

HACIA UNA REFORMA FISCAL PROGRESIVA:

**12 propuestas para proteger los derechos humanos,
reducir las desigualdades y lograr un desarrollo sostenible**

alianzajusticiafiscal.mx



Coordinadores

**Sophia Appl Scorza
Carlos Cabrera**

Equipo técnico

**Iván Benumea
José Luis Clavellina
Isabel Mateos
Diego Merla López
Ana María Morales
Emilio Sánchez
Ramiro Suárez**

Diseño editorial

Michelle Acosta

Agradecimientos

Carlos Brown, Mariana Campos, Daniela Castro, Vanessa Granados, Diego de la Mora, Alexandra Haas, Adriana Hortiales, Máximo Jaramillo, Alejandra Macías, Patricia Narváez, Efrén Pérez, Enrique Provencio y Anahí Rodríguez.

Este documento de trabajo es el resultado de la colaboración entre el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP), la Fundación Friedrich Ebert, Fundar Centro de Análisis e Investigación, el Instituto de Estudios Sobre Desigualdad (Indesig), México Evalúa, Oxfam México y el Programa Universitario de Estudios de Desarrollo (PUED) de la UNAM. Desde 2020, se han llevado a cabo espacios de diálogo con personas expertas del ámbito académico, político, de la sociedad civil y el sector público sobre la necesidad de una reforma fiscal justa y progresiva para reducir la desigualdad en México y aumente el financiamiento disponible para fortalecer las instituciones públicas, garantizar derechos e impulsar el desarrollo sostenible.

Contacto:
contacto@alianzajusticiafiscal.mx

#SinImpuestosNoHayDerechos

RESUMEN EJECUTIVO

HACIA UNA REFORMA FISCAL PROGRESIVA

Nuestra propuesta

En la Alianza por la Justicia Fiscal creemos que México necesita aumentar sus ingresos públicos de manera progresiva y debe fortalecer los ingresos propios de los gobiernos municipales y estatales. Además, debe aumentar la transparencia, la participación pública y la rendición de cuentas sobre la asignación del gasto público. De esta forma, lo recaudado puede realmente servir para impulsar un desarrollo económico que sea sostenible e incluyente.

En este documento proponemos los que consideramos como elementos mínimos de una reforma fiscal, centrados en tres pilares:



De ellos, se desprenden nuestras **12 propuestas**:

- 01 **Modificar los tramos y las tasas del ISRF.** Hay que aumentar la incidencia del ISR sobre los estratos económicos de mayores ingresos. Esto se puede lograr si se incrementa la tasa marginal máxima, se reduce el umbral de ingresos a partir del cual se cobra la actual tasa marginal máxima y se crean nuevos tramos entre la actual tasa marginal máxima y la nueva.
- 02 **Limitar los beneficios fiscales para las personas de ingresos más altos.** Determinar un tope de ingresos para el acceso a estos beneficios, justificar cada uno de ellos de forma robusta, incluir cláusulas de vencimiento y transparentar todos los beneficios fiscales puede reducir la discrecionalidad en su otorgamiento y hacerlos menos regresivos.
- 03 **Equiparar las tasas impositivas entre el trabajo y el capital.** En el actual sistema, las tasas reducidas o exenciones generalizadas a determinadas rentas de capital son tratamientos preferenciales que benefician principalmente a los hombres de mayores ingresos. Esto debe revisarse, pues perpetúa y agrava las desigualdades.

