopan), aunque nació en Cajeme, Sonora. Es copartidaria de Itzcóatl Tonatiuh y antes fue regidora de Zapopan. Podría asumirse que hay intereses en un grupo de Guadalajara de hacer reformas sustantivas a las leyes fiscales aunque se desconozcan sus agendas en un sentido más amplio.

## 4.3 Inversionistas y empresarios

No ha sido posible rastrear la incidencia directa de las élites empresariales en las decisiones de reforma fiscal pero, sin duda, sus intereses están bien representados. Se hace evidente, por ejemplo, en el número de veces que se nombraron las palabras inversionistas y empresarios en comparación con las palabras campesinos e indígenas, en el debate sostenido el 26 de septiembre en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, cuando se les presentó la iniciativa de reforma fiscal. Se menciona menos veces la desigualdad que a los inversionistas al presentar la propuesta de reforma fiscal, como puede verse en el “Cuadro 4. Palabras clave y menciones en debate que se sostuvo al presentarse la iniciativa de reforma fiscal ante la Cámara de Diputados del 26 de septiembre de 2019”.

Cuadro 4. Palabras clave y menciones en debate que se sostuvo al presentarse la iniciativa de reforma fiscal ante la Cámara de Diputados del 26 de septiembre de 2019.

Palabra	Conteo	Porcentaje
Campesinos	4	2.86%
Confianza	23	16.43%
Delincuentes	2	1.43%
Desigualdad	16	11.43%
Empresarios	4	2.86%
Indígenas	11	7.86%
Inversionistas	17	12.14%
Justicia	29	20.71%
Macro	1	0.71%
Macroeconómica	6	4.29%

Macroeconómico	5	3.57%
Pobreza	18	12.86%
Terrorismo	4	2.86%

Fuente: Elaboración propia con base el debate de 29 de septiembre de la Cámara de Diputados (2019).

Al adentrarnos no en la cantidad de la palabras sino en el contenido de las intervenciones, se puede notar que sin importar el partido político de adscripción, los diputados se refieren a la confianza de los inversionistas como imprescindible, dependiente de finanzas sanas (esto es, sin déficit fiscal) y estabilidad macroeconómica. Se discute ampliamente si las acciones del gobierno en turno logran transmitir o no esa confianza a los inversionistas y en ningún momento se discute si esta debe ser una prioridad del gobierno o si debe estar supeditada a otros asuntos más importantes, como el crecimiento incluyente, o hacer las inversiones públicas que promuevan la mayor equidad. Por ejemplo, el diputado Marco Antonio Medina Pérez, de Morena, elogió así a la actual administración:

“Las finanzas públicas del nuevo gobierno han sido auténticamente sanas, a diferencia de las débiles y oscuras finanzas de los gobiernos anteriores. Los logros obtenidos en materia de financiamiento también lo son. Se ha logrado tener una mayor confianza de los inversionistas”.

En cambio, el diputado del PAN, Ricardo Villarreal García, descalificó a la actual administración con base en los mismos criterios: “Están reprobados porque no hay confianza en la inversión, y no hay confianza en la inversión porque los inversionistas no están de acuerdo en que se cancelara el aeropuerto de Texcoco y se tiraran a la basura 150 mil millones de pesos”. En el mismo sentido se expresó el diputado Alfredo Porras Domínguez, del Partido del Trabajo (PT):<sup>31</sup> “La cuarta transformación les está quitando al campo, la ganadería miles de millones de pesos y las calificadoras no dan certeza a la inversión privada”. Otro diputado del PAN citó incluso al Banco de México en el mismo sentido “Al respecto acaba de declarar también hace unas horas el Banco de México que “se deben impulsar medidas que propicien un ambiente de confianza y certidumbre para la inversión, mayor productividad y sostenibilidad de las finanzas públicas –cierro comillas. Lo declara el Banco de México hace unas horas”.

Los intereses de los inversionistas recibieron más atención que las políticas sociales, las cuales fueron elogiadas o criticadas según la voluntad de manifestar aceptación o rechazo del gobierno actual. Los diputados que se preocuparon por el campo en buena medida lo hacían por los intereses de las empresas agroindustriales que solían recibir apoyos. El secretario justificó la decisión de recortar apoyos al campo mediante la explicación de que estos seguirían llegando al sector rural vulnerable por la vía de la política social.

<sup>31</sup> El Partido del Trabajo (PT) participó en una coalición con Morena en las pasadas elecciones. Es un partido de izquierda asociado al liderazgo de Alberto Anaya, quien fue uno de sus fundadores y es su actual presidente.

## 4.4 Los empresarios y el terrorismo fiscal

Al respecto de uno de los principales cambios en la reforma fiscal: tipificar como delincuencia organizada la compra venta de comprobantes fiscales de transacciones inexistentes, comúnmente conocido como compra venta de facturas y a los emisores como factureros, hubo opiniones que favorecían la eficiencia recaudatoria, pero hubo también quienes lo tacharon de terrorismo fiscal y de considerar a los empresarios como delincuentes, cuando son los que “se la juegan por México”. Se recurre a la palabra empresario como una categoría moral a la que toda la ciudadanía debe defender.

El diputado Ricardo Villarreal García, diputado de Acción Nacional, externó su preocupación por los inversionistas en los siguientes términos “Por un lado, se sienten amenazados por la Ley de Extinción de Dominio, que al parecer sin causa justificada les podría quitar la inversión a los inversionistas. Y por otro, se sienten amenazados porque ahora pretende el gobierno meter a la cárcel a los inversionistas que se la juegan por México simulando que tienen problemas fiscales”. También manifestó su inquietud sobre este aspecto de la reforma José Isabel Trejo Reyes, también diputado del PAN, puesto que sostiene que hay una tendencia de “recaudación magra, quizá a la baja, a pesar de la draconiana, casi persecutoria próxima reforma fiscal”.

En el mismo sentido el diputado Pedro Pablo Treviño Villarreal del Partido Revolucionario Institucional, manifestó su desacuerdo con la reforma en los siguientes términos: “No estamos de acuerdo con leyes que traten como delincuentes peligrosos a empresarios...y comerciantes que presentan una factura. No estamos de acuerdo con el terrorismo fiscal”.

Algunos diputados parecen abanderar las causas de los empresarios, otros pretenden que se les de mayor campo de acción en el presupuesto a los gobiernos subnacionales, sin proponer que se les de también mayor campo en la recaudación. Parecerían representar a otros políticos, a sus grupos, y a los empresarios, más que ver por la situación de la hacienda pública.



## **5.- Voces opositoras a las políticas fiscales dominantes y su ámbito de influencia**

Para recuperar las voces opositoras a las decisiones de reforma fiscal se hizo seguimiento de prensa y se identificó a organizaciones que han sido vocales, es decir, que se han pronunciado de tal manera que sus posturas acerca de la situación fiscal del país han tenido suficiente difusión, como Democracia Deliberada, Oxfam, el Colegio de México, el Centro de Estudios Espinosa Yglesias y Fundar. También se conversó con servidores y exservidores públicos y a voces relevantes en la opinión pública.

Algunas de las personas entrevistadas estuvieron de acuerdo con compartir su nombre, como el doctor Carlos Urzúa, quien fue secretario de Hacienda al comienzo de la 4T, y el doctor Raymundo Campos Vázquez, de El Colegio de México e Iván Benumea Gómez, abogado por la UNAM y colaborador en una organización de la sociedad civil (OSC). Carlos Urzúa es exservidor público, pero es también académico del Tec de Monterrey. Raymundo Campos Vázquez es Profesor – Investigador de El Colegio de México, pero también es miembro permanente del Programa de Movilidad Social del Centro de Estudios Espinoza Yglesias y ha colaborado en El Banco de México. Algunas de las demás personalidades que participaron del estudio, también han desempeñado papeles diversos y es difícil encasillarlos a un solo perfil.

Otras personas prefirieron no revelar su identidad y se les asignaron seudónimos para respetar su decisión de colaborar de forma anónima: Sara, doctora en gobierno y analista política; Mariana, servidora pública, y Juan, maestro en Historia Económica y participante en organizaciones.