- 04 **Fortalecer la capacidad administrativa de los gobiernos locales para recaudar el predial.** Se debe promover el uso de medios electrónicos, mejorar los registros catastrales por medio de la tecnología y fortalecer su vinculación con los sistemas tributarios, así como homogeneizar los sistemas de cálculo y liquidación de los tributos.
- 05 **Transformar la tenencia en un impuesto verde sobre la propiedad de automóviles.** Proponemos una Ley Federal de Tenencia que permita al gobierno federal recaudar este impuesto en los estados que no lo cobran. Además, las emisiones contaminantes se deben incluir en el cálculo del impuesto para los automóviles de valor alto.
- 06 **Explorar la posibilidad de un impuesto especial a los jets privados y los yates.** México es el segundo país con más jets privados en el mundo. Los ingresos recaudados por medio de un impuesto así en México podrían destinarse, por ejemplo, a la mitigación y adaptación al cambio climático.
- 07 **Reducir las exenciones en el IEPS al carbono y aumentar gradualmente el precio subyacente por tonelada de CO₂.** Se debe cubrir una mayor cantidad de emisiones y así desincentivar el consumo de combustibles. Incrementar el precio federal al nivel del impuesto estatal de Zacatecas permitiría recaudar casi 13 mil millones de pesos adicionales.
- 08 **Etiquetar impuestos.** Proponemos que la legislación destine una parte significativa de los ingresos fiscales recaudados a través de las propuestas presentadas a sectores o programas específicos relacionados con ellas. Esto ya se ha hecho con buenos resultados en la Ciudad de México y en Nuevo León.
- 09 **Introducir una garantía presupuestaria para el sistema de salud para las personas sin seguridad social.** Recomendamos reformar la Ley General de Salud para establecer el financiamiento del IMSS Bienestar en función de la población sin acceso a la seguridad social y fijar un presupuesto mínimo per cápita.
- 10 **Fortalecer la regulación de los ajustes presupuestarios, del uso de los ingresos excedentes y el endeudamiento.** Esto permitirá aumentar el control democrático sobre la asignación de recursos y fortalecer la rendición de cuentas. Es necesario regular la asignación de ingresos excedentes y destinarlos en parte al pago de la deuda, fondos de estabilización, fondos de desastres naturales e inversión física.
- 11 **Robustecer la transparencia y la rendición de cuentas de los fideicomisos.** Es necesario hacer más plural la integración de sus comités técnicos, ampliar el contenido de sus informes, llevar a cabo auditorías y evaluaciones obligatorias, crear un registro único y establecer parámetros para su creación y extinción.
- 12 **Medir el impacto presupuestario de las reformas legislativas.** Es fundamental que todos los proyectos de ley o decretos incluyan una evaluación de impacto presupuestario. Estas podrían ser elaboradas y verificadas por el Centro de Estudios de Finanzas Públicas (CEFP) y el Instituto Belisario Domínguez (IBD).

¿Por qué?

No es posible reducir y reparar las brechas de desigualdad en México ni hacerle frente a los retos del futuro sin una expansión significativa de las capacidades del Estado. Hasta hoy, la tendencia histórica de precarización de las finanzas públicas ha dado como resultado una educación pública deficiente, una atención médica con fondos insuficientes, fuerzas policiales locales sobrecargadas e incapaces de brindar seguridad, entre otras crisis. Debemos incrementar los ingresos públicos y gastarlos de forma transparente, democrática y eficiente.

En la actualidad, **los altos niveles de desigualdad en el país conviven con un sistema fiscal que casi no redistribuye, privilegia a los ricos y es poco democrático en la asignación de recursos.** Necesitamos un sistema fiscal más justo. Nuestra alianza está convencida de que las propuestas aquí presentadas muestran que es posible y necesaria una reforma fiscal progresiva, que no genere cargas nuevas a los grupos de ingresos medios y bajos y que cuente con mecanismos para fortalecer la eficiencia, la rendición de cuentas, la transparencia y la participación pública. **Una reforma que permita financiar programas y políticas públicas efectivas para reducir y reparar las brechas de desigualdades y garantizar los derechos de las personas es posible, necesaria y urgente. La oportunidad para implementarla es ahora.**

¿Quiénes somos?

La Alianza por la Justicia Fiscal surge como un espacio de colaboración y búsqueda de consensos entre organizaciones e instituciones que coincidimos en el diagnóstico de que el sistema fiscal mexicano actual es incapaz de responder a las múltiples crisis que enfrenta el país. Así, **creemos que es momento de impulsar una reforma fiscal que reduzca y repare las brechas de desigualdades, garantice derechos, fortalezca las instituciones públicas, e impulse el desarrollo sostenible de manera progresiva, justa y con perspectiva de género.**

Esta red está integrada por las siguientes organizaciones: Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP), Fundación Friedrich Ebert, Fundar. Centro de análisis e Investigación, Instituto de Estudios Sobre Desigualdad (Indesig), México Evalúa, Oxfam México y el Programa Universitario de Estudios de Desarrollo (PUED), UNAM.



Nuestros objetivos

Promover un sistema fiscal justo para reducir las desigualdades, garantizar derechos e impulsar el desarrollo sostenible con crecimiento económico. En específico, queremos una reforma fiscal profunda que:

- **Incremente el financiamiento disponible para garantizar derechos** en materia de salud, educación, seguridad, trabajo y otros.
- **Aumente la progresividad** del sistema fiscal mexicano.
- **Integre la perspectiva de género** en el ingreso y el gasto público, a lo largo de todo el ciclo presupuestario.
- **Fortalezca la responsabilidad hacendaria** y mejore los mecanismos de toma de decisiones presupuestarias.
- **Eleve la calidad del gasto.**
- **Promueva la justicia climática** y atienda los riesgos medioambientales.

INTRODUCCIÓN:

¿Por qué necesitamos una reforma fiscal y para qué?



Esta propuesta para una reforma fiscal progresiva es guiada por una visión del futuro compartida entre instituciones, organizaciones e individuos de diferentes partes de la sociedad civil y la academia mexicana. Se busca la visión de un futuro con las mismas oportunidades para todas las personas, independientemente de su patrimonio, origen étnico-racial y género, en el que sus derechos humanos sean protegidos y respetados. Un futuro sin pobreza, con empleos dignos, seguridad social y acceso universal a cuidados, atención médica y educación de calidad. Un futuro, además, con ecosistemas ricos y funcionales y una economía baja en emisiones y resiliente al cambio climático. En resumen, un futuro que permita prosperar tanto a los seres humanos de todos los grupos de ingresos, géneros y etnias, como a la naturaleza.

Esta propuesta parte de la afirmación de que **no es posible abordar este futuro sin una expansión significativa de las capacidades del Estado, incluyendo suficientes fondos, personal y mecanismos de gobernanza funcionales**. Los derechos humanos, a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona, los derechos económicos, sociales y culturales, solo pueden protegerse mediante un Estado apto para proporcionar una educación pública y un sistema de salud de calidad, mantener un Poder Judicial eficaz y crear una fuerza de policía local bien capacitada. Para promover un crecimiento económico justo se requiere un Estado que proporcione infraestructura vial, energética e hídrica, y garantizar que el crecimiento sea incluyente y redistributivo. Décadas de degradación continua de la naturaleza también han demostrado que los mercados por sí solos no pueden garantizar la protección de nuestro medio ambiente, sino que necesitamos un Estado capaz de crear las regulaciones, los incentivos y las infraestructuras para migrar a formas de vida más respetuosas con los ecosistemas.

Aumentar los ingresos públicos es esencial para desarrollar esta capacidad del Estado. Las economías de altos ingresos y desarrollo humano exhiben altos niveles de recaudación de impuestos, en promedio el equivalente al 34% de su PIB ([OCDE, 2023a](#)). Por el contrario, los países de ingresos bajos y medios solo recaudan el equivalente al 15-20% de su PIB ([Banco Mundial, 2021a](#)). Estos bajos niveles de recaudación tributaria han limitado históricamente la capacidad de los gobiernos para garantizar los derechos, reducir las desigualdades y promover el desarrollo sostenible. México tiene la relación impuestos/PIB más baja de los países OCDE: con 17.3% en 2022, se ubica muy por debajo de los otros miembros latinoamericanos, Colombia y Chile, con valores de 19.3 y 23.9% respectivamente (OCDE, 2023a). Estas bajas cifras recientes reflejan una precariedad histórica en los ingresos fiscales mexicanos: ya en 1980, la relación impuestos/PIB de México era solo la mitad del promedio de la OCDE ([OCDE, 2023b](#)). Para trazar un camino hacia el futuro que queremos, **debemos abandonar esta tendencia histórica de finanzas públicas precarias que ha dado como resultado una educación pública deficiente, una atención médica con fondos insuficientes y fuerzas policiales locales sobrecargadas e incapaces de brindar seguridad.**

Si bien es cierto que existen fuentes de ingresos públicos distintas a los impuestos, como las exportaciones de materias primas, estas pueden contribuir poco a revertir la historia de precariedad fiscal. Los ingresos públicos provenientes de la exportación de petróleo en México han disminuido casi continuamente en los últimos años. Mientras que en 2008 todavía representaban casi la mitad de los ingresos del Estado, las exportaciones de petróleo solo representan el 11.6% de los ingresos públicos esperados para el 2024 (IMCO, 2023a). Al mismo tiempo, la presión sobre las finanzas públicas va en aumento. Entre 1995 y 2022, el gasto en pensiones experimentó un incremento de 1,101%, mientras que los ingresos públicos aumentaron solo 149% en este periodo (México Evalúa, 2023a). Como resultado, el espacio fiscal del gobierno federal, es decir, los recursos fiscales disponibles para hacer política pública sin comprometer la sostenibilidad de sus finanzas, se ha reducido a la mitad entre 2023 y 2024 (CIEP, 2023). Esto significa que, si no aumentamos los ingresos fiscales en el futuro, no solo no tendremos suficientes, sino incluso menos recursos disponibles para salud, educación o infraestructura en el futuro de los que tenemos hoy.

Necesitamos aumentar los ingresos tributarios. Con base en los altos niveles de concentración de la riqueza y el ingreso, y en que 60 de cada 100 pesos de la riqueza privada nacional están en manos del 0.23% de la población (Oxfam, 2024), mientras que más del 40% de la población vive por debajo de la línea de pobreza (Coneval, 2023), es claro que **la reforma fiscal que se requiere en México tiene que ser progresiva.** Esto es aún más importante si se considera la escasa capacidad redistributiva del sistema fiscal mexicano en comparación con otros países (ver más adelante). Mientras que otros países logran una reducción significativa de la desigualdad de ingresos medida en el Índice de Gini de hasta 0.25, en el caso de Irlanda, en México (morado) el efecto redistributivo del sistema fiscal es aproximadamente 10 veces menor, lo que lo posiciona en el extremo inferior de los países de la OCDE. Asimismo, de acuerdo con el estudio de Oxfam México (2020) que investiga la opinión ciudadana sobre los impuestos, una reforma fiscal progresiva que se centre en los grupos de mayores ingresos podría obtener el apoyo de más del 40% de la población.