Se entrevistó a personas que quisieran impuestos más progresivos y que tuvieron oportunidad de que sus voces se escucharan en la opinión pública, en la academia, o que estuvieron vinculadas a organizaciones no gubernamentales y empresariales. Los hallazgos de la entrevistas y las participaciones en el debate dan indicios de que la captura política por parte de la élite en el tema fiscal, más que ser una intervención directa, se sostiene por una inercia histórica y por narrativas cotidianas compartidas por la población mexicana, como ocurre en el caso estadounidense con los marcos interpretativos del “Alivio de impuestos (*tax relief*)” que orientan a la ciudadanía en general a rechazar cualquier tipo de carga fiscal (Lakoff 2014), independientemente de que una mejor redistribución de la riqueza resulte en beneficio de quienes se oponen a ella. Esta tendencia también se refuerza con la influencia de las decisiones impositivas de Estados Unidos, que moldean decisiones en los países latinoamericanos por la influencia que tienen sobre los capitales.

### **5.1 ¿Influencia de cúpulas empresariales o decisiones del presidente?**

Las personas entrevistadas coinciden en que la decisión de enfocarse en la eficiencia recaudatoria en esta reciente reforma fiscal se asocia al bajo costo político para el presidente y a su compromiso

de campaña de no aumentar impuestos al menos en los primeros tres años de gobierno. Ninguna de las personas entrevistadas identifica que haya habido influencia directa del poder económico en esta convicción del presidente.

Carlos Urzúa comentó al respecto “AMLO es él solo. Es una persona de ideas muy fijas y el desde el inicio cuando estaba en campaña una de sus banderas fue esa. No creo que nadie, absolutamente nadie haya intervenido en eso excepto él mismo”.

Otros actores coinciden en esta percepción, Mariana, servidora pública, tampoco percibe otras influencias que hayan incidido en la política fiscal medida para este sexenio. Piensa, más bien, que las adecuaciones que se hicieron a la ley, se hicieron, como muchas otras cosas, porque estaban en el limitado rango de acción que pueden tener las servidoras y servidores públicos de la 4T.

La perspectiva de Carlos Urzúa refuerza este planteamiento ya que sostiene que AMLO tiene muy fija la idea de no aceptar nuevos impuestos o cambios a las tasas. Por lo tanto, desde su equipo se hicieron las propuestas de modificar la ley para que se cobraran impuestos a las plataformas digitales y se sancionara con más rigor la evasión fiscal. Para lograrlo, tuvieron que convencer al presidente de que los impuestos a la economía digital no implicaba establecer nuevos impuestos sino cobrar uno existente a un área que lo había estado evitando. Por otra parte, era sabido que la evasión fiscal había ido en aumento desde el sexenio de Calderón, pero había aumentado mucho más en el sexenio de Peña Nieto, puesto que las empresas “factureras” habían florecido “como hongos” en esa administración. No fue una tarea difícil convencer al presidente, porque considera que siempre ha estado muy consciente del problema de la evasión fiscal y que le apuesta mucho a la recaudación que pueda derivarse de la disminución de la evasión, para no necesitar nuevos impuestos ni cambiar las tasas.

Esta impresión de que la decisión de no hacer cambios importantes en la legislación fiscal no se debe a influencias directas de las cúpulas empresariales sino a la convicción del presidente se refrenda con la opinión de Sara, quien hace tiempo asesoró a grupos empresariales:

“Yo en un inicio pensé que esta idea de no cobrar más impuestos era una política que él [Andrés Manuel López Obrador] tuvo que abrazar como una dádiva que entregaba a las clases altas y a las élites a fin de que no estuvieran asustados de que él llegara al poder. Pero la verdad es que esa hipótesis ya la descarté por dos razones: 1) él llegó con un mandato suficientemente amplio como para hacer una reforma fiscal durante el primer año de su mandato y no necesitaba para nada a las élites. Tanto así que hasta canceló al aeropuerto. Él no tiene miedo de enfrentar a las élites y la prueba para mí es Texcoco. No me parece que haya sido un acuerdo con las élites por eso. Y 2) porque empecé a leer la obra de López Obrador, sus libros y él sistemáticamente se refiere a los impuestos como una política neoliberal, porque concibe a los impuestos, creo en parte por su escuela política, como impuestos al consumo. Entonces piensa en el aumento al IVA [como] aumento al IVA a alimentos y medicinas. Piensa en el IEPS que él considera que es regresivo porque mucha gente utiliza autos y él cree que la gasolina es un bien básico que incluso debe proveer el estado entonces yo más bien ya me convencí que él concibe a los impuestos como regresivos y que en su concepción no podemos tener impuestos progresivos porque sería una afrenta como muy frontal y que generaría muchísima desestabilidad en el país”.

Iván Benumea, quien forma parte de una OSC, consideró que esta reforma no tocó a grandes intereses y aunque insinuó que podría deberse a un acuerdo entre las cúpulas empresariales y

AMLO, no identificó realmente las formas en que podría haber operado este acuerdo, sino que parece más bien de tipo tácito. Citó como ejemplo de esto cuando la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) se pronunció en contra lo que llamaron terrorismo fiscal y cómo el SAT explicó muchas veces porque no lo era, que simplemente consistía en vigilar más el cumplimiento de obligaciones fiscales, y cómo al final pesó más la decisión del gobierno y dejaron el tema, o también cuando la Coparmex una breve mención a raíz de la pandemia de que se redujeran impuestos, pero luego dejaron de insistir.

Podría asumirse que la prensa (o la presión de cúpulas empresariales a la prensa) deja de insistir por negociaciones, pero por el resto de las evidencias, parecería más probable que se relacione con una estrategia del juego político, en el que el gobierno no toca sus intereses más que levemente, para que pueda gobernar sin tantos enfrentamientos con la oposición, como opinaban Mariana y Sara.

## 5.2 Influencias internacionales

Además de las concepciones personales AMLO que podrían influir en toda la política fiscal, deben considerarse las influencias internacionales, que prácticamente en cualquier tema de interés nacional suelen tener algún impacto, sea porque tengan intereses directos o porque su influencia tenga impactos locales (Cortés Sáenz and Itriago 2018).

Iván Benumea considera que las posibilidades de hacer ajustes fiscales está muy asociada a las decisiones que en este sentido toma Estados Unidos y que lo que suceda en el corto o mediano plazo dependerá de los acuerdos a los que se llegue en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para impedir las estrategias que emplean las multinacionales para evitar pagar impuestos, “porque si se logra combatir la evasión internacional de impuestos se va a acotar mucho la posibilidad de que los empresarios puedan hacerse tontos”.

La forma en la que explicó Iván, el impacto de las decisiones de Estados Unidos en Latinoamérica fue de tipo más bien indirecto. Hizo referencia a las amnistías fiscales que muchos países otorgaron después de la reforma fiscal de Trump en Estados Unidos. Como respuesta a la política fiscal estadounidense, muchos países permitieron que los recursos que se tuvieran en paraísos fiscales reingresaran al país pagando solamente un ocho por ciento de ISR en lugar del treinta y cinco por ciento. Cuando los gobiernos vieron proteccionismo por parte de Trump y temieron que quienes tenían los capitales decidieran invertirlos mejor en Estados Unidos, optaron por un esquema tributario de facilidades para que los capitales se invirtieran en sus países. “Ese asunto pasó desapercibido, pero refleja muy bien cómo Estados Unidos marca la línea y en la OCDE está pasando lo mismo. El principal obstáculo para que se llegue a un acuerdo es el poder de negociación de Estados Unidos y su defensa de las empresas tecnológicas”.

Al respecto de los avances asociados a la materia fiscal, aunque no directamente fiscales, entre las voces opositoras, se destaca la de Fundar. Iván considera que el esfuerzo de Fundar durante cinco años de estar presionando en este sentido, para que se hicieran cambios acerca del secreto fiscal que permitió que dieran a conocer los montos de impuestos que se habían condonado a distintas empresas contribuyeron a que se lograra la reforma constitucional mediante la cual quedan

prohibidas, además de las exenciones de impuestos que ya estaban contempladas, las condonaciones de impuestos, misma que entró en vigor el 6 de marzo de 2020.

## **5.3 Estrategias para lograr aumentar la recaudación.**

Quienes desearían una mayor recaudación han planteado diversas ideas y estrategias para lograrlo. Se propone aquí una agrupación de las propuestas no porque sean las únicas que abanderan a quienes se menciona en cada grupo o porque sean contrapuestas, sino porque fueron las más enfatizadas en los diálogos con cada una de estas personas.

En una de las agrupaciones se contempla a quienes consideran que se precisa un conjunto de reformas y una discusión amplia sobre para qué serían empleados los impuestos antes de lograr un aumento a las tasas del ISR, por ejemplo, como Carlos Urzúa y Juan, maestro en historia económica y miembro de organizaciones. En otra de las agrupaciones el aspecto que más se destaca es el de percepción y aceptación general que necesita trabajarse desde las izquierdas y la academia, con una estrategia que logre comunicar la desigualdad, su asociación al crecimiento económico y que a la discusión sobre la necesidad de los impuestos le vincule a la razón para la que son necesarios. Además de un cambio en el marco interpretativo acerca de los impuestos. En este grupo cabrían Raymundo Campos Vázquez e Iván.

Sara propuso, al menos mientras logra cambiarse la percepción sobre impuestos, pero incluso independientemente de eso, una redistribución a priori. Es decir, que se distribuya mejor por medio de mejores salarios y prestaciones, para que la redistribución que se necesite al final, sea menor.

### *5.3.1 Impuestos a la riqueza*

Los impuestos a la riqueza son vistos como un tema de justicia, pero no necesariamente como el que implique mayor recaudación, por las dificultades administrativas para cobrarlo y para determinar la riqueza. Raymundo y Juan coincidieron en la necesidad de poder dimensionar la riqueza tanto para la operación de un impuesto así, como para la comunicación sobre el nivel de desigualdad en México que permita que se acepten impuestos progresivos que puedan generar un crecimiento económico incluyente.

Iván considera que el impacto probable de la influencia internacional, según se avance en la OCDE sería que podría traducirse en mejores políticas tributarias. En este tema difiere un poco del resto puesto que no piensa que pueda lograrse un cambio en el ISR empresarial, porque la tasa actual en México es superior a la tasa promedio de la OCDE. Piensa que los ajustes tendrían que hacerse al ISR de personas físicas porque no están organizadas y los empresarios sí lo están. Además, para alcanzar el promedio de la OCDE, donde hay una brecha es en el pago de impuestos de individuos. Plantearía, por lo tanto, la posibilidad de un impuesto a la riqueza.

Sara también apostaría por impuestos a los individuos más ricos para aumentar la recaudación:

“Tenemos que cobrarle impuestos a los más ricos. Que no vaya a la clase media ni a la clase media alta ni siquiera a los ricos, que vaya a los ultra ricos y entonces lograr unir políticamente a las clases vulnerables, a las clases medias y a una fracción de la

clase alta a favor de este impuesto. Creo que tiene que quedar muy claro que este impuesto a la riqueza, pon tu, aplica si tienes más de 10 millones de dólares. Si ya tienes 10 millones de dólares te vamos a cobrar 2 % y con eso recaudas un chorro. Aquí hay una bandera política que abrazar. Cuando decimos subir impuestos AMLO lo interpreta como subir el IVA, las clases medias como subir el ISR y nadie lo interpreta como queremos. Si tienes 10 millones de dólares vas a pagar el 2%”.

Este impuesto, como se mostró en el capítulo 4, sería conveniente por la menor proporción de impuestos pagada por el decil X y más aún, porque podría enfocarse en el 1% de mayores ingresos o mayor riqueza, según la forma en que se conciba su implementación.

Juan planteaba que aunque un impuesto a la riqueza sería deseable en términos de justicia, sería difícil de administrar y sería difícil medir la riqueza de los individuos, sobre todo por los activos financieros. Algunas opciones que facilitarían la recaudación serían mediante el predial y tasas más altas de ISR para quienes perciben mayores ingresos.

Cabe destacar que, según una encuesta reciente (levantada del 21 de mayo al 15 de junio de 2020) del Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (Celag) *Panorama Político y Social México*, el 67.4% estaría a favor de un impuesto a las grandes fortunas y dos tercios de los mexicanos consideran que para afrontar la crisis derivada de la pandemia de Covid-19 deberían aportar más quienes tienen mayores recursos (“Encuesta México, junio 2020,” 2020).

### 5.3.2 Cambio en la percepción sobre impuestos

Tanto Iván como Raymundo Campos Vázquez le dan importancia a la percepción de públicos amplios sobre los impuestos. Iván considera que en Estados Unidos ha habido esfuerzos por hablar sobre el esquema actual que tienen de cargas impositivas y la bajísima redistribución de la riqueza, mientras que en México, los pocos grupos interesados en una reforma fiscal no han logrado articular un cambio en los discursos sino que el gobierno de la 4T lo dificulta con discursos que promueven la idea de que disminuir la corrupción es la mejor medida para obtener recursos.

Juan destacó la cantidad de grupos libertarios en las universidades (como la Universidad de Guanajuato o la UNAM) financiados por Salinas Pliego, además de Think Tanks, y otras organizaciones como Kybernus. No tiene el conocimiento de grupos financiados por otros empresarios, pero no dudaría que los hubiera. Este tipo de acciones promueven la divulgación de narrativas individualistas, que abogan por menor estado y son antiimpuestos, con lo que dificultan la aceptación de políticas más redistributivas.

Raymundo Campos Vázquez participó recientemente en una investigación sobre percepciones de desigualdad e impuestos en la que los resultados mostraban que las personas pensaban que pagaban muchos impuestos (como el 40% de ISR) y que desearían pagar como el 20%, (lo que en realidad pagaban en promedio), o incluso 18% (Campos-Vázquez et al., 2020). Raymundo piensa que hacer mayores esfuerzos de evidenciar y comunicar la desigualdad y la necesidad y conveniencia para todos los grupos sociales de mejores servicios públicos podría significar en el tiempo una mayor aceptación de tasas impositivas más altas.

Raymundo También participó en una investigación el 2014 en la que estimaba la tasa de ISR máxima que todavía no desestimulaba la inversión (solamente para los que perciben mayores ingresos) de entre 50% y 60% (Campos-Vázquez et al., 2015), pero no cree que un tema como este

pueda llegar a la agenda hasta que no haya mayor aceptación generalizada de los impuestos y considera que para que esto pudiera llegar a darse se necesita un esfuerzo considerable en las estrategias de comunicación de estas investigaciones para que más públicos puedan aceptar este tipo de políticas impositivas. Entre otras estrategias, sugiere apelar al beneficio individual que tendría cada empresario, por ejemplo de que otros grupos sociales tuvieran mejores servicios públicos.

### *5.3.3 Estrategia de reformas conjuntas*

Tanto Juan como Carlos Urzúa apuntaron hacia la histórica baja recaudación latinoamericana en general y mexicana, específicamente. Lo asocian también al mal desempeño de los gobiernos latinoamericanos y mexicanos en cuanto a provisión de servicios públicos de calidad se refiere y también a la deficiente inversión pública. Destacaron además las oposiciones históricas de empresarios y a algunas estrategias para simpatizar con la ciudadanía de presidentes con poca aprobación, como cuando Calderón estatizó la tenencia. Ambos también señalaron la crisis del pacto fiscal y la necesidad renegociarlo y de promover mayor recaudación por parte de los estados (impuestos ecológicos) y los municipios (predial).

Carlos Urzúa destacó la reforma que logró realizarse en el sexenio de Peña Nieto, impulsada por Luis Videgaray cuando era secretario de Hacienda. El aspecto principal de esta reforma consistió en impedir que las empresas asimilaran ingresos y pérdidas de diferentes compañías. Carlos Urzúa considera que se logró porque estaba “en la luna de miel de la administración” y porque se pasó esa reforma en conjunto con muchas otras y, si bien, esta perjudicaba a los empresarios, la reforma energética les parecía atractiva y terminaron por aceptar “el paquete de reformas”.

Juan también considera que la forma de discutir reformas que puedan aumentar la recaudación está asociada a la propuesta de un conjunto de reformas y a discutir los impuestos en conjunto con los servicios públicos y las infraestructuras para los que son necesarios.

Tanto Juan como Carlos Urzúa piensan que estas discusiones tendrán que suceder más temprano que tarde porque pronto los recursos serán insuficientes para pagar las pensiones.

Las estrategias que proponen nuestros interlocutores son todas interesantes y deberían contemplarse como recomendaciones para quienes se planteen avanzar en estas agendas. Articular las negociaciones, contemplar los escenarios internacionales y mejorar la comunicación de la necesidad de los impuestos será imprescindible para lograr que se logre una justicia fiscal o se avance hacia ella.

## 6.- Narrativas disuasorias de políticas fiscales progresivas

Dado que la dirección que sugerían las entrevistas y los temas discutidos en la cámara de diputados cuando se presentó la reforma fiscal, sobre el papel de las narrativas difundidas en medios de comunicación y otros canales que favorecen los intereses de las élites económicas en materia fiscal se decidió recuperar algunas impresiones en grupos de *Whatsapp* de organizaciones vecinales al respecto de las nuevas medidas impositivas (impuestos a la economía digital, la consideración del comercio con comprobantes fiscales de operaciones inexistentes) y algunas charlas informales con emprendedores. Aún un impuesto a los más ricos tendría problemas para ser bien recibida, dada la categoría moral que significan los empresarios para la mayoría de la población como podrá verse enseguida.

### 6.1 Reacciones de pequeños empresarios o emprendedores de Monterrey

Al respecto de propuestas que intentaron articular algunos grupos de interés, como Democracia Deliberada, quienes han tratado de impulsar impuestos a la herencia, cuando ésta exceda treinta millones. A pesar del esfuerzo que han hecho en comunicar que sería solamente para quienes heredaran más de treinta millones no han logrado tener eco en grandes segmentos de la ciudadanía. A pesar de sus intentos por hacer ver que hay mucha evasión y elusión fiscal y que así podría resarcirse, las clases medias suelen reaccionar alegando que son impuestos sobre impuestos.

Por ejemplo, cuando se procuró una comunicación por medio de una publicación de *Gatitos contra la desigualdad* sobre los impuestos que podrían haber sido recabados si se tuviera un impuesto a la herencia, cuando falleció J. Arango, fundador de Aurrera, pequeños empresarios o emprendedores originarios de Monterrey el 7 de abril de 2020 se expresaron repudiando la injusticia de tal propuesta, sin tener en consideración las prácticas de evasión documentadas de los millonarios, el marco con el que se interpretan las tasas impositivas a la riqueza, como de herencia es como “pagar doble impuesto” y como injusto (Imagen 1 del Anexo).

En cuanto a las opiniones sobre los temas de la reforma fiscal que ya está vigente se ha visto algo de aprobación generalizada a la medida que no está en la reforma fiscal tal cual de la no condonación de impuestos. Otros temas han sido controversiales, aunque cabría esperar que las opiniones al respecto de evitar las transacciones de comprobantes fiscales de operaciones que no han ocurrido tenga más aceptación que otras propuestas, lo diseminado de la práctica hace que incluso pequeños empresarios la experimenten como contraria a sus intereses e, incluso, como un ataque del gobierno. Un emprendedor con un negocio con menos de cinco años de vida relató que charlando con otros empresarios que él consideraba muy rectos, le recomendaron “si quieres crecer como yo, necesitas comprar facturas”.

Los mensajes que se compartieron en grupos de *Whatsapp* en torno a la reforma fiscal fueron como el que se presenta en la Imagen 2 del Anexo en la que se insta a cometer crímenes contra los auditores del Sistema de Administración Tributaria.

“Dice mi contador:

Ahora que los diputados aprobaron sin cambios la reforma del Senado referente a que el uso de facturas apócrifas y la defraudación fiscal por más de 7.5 millones de pesos se tratarán como delincuencia organizada y se castigarán con congelamiento de cuentas, prisión preventiva y decomiso de bienes y recursos del acusado sin previo juicio, yo pienso que estas medidas hacen que se vuelva más conveniente y menos penado matar a los auditores del SAT en cuanto lleguen al negocio y tirar los cadáveres en una fosa clandestina. La pena por homicidio ya es menos severa que estas por defraudación fiscal y además tendría uno derecho a juicio y a defensa por derechos humanos”

A pesar de lo fuerte de este “chiste-amenaza” que estuvo circulando, muchas de las personas con las que se conversó, están de acuerdo con que no se permitan estas transacciones ilegales. En cambio, las opiniones al respecto de los impuestos a la economía digital han sido mayoritariamente contrarias a la medida.

## 6.2 Comunicaciones de prensa sobre las reformas fiscales

Desde luego, los impuestos a la economía digital han sido presentadas por los medios como indeseables, como artificios del gobierno malo que había prometido no aumentar impuestos para hacerlo disimuladamente, como puede verse en la Imagen 3 del Anexo, en la que se presenta la comunicación de la cuenta de *Twitter* de El Financiero.

El Economista también decidió alarmar con el titular de la noticia: “Regulación fiscal a la economía digital preocupa a la industria”. En seguida, en el resumen de la noticia transmitió las inquietudes de “la industria”, quienes consideraban que el nuevo esquema tributario podría desacelerar el emprendimiento en México. En el cuerpo del texto se presenta quién es la industria (un vendedor de las plataformas de mercado digitales) a quien eligieron dar voz y se expresó de la siguiente forma: Jorge Pozo Margáin, que opera en el centro de Monterrey a través de Amazon México (muy mal evaluado, por cierto) quien declaró al medio utilidades mensuales de entre 60,000 y 70,000 pesos y que con este esquema se vería en la necesidad de trasladar el impuesto al consumidor final. En la misma publicación se comunicó la postura de Mercado Libre, que manifestó su incomodidad por la nueva regulación porque tendría que recabar y administrar más información de sus usuarios y por el corto tiempo para implementar los cambios. Como era menos alarmista la opinión de una plataforma, El Economista decidió titular su nota con la opinión de un usuario de la plataforma (Riquelme 2019).

La Jornada también escogió titular algunas de sus notas de tal forma que se promovieran reacciones negativas: “Plataformas anuncian incrementos de precios por impuestos” (Gutiérrez 2020). No fue posible rastrear la incidencia de alguna de estas plataformas de la economía, por ejemplo, que presionaran a los medios para que alarmaran a sus lectores con las modificaciones fiscales, quizá baste la búsqueda de presentar noticias de forma que motiven reacciones mayores por parte de los lectores, sea para leer algo más que el titular, o sea para compartirla sin leer más y tener mayor tráfico de visitas. No es necesario un beneficio directo para que las agencias de noticias escojan comunicar de forma negativa y alarmista.

Tanto La Jornada como El Economista alternaron el tono con el que presentaron esta información a sus lectores, como si se tratara de atender a sus distintos públicos o primero alarmar y luego



tranquilizar, o primero pasar desapercibidos para luego alarmar, según el orden en que han presentado estas notas (Alegría 2020; Anaya and Ruiz 2020; Rodríguez 2020).

Reforma presentó la noticia en términos mucho más neutrales. La tituló “Plantea SHCP fiscalizar economía digital” y en el cuerpo de la nota se explicó el porcentaje del Producto Interno Bruto que se deriva de estas actividades y la necesidad de que no haya huecos fiscales (Cano 2020).

El Universal presentó como una noticia un texto sumamente vago al cual decidió dar dos distintos títulos: “Propuesta de Morena que quienes tienen más paguen más impuestos ya existe desde 2014” para su publicación de *Facebook* y “Propuesta de Morena sobre progresividad fiscal ya existe desde 2014”. En la nota dan cuenta de la propuesta de que haya mayor solidaridad por parte de quienes perciben mayores ingresos y de la desafortunada propuesta de que el INEGI tuviera acceso a la información bancaria de los contribuyentes para tener una mejor idea de la concentración de la riqueza. Sin embargo en muchos de los comentarios a su publicación en *Facebook* (Imagen 1, Colección, del Anexo) se concentraron en descalificar de ignorantes a quienes no sabían que el ISR ya era progresivo y en decir que se quería “despojar” a las personas (*El Universal Online Morena Propone Que Las Personas y Empresas Con Mayores Ingresos Paguen Más Impuestos, Sin Embargo, Eso Ya Existe Desde 2014 - Facebook Search*, 2020):

Eduardo lo planteó así:

“Que puedes esperar de un Ex guerrillero relacionado con carteles, líder de un grupo golpeador como el barzón, nunca ha trabajado y ahora quiere despojar a la gente de esfuerzo y trabajo de los bienes que ha hecho con el sudor de su frente, este es el nivel de los morenos de la 4T, votemos los fuera en el 2021”.

Adriana considera que los impuestos que se pagan sirven para el sostenimiento de políticas sociales en inversión en infraestructura que no es útil y en políticas sociales que mantienen a la población “floja” (con 94 reacciones favorables):

“Y de que sirve exigir mas impuestos, para que ustedes lo despilfarren en obras inútiles y dádivas a huevones, así les demos todos nuestros ahorros, nunca les va alcanzar”.

Sun opinó en el mismo sentido, menospreciando a quienes reciben programas sociales:

“Las grandes empresas evaden impuestos, los únicos afectados somos la clase media, que vemos con tristeza como ha disminuido nuestro nivel de vida. En este gobierno no son primero los pobres, sino los conformistas y holgazanes que quieren vivir de las migajas de los programas sociales”.

Algo semejante expresaron Armando, Enrique y René haciendo alusión al clientelismo derivado de los programas sociales:

“No saben cómo administrar, solo saben regalar sin un beneficio futuro claro.  
Y quieren más solo para someter su dictadura.  
No señor!”  
“Sólo quitar dinero para tirarlo en sus programas sociales. Que vergüenza”  
“Hay que sacar dinero de donde se pueda para seguir manteniendo a los mediocres que aman al Cacas”.

Marcos se pronunció sobre lo innecesario de más impuestos, para él, lo que se necesita es producir más riqueza:

“Lo único que se les ocurre es cobrar más impuestos..en vez de ingeniárselas para producir más riqueza.. crear empleos....educar...servir...etc....no se necesita más impuestos se necesitan gobiernos más capaces”

Hubo también quienes decidieron defender a los empresarios, como Jaime y Patty:

“Ya bola de huevones inútiles de morena dejen en paz a los empresarios no le peguen a la gallina de los huevos de oro hay muchísimos temas de interés del pueblo pónganse a trabajar para mejorar la vida de los ciudadanos y los otros partidos igual de inútiles y rateros sean más productivos”.

“Con tantas trabas así quien va a querer crear su empresa? Si al final todo hay que dárselo al gobierno”

Se manifestaron también, como se ha visto en otros estudios, quienes consideran que el problema de la baja recaudación recae en la informalidad, como Emmanuel y Dylan:

“Que paguen impuestos los informales, son millones no pagan ni un peso, porque a ellos se les privilegia? En qué parte el Sr presidente ha dicho algo, habla de empresas fantasma, pero le faltan los informales, a trabajar y pagar impuestos”.

“Más bien debe ser que todos paguen impuestos, mucha gente trabaja por cuenta propia y en su vida han pagado algo al SAT. No es lo mismo dar la cooperacha para que te dejen trabajar a pagar impuestos con base en tus ganancias, de ahí la fuga de capital y el porque luego nos afectan a quienes sí pagamos impuestos”.

Por otro lado estaban algunos que buscaron menospreciar a Ramírez Cuéllar, como Fausto, Dolores y Marco:

“Se llaman impuestos progresivos y en la mayor parte de los países del mundo están establecidos incluyendo a México, alguien que le diga a los diputados que si se durmieron en la escuela cuando enseñan estas cosas en clases de derecho fiscal o alguna parecida no se exhiban y primero investiguen...”.

“Este señor seguramente nunca ha pagado impuestos por eso no sabe que se aplica un porcentaje, ganas más pagas más”.

“Esto demuestra que este tipo no sabe cómo se calcula el ISR, porque seguramente nunca ha pagado impuestos”.

También hubo algunos que mencionaron que las empresas no pagaban, que a pesar de que se hiciera la reforma terminaría pagando nada más la clase media, o que apoyaron la medida instando a que Morena no se desmotivara porque había gente a la que nada le iba a gustar.

Puede apreciarse la prevalencia del disgusto hacia mayores impuestos, sin importar si es que van a afectarle más a quienes reaccionan o no. También tiende a menospreciarse la política social y a la población objetivo de la misma.

### **6.3 Reacciones de vecinos ante las noticias compartidas sobre el IVA a la economía digital**

En los grupos de *Whatsapp* vecinales se compartió cómo arruinarían a las plataformas y a las personas emprendedoras que obtienen sus ingresos familiares de las ventas en dichas plataformas que posibilitan la compra venta de productos, (imágenes 4, 5 y 6 del Anexo):

“Van a quebrar la plataforma y a muchos de los que vendíamos dejaremos de hacerlos. Vendí un producto en 4500. Solo me depositarían 2200. Este presidente no sé si está estúpido o piensa que todos pagaremos más impuestos para mantener sus estupideces. Ya no es negocio, muchas familias y empresas pequeñas dependíamos de esta plataforma”. A lo que le respondió otro vecino “Qué

barbaridad con los impuestos de Mercado Libre” y una más añadió “Ahora ni tandas vamos a poder hacer por los depósitos”.

Al respecto de los impuestos a los servicios digitales de entretenimiento compartieron su incomodidad, salvo el único vecino que con frecuencia defiende prácticamente cualquier política de la actual administración, como se muestra en la Imagen 7 del Anexo, donde se llama a Morena (adjudicándole la autoría de esta reforma) el cáncer de México.

Las narrativas en general ven a los impuestos como algo negativo, que se utiliza para financiar proyectos con poca aprobación entre los vecinos de estas colonias cuyos ingresos promedio corresponden al decil 10. Probablemente no han analizado los proyectos ni su financiación, sin embargo la desaprobación al gobierno de Andrés Manuel López Obrador hace que reciban mal cualquier propuesta, salvo aquellos que reciben con agrado cualquier propuesta, incluidas las impositivas. Las familias y pequeñas empresas se van a la ruina por pagar los impuestos justos, por no poder operar en la informalidad, que frecuentemente es vista como la culpable de que quienes pagan impuestos tengan que pagar mucho. Es consistente la visión de los impuestos como desfalco por parte del Estado a los buenos empresarios, que trabajan tanto y no reciben nada del mismo.

## 7.- Conclusiones

Luego de analizar a profundidad el diseño del sistema tributario en México, hemos encontrado resultados que muestran los principales problemas que se padecen desde hace muchas décadas. En primer lugar, es importante señalar que el atraso del país en términos de recaudación tributaria se ha exacerbado en las últimas décadas, pues aunque había algunos países en la región que se encontraban en una situación igual o peor a la de México en 1960 o 1990, varios de estos han logrado incrementar su recaudación de manera significativa, mientras que el caso de nuestro país solo ha sido de un aumento de 33% en las últimas tres décadas. La singularidad crónica del caso mexicano puede trazarse al menos hasta hace 60 años.

Por otro lado, es claro que los problemas de recaudación se relacionan también con el diseño de los impuestos en el país. Según el análisis de este documento, sólo el ISR es un impuesto con incidencia progresiva, aunque dicha progresividad es menor hoy en día que la de hace dos décadas, aún a pesar de la reforma de 2014. Por otro lado, las tasas efectivas pagadas de ISR son sumamente bajas, y la información que se ha abierto y transparentado en los últimos años no permite calcular la desigualdad de dichas contribuciones. Además, el resto de impuestos importantes en el país, como lo son el IVA y el IEPS, tienen una incidencia regresiva en los ingresos de los hogares.

Por si lo anterior fuera poco, el gobierno mexicano no utiliza herramientas tributarias que tienen un mayor potencial de disminución de la desigualdad, como lo son los impuestos a la propiedad. La recaudación por el impuesto predial es insignificante frente a lo que sucede en otros países, y México es el único país de la OCDE sin un impuesto a las herencias. He aquí una ventana de inmensa oportunidad para aumentar la recaudación en el país y generar mayor redistribución para disminuir la desigualdad.

Al respecto, vale la pena decir que la reforma fiscal de 2014 fue sumamente importante para aumentar la importancia relativa del ISR respecto de la que tenía el IVA. Si bien este fue un paso importante, pues aumentó la recaudación en términos del PIB (más de 3 puntos), dicha reforma no logró consolidarse en un aumento considerable de la progresividad de la recaudación en México, no mejoró la transparencia del sistema tributario y perpetúa una recaudación pobre, ampliamente insuficiente.

Aunado a lo anterior, existen otras vías que el Estado en México no utiliza correctamente para el propósito de redistribuir la riqueza y los ingresos. Según los resultados de esta investigación, es particularmente importante el caso de los gastos tributarios, que en México representan 25% del total de la tributación del país, y son sumamente regresivos. Este monto es tan alto como el presupuesto de los programas sociales federales, pero con un poder reproductor de desigualdad más poderoso, debido a su alta concentración en el decil más rico de la población. Convertir parte de dichos gastos tributarios en recaudación efectiva lograría aumentar el monto total impuestos

cobrados en México, el espacio fiscal para efectuar gasto social redistributivo y así, aumentar la progresividad del sistema tributario. Es decir, mayor justicia fiscal.

A pesar de la baja recaudación fiscal en México, la injusta distribución de la carga fiscal contribuye a reforzar la sensación en la generalidad de las personas de que se pagan muchos impuestos. Esto hace fácil que sean bien recibidos los marcos interpretativos que los presentan como negativos y complica, incluso, plantear impuestos más progresivos, dado que se espera sea “más de lo mismo”. La reproducción en el tiempo de esta situación fiscal en México se legitima por lo anterior.

En ese sentido, las élites económicas han logrado posicionarse como héroes en la opinión pública, de modo que los públicos consideran los intereses de estas como propios. De ellas depende la generación de riqueza y de empleos en el país y por lo tanto sus intereses han de ser vigilados por la clase política y la ciudadanía por igual. De no cambiar dichas representaciones sobre la justicia fiscal, se antoja difícil que haya el apoyo público suficiente para llevar a cabo una reforma fiscal progresiva.

La inercia histórica, aunada a una deficiente calidad en los servicios públicos y, en general, en la inversión pública, ha contribuido al rechazo de impuestos en la ciudadanía. En tanto no se gaste más y mejor será difícil cambiar estas percepciones, pero en el contexto de crisis económica durante 2020, y de baja recaudación, gastar lo suficiente como para mejorar los servicios públicos parece inalcanzable y la inversión en infraestructura se ha destinado a megaproyectos de los que no se verán consecuencias positivas sino en el largo plazo, al menos. Este escenario complica la comunicación de la necesidad de aumentar la recaudación para lograr los objetivos que se planteen para lograr un crecimiento menos desigual. Si hubiera mucha disciplina por parte del gobierno para transmitir confianza, quizá podría articularse para el mediano plazo una campaña de comunicación aunada a un proyecto de reformas conjuntas que pueda lograr que se dé el necesario aumento a la recaudación y el Estado pueda cumplir con su tareas redistributivas.

## 8.- Referencias bibliográficas

- Aboites, Luis y Unda, Mónica (2011). *Ensayo introductorio*. En "El fracaso de la reforma fiscal de 1961: artículos publicados y documentos del archivo de Víctor L. Urquidí en torno a la cuestión tributaria en México". El Colegio de México.
- Animap Político (2020). *Walmart paga 8 mil millones de pesos de impuestos al SAT; AMLO felicita a la empresa*. Animal Político. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2020/05/walmart-millones-impuestos-sat/>
- Banco de México (2020) *Ingresos Presupuestales del Sector Público - (CG8)*. Disponible en: <https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=9&accion=consultarCuadro&idCuadro=CG8&locale=es>
- Banco Mundial (2020). *Recaudación impositiva*. Banco Mundial. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/GC.TAX.TOTL.GD.ZS?view=chart>
- Berger, P., y Luckmann, T. (1967). *The social construction of reality*. Anchor Books.
- Bustamante, Eduardo (1926). *El impuesto sobre la renta y la ley de 18 de marzo de 1925*, Universidad Nacional Autónoma de México (tesis de licenciatura), México.
- Cattán, Natcha (2019) "That's \$15 an Hour? Nah, Per Day. And the U.S. Congress Is Fed Up", Bloomberg, recuperado de: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-04-26/labor-reform-is-coming-to-mexico-where-low-pay-fuels-exports>
- Cámara de Diputados (2020). Ley del impuesto sobre la renta. Cámara de Diputados. México. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISR\\_091219.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISR_091219.pdf)
- Cámara de diputados. (2019, Septiembre 29). *Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria*. <http://cronica.diputados.gob.mx/Estenografia/64/2019/sep/20190926.html#aper>
- Cámara de Diputados (2012). Ley del impuesto sobre la renta. Cámara de Diputados. México. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lisr/LISR\\_abro.doc](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lisr/LISR_abro.doc)
- Campos-Vázquez, R., Chávez, E., & Esquivel, G. (2015). Los Ingresos Altos, la Tributación Óptima y la Recaudación Posible. *Centro de Estudios de Las Finanzas Públicas*, 6(18), 24–62.
- Campos-Vázquez, R., A. Krozer, A. Ramírez-Álvarez, R. de la Torre y R. Vélez-Grajales (2020): *Perceptions of Inequality and Social Mobility*. Agence Française de Développement Research Paper nr. 124. Disponible en: <https://www.afd.fr/en/ressources/perceptions-inequality-and-social-mobility-mexico>
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2016). Evaluación Ex Post de la Reforma Hacendaria 2014. CEFP. Cámara de Diputados. México. Disponible en: <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2016/diciembre/cefp0332016.pdf>

- Cortés Sáenz, H., y Itríago, D. (2018). *Democracias capturadas: El gobierno de unos pocos*. Oxfam, CLASCO. <https://doi.org/10.21201/2018.3521>
- CONEVAL (2020). *Inventario de programas y acciones federales de desarrollo social*. CONEVAL. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx>
- DW (2020) "Costa Rica se convierte en el miembro número 38 de la OCDE". Disponible en <https://www.dw.com/es/costa-rica-se-convierte-en-el-miembro-número-38-de-la-ocde/a-53455328>
- *El universal online morena propone que las personas y empresas con mayores ingresos paguen más impuestos, sin embargo, eso ya existe desde 2014—Facebook Search*. (2020, May 19). [https://www.facebook.com/search/top/?q=el%20universal%20online%20morena%20propone%20que%20las%20personas%20y%20empresas%20con%20mayores%20ingresos%20paguen%20m%C3%A1s%20impuestos%2C%20sin%20embargo%2C%20eso%20ya%20existe%20desde%202014&epa=SEARCH\\_BOX](https://www.facebook.com/search/top/?q=el%20universal%20online%20morena%20propone%20que%20las%20personas%20y%20empresas%20con%20mayores%20ingresos%20paguen%20m%C3%A1s%20impuestos%2C%20sin%20embargo%2C%20eso%20ya%20existe%20desde%202014&epa=SEARCH_BOX)
- Encuesta México, junio 2020. (2020, Junio 23). CELAG. <https://www.celag.org/encuesta-nacional-mexico-junio-2020/>
- Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares (ENIGH) (2018). Aguascalientes (México): INEGI. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2018/>
- \_\_\_\_\_ (2016). Aguascalientes (México): INEGI. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2016/>
- \_\_\_\_\_ (2014). Aguascalientes (México): INEGI. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/tradicional/2014/>
- \_\_\_\_\_ (2012). Aguascalientes (México): INEGI. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/tradicional/2012/>
- \_\_\_\_\_ (2010). Aguascalientes (México): INEGI. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/tradicional/2010/>
- \_\_\_\_\_ (2008). Aguascalientes (México): INEGI. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/tradicional/2008/>
- \_\_\_\_\_ (2006). Aguascalientes (México): INEGI. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/tradicional/2006/>
- \_\_\_\_\_ (2004). Aguascalientes (México): INEGI. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/tradicional/2004/>
- \_\_\_\_\_ (2002). Aguascalientes (México): INEGI. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/tradicional/2002/>
- \_\_\_\_\_ (2000). Aguascalientes (México): INEGI. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/tradicional/2000/>
- \_\_\_\_\_ (1998). Aguascalientes (México): INEGI. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/tradicional/1998/>

- \_\_\_\_\_ (1996). Aguascalientes (México): INEGI. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/tradicional/1996/>
- \_\_\_\_\_ (1994). Aguascalientes (México): INEGI. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/tradicional/1994/>
- \_\_\_\_\_ (1992). Aguascalientes (México): INEGI. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/tradicional/1992/>
- \_\_\_\_\_ (1989). Aguascalientes (México): INEGI. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/tradicional/1989/>
- \_\_\_\_\_ (1984). Aguascalientes (México): INEGI. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/tradicional/1984/>
- EVALÚA CDMX (2018). *Medición de la Pobreza y la Desigualdad en la Ciudad de México (MMIP) Periodo 2012-2018*. EVALÚA CDMX. Disponible en: <https://www.evalua.cdmx.gob.mx/principales-atribuciones/medicion-de-la-pobreza-y-desigualdad>
- Forbes (2013). Lo bueno, lo malo y lo feo de la reforma fiscal. Forbes. México. Disponible en: <https://www.forbes.com.mx/lo-bueno-lo-malo-y-lo-feo-de-la-reforma-fiscal/>
- Fundar y Oxfam México (2019) “Amnistía fiscal y reducción de impuestos en la frontera norte: impactos y estimaciones”. Disponible en: [https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2018/12/FUNDAR\\_AMNISTIA-FISCAL.pdf](https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2018/12/FUNDAR_AMNISTIA-FISCAL.pdf)
- Gatitos Contra la Desigualdad (GCLD) (2019) “¿Los multimillonarios en Forbes merecen su riqueza?”, Revista Chilango, recuperado de: <https://www.chilango.com/noticias/opinion/forbes-publico-la-nueva-version-de-su-lista-de-multimillonarios/>
- Green, Duncan (2017). What is Fiscal Justice? A rationale and some great examples. Oxfam. Disponible en: <https://oxfamblogs.org/fp2p/what-is-fiscal-justice-a-rationale-and-some-great-examples/>
- Golshan, Tara (2019). "Bernie Sanders's wealth tax proposal, explained". Vox. Disponible en: <https://www.vox.com/policy-and-politics/2019/9/24/20880941/bernie-sanders-wealth-tax-warren-2020>
- Hoffman-Lange, U. (2007). *Methods of Elite Research*. Oxford University Press, 2018. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199270125.003.0049>
- Jaramillo-Molina, Máximo Ernesto (2020). *El beneficio y la dádiva*. Nexos, marzo 1. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=47114>
- Jaramillo-Molina, Máximo Ernesto (2019). *El fin de PROSPERA: ¿primero los pobres?*. Animal Político. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/blog-invitado/el-fin-de-prospera-primero-los-pobres/>
- Jaramillo-Molina, Máximo Ernesto (2017). *7 pasos para disminuir artificialmente la pobreza en tu país: la economía política de la medición de la pobreza en México*, Nexos, octubre 24. Disponible en <https://economia.nexos.com.mx/?p=564>



- Kaldor, Nicolas (1960). Informe sobre la reforma fiscal mexicana. en “El fracaso de la reforma fiscal de 1961: artículos publicados y documentos del archivo de Víctor L. Urquidí en torno a la cuestión tributaria en México”, de Aboites y Unda. El Colegio de México.
- Lakoff, G. (2014). *The all new don't think of an elephant*. Chelsea Green Publishing.
- Lakoff, G., y Johnson, M. (2003). *Metaphors we live by*. University of Chicago Press. Ltd London.
- Legaspi, P. M. M. (2019, October 4). *SAT será dotado de facultades excesivas*. El Sol del Centro. <https://www.elsoldelcentro.com.mx/republica/sociedad/sat-sera-dotado-de-facultades-excesivas-4269039.html>
- López Murguía, Agustín (1962). El desarrollo del impuesto sobre la renta en México, antes de su reforma en 1961, *Investigación Económica*, XXII: 85, pp. 35-54.
- Mellado, P. (2016, October 9). *El último Rector*. <https://www.mural.com/aplicaciones/editoriales/editorial.aspx?id=98799>
- Mellado, P. (2019, April 5). Rostros nuevos, pero el cacicazgo de siempre en la UdeG - Pedro Mellado en Puntos y Contrapuntos. *Partidero*. <https://partidero.com/rostros-nuevos-pero-el-cacicazgo-de-siempre-en-la-udeg/>
- Mijs, Jonathan J B (2019) The paradox of inequality: income inequality and belief in meritocracy go hand in hand. *Socio-Economic Review*. ISSN 1475-1461.
- OCDE (2020a). *Gasto social*. Disponible en <https://data.oecd.org/social/spending.htm>
- OCDE (2020b). *Estadísticas tributarias*. Disponible en <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/base-de-datos-global-de-estadisticas-tributarias.htm>
- OCDE (2020c). *Income inequality*. Disponible en: <https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm>
- OCDE (2020d) "La OCDE global da la bienvenida a Colombia como su 37o miembro", OCDE Newsroom. Disponible en: <https://www.oecd.org/newsroom/la-ocde-global-da-la-bienvenida-a-colombia-como-su-37o-miembro.htm>
- OCDE (2020e) “Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2020”. OCDE. Disponible en: [https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2020\\_68739b9b-en-es#page292](https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2020_68739b9b-en-es#page292)
- Project Poder (2020) *El tren maya: «como anillo al dedo» para las extractivas*, Project Poder. México. Disponible en: <https://www.projectpoder.org/es/2020/06/el-tren-maya-como-anillo-al-dedo-para-las-extractivas/>
- Reyes Heróles, Jesús Federico (1976). *Política fiscal y redistribución del ingreso, estimación de la incidencia del sistema fiscal mexicano en 1968*, Instituto Tecnológico Autónomo de México (tesis de licenciatura). México,
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2020). *Anexos de Finanzas Públicas* en Informe trimestral sobre la situación económicas, las finanzas públicas y la deuda pública. Informes al Congreso de la Unión. Informes Trimestrales. SHCP. Disponible en:

[https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas\\_Publicas/Informes\\_al\\_Congreso\\_de\\_la\\_Union](https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Informes_al_Congreso_de_la_Union)

- \_\_\_\_\_ (2019). *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año de 2018*. SHCP. Disponible en: [https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas\\_Publicas/docs/congreso/infoanual/2020/ig\\_2020.pdf](https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infoanual/2020/ig_2020.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2019a). *Presupuesto de Gastos Fiscales 2019*. SHCP. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/472440/PGF\\_2019.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/472440/PGF_2019.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2018). *Presupuesto de Gastos Fiscales 2018*. SHCP. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/340074/PGF\\_2018.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/340074/PGF_2018.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2017). *Presupuesto de Gastos Fiscales 2017*. SHCP. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/236020/PGF\\_2017.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/236020/PGF_2017.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2016). *Presupuesto de Gastos Fiscales 2016*. SHCP. Disponible en: [https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas\\_Publicas/docs/congreso/infoanual/2016/pgf\\_2016.pdf](https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infoanual/2016/pgf_2016.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2015). *Presupuesto de Gastos Fiscales 2015*. SHCP. Disponible en: [http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/ingresos\\_presupuesto\\_gastos/presupuesto\\_gastos\\_fiscales\\_2015.pdf](http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/ingresos_presupuesto_gastos/presupuesto_gastos_fiscales_2015.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2011). *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año de 2010*. SHCP. Disponible en: [http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Ingresos\\_dist\\_pagos/distribucion\\_pago\\_impuestos\\_resultados\\_2010\\_022021.pdf](http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Ingresos_dist_pagos/distribucion_pago_impuestos_resultados_2010_022021.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2003). *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año de 2000*. SHCP. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/17441/IG\\_2004\\_ENIGH2002\\_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/17441/IG_2004_ENIGH2002_.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2001). *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año de 1998*. SHCP. Disponible en: <https://www.gob.mx/shcp/documentos/distribucion-del-pago-de-impuestos-y-recepcion-del-gasto-publico-por-deciles-de-hogares-y-personas-para-el-ano-1998-presentado-en-2001>
- Sierra, Carlos (1971). *A 50 años de la Ley del Centenario*, México, Publicaciones del Boletín Bibliográfico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1971, p. 7.
- Sistema de Administración Tributaria (SAT) (2020). *SAT mas abierto*. SAT. Disponible en: [http://omawww.sat.gob.mx/cifras\\_sat/Paginas/inicio.html](http://omawww.sat.gob.mx/cifras_sat/Paginas/inicio.html)
- Urquidi, Víctor (1956) *El impuesto sobre la renta en el desarrollo económico de México*, en “El fracaso de la reforma fiscal de 1961: artículos publicados y documentos del archivo de Víctor L. Urquidi en torno a la cuestión tributaria en México”, de Aboites y Unda. El Colegio de México.

- Urquidi, Víctor (1961). *Minutas escritas por Víctor L. Urquidi, sobre reuniones de la comisión tributaria (reforma tributaria), del 23 de marzo 1961 al 23 de octubre de 1961*. en “El fracaso de la reforma fiscal de 1961: artículos publicados y documentos del archivo de Víctor L. Urquidi en torno a la cuestión tributaria en México”, de Aboites y Unda. El Colegio de México.
- van Dijk, T. A. (1991). *Racism and the press*. Routledge.
- Vázquez, Dovalí y Jaramillo-Molina (2018) “México Justo. Propuestas de políticas públicas para combatir la desigualdad”. Oxfam México. Disponible en: <https://www.oxfamMexico.org/sites/default/files/Informe%20México-DAVOS-reducido.pdf>
- Wallace-Wells, Benjamin (2019). "The French Economist Who Helped Invent Elizabeth Warren's Wealth Tax". The New Yorker. Disponible en: <https://www.newyorker.com/news/the-political-scene/the-french-economist-who-helped-invent-elizabeth-warrens-wealth-tax>
- Yanow, D. (2000). *Conducting Interpretive Policy Analysis*. Sage.

## 9.- Anexos. Fuentes documentales cualitativas

### 1. Personas entrevistadas para el capítulo 5. Voces opositoras a las políticas fiscales dominantes y su ámbito de influencia:

Carlos Urzúa, exsecretario de Hacienda y Crédito Público.

Raymundo Campos Vázquez, académico de El Colegio de México, colaborador de Banco de México.

Iván, abogado por la UNAM y miembro de una Organización de la Sociedad Civil

Juan\*, maestro en Historia Económica y participante en organizaciones.

Mariana\*, servidora pública.

Sara\*, doctora en gobierno y analista política.

\*Los nombres señalados son seudónimos para cuidar el anonimato de nuestras y nuestros interlocutores.

### 2. Imágenes de las fuentes de Redes sociales y mensajes de grupos de *Whatsapp*:

Imagen 1 (Colección). Reacciones en redes sociales a la presentación de la noticia "Propuesta de Morena que quienes tienen más paguen más impuestos ya existe desde 2014"



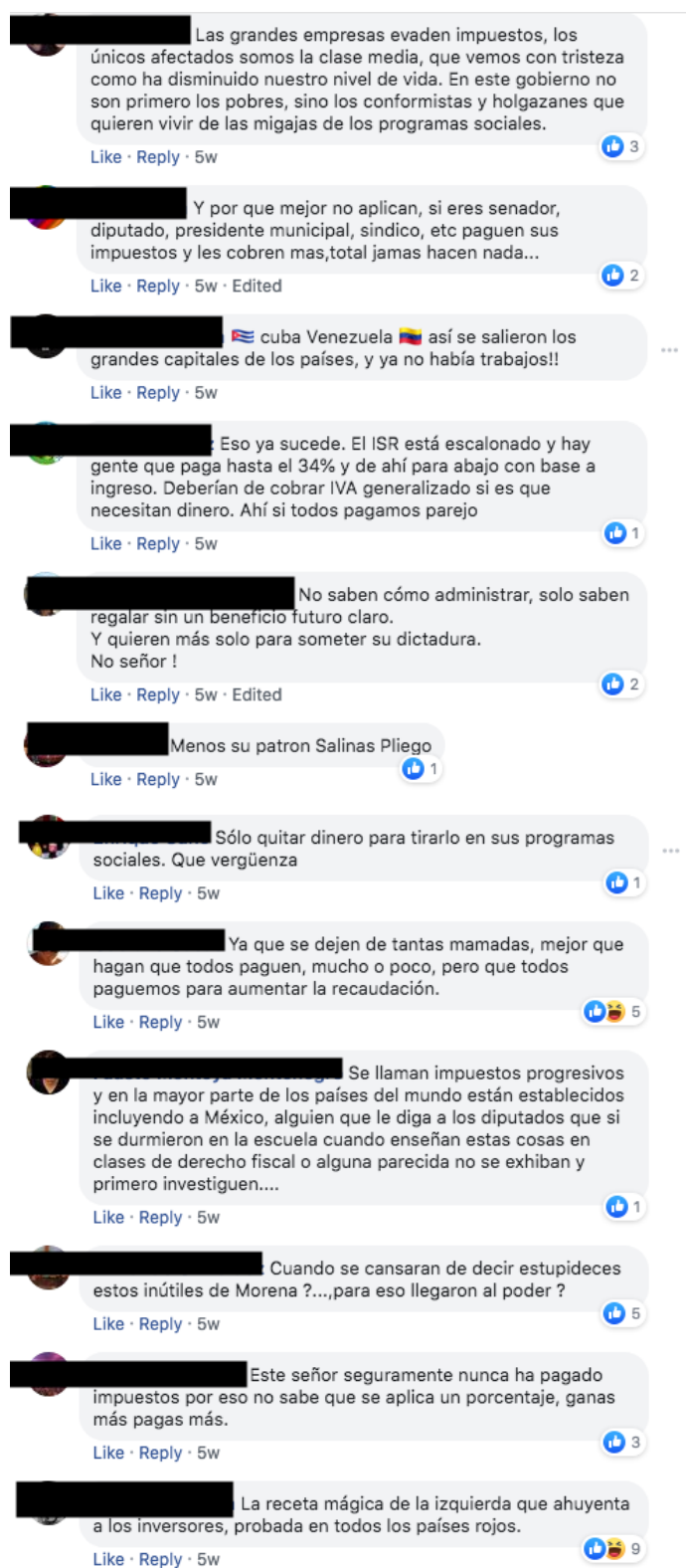


Imagen 2. Reacciones en redes sociales de pequeños empresarios o emprendedores al planteamiento de un impuesto a la herencia.

No es eso doble impuesto? Porque para el tener eso ya tuvo que pagar impuestos

Like · Reply · 8w

un caso aplicado  
<https://www.infobae.com/.../el-extraordinario-impuesto.../>  
y como Samsung podría volverse una paraestatal o quebrar por impuestos como este



INFOBAE.COM

**El extraordinario impuesto que enfrentarán los herederos de...**

Like · Reply · 8w

1

"los herederos no pagarán nada", "como es lo justo" como lanzan tan a la ligera absolutxs como esos y los dan por buenos...

Like · Reply · 8w

Imagen 3. Recomendaciones ante lo que se considera terrorismo fiscal.

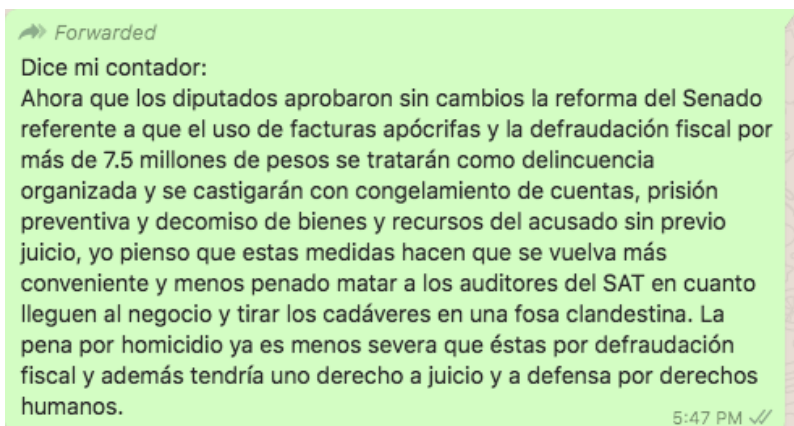


Imagen 4. Reacciones de grupos de vecinos a las noticias de impuestos a las plataformas de mercados digitales.

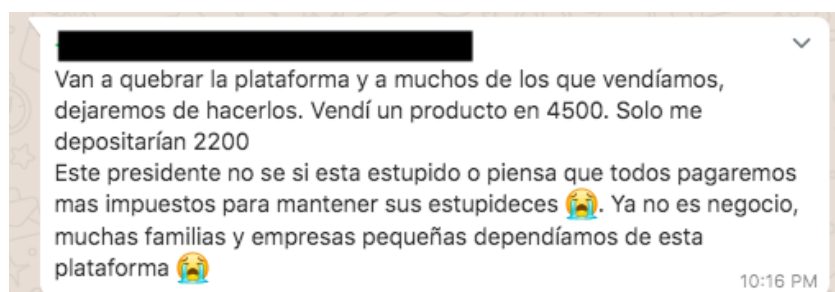


Imagen 5. Reacciones de grupos de vecinos a las noticias de impuestos a las plataformas de mercados digitales.

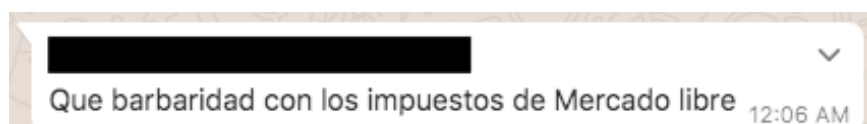


Imagen 6. Reacciones de grupos de vecinos a las noticias de impuestos a las plataformas de mercados digitales.

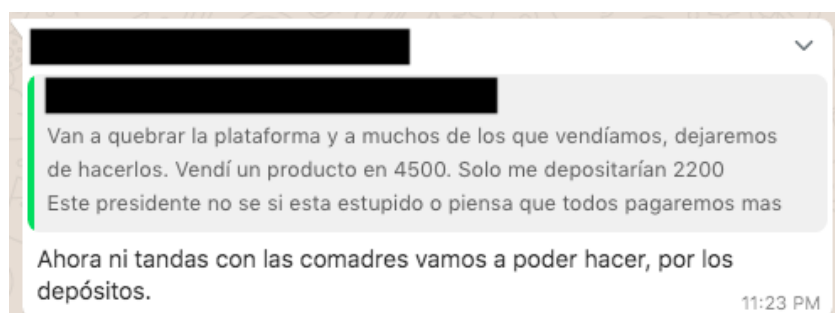


Imagen 7. Reacciones a impuestos a las plataformas digitales de entretenimiento