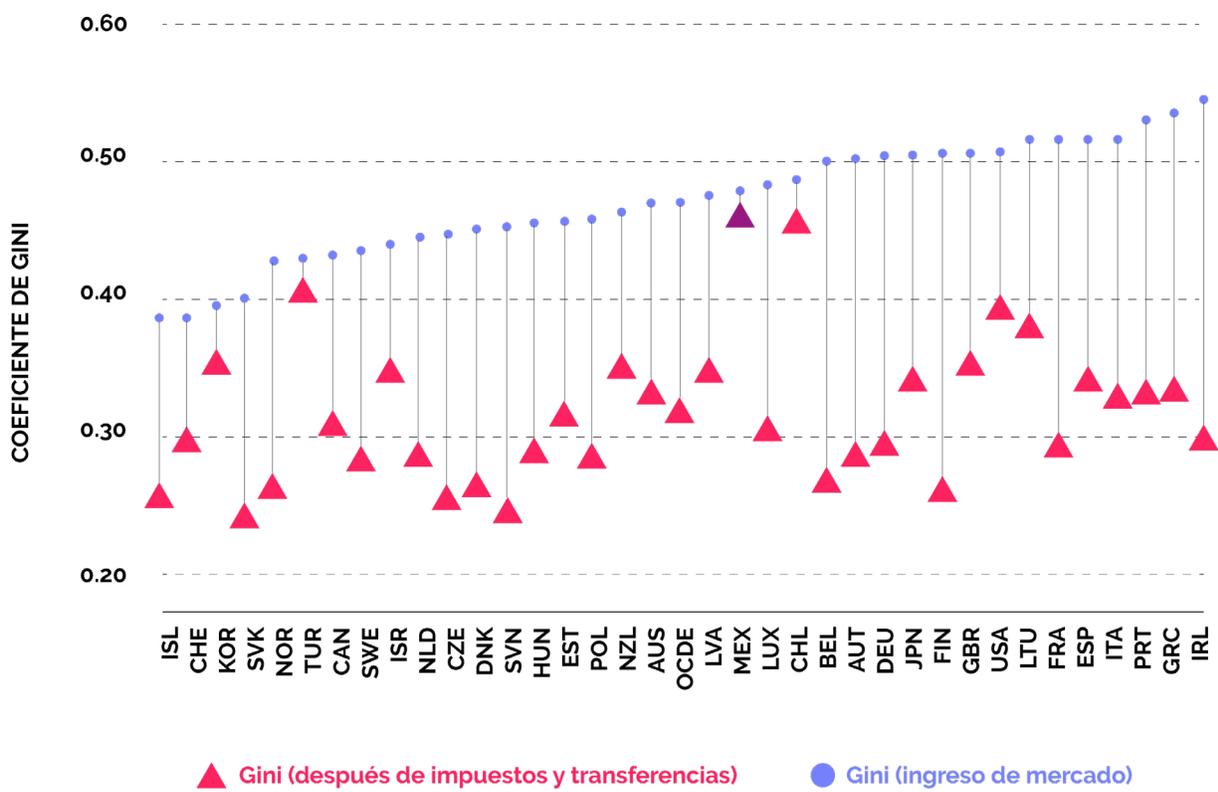


Ilustración 1: Comparación entre el índice Gini de ingresos del mercado (punto negro) y después de impuestos y transferencias para los países de la OCDE. Fuente: CIEP (2020).

La reforma tributaria que necesitamos debe, además, fortalecer **los ingresos propios de los gobiernos municipales y estatales**. En estos niveles de gobierno se prestan servicios esenciales a la población, como el suministro de agua, la movilidad, el acceso a servicios de salud, la recolección de residuos y la protección de los ecosistemas locales. Además, los gobiernos locales son responsables de crear estrategias de desarrollo económico basadas en su conocimiento de las fortalezas, debilidades y oportunidades locales. Sin embargo, hoy en día, los gobiernos locales sufren de un alto grado de precariedad y dependencia de su presupuesto de las transferencias federales. Mientras que los ingresos propios conformaron en promedio un 44% de los ingresos subnacionales entre 2015 y 2019 en América Latina, en México esta proporción llegó a ser apenas del 16.1% (CEPAL, Cooperación Española y BID, 2022). Esta falta de recursos propios limita la autonomía de los gobiernos estatales y municipales de desarrollar soluciones a la medida para reducir brechas de desigualdad en los entornos locales.

Para que una reforma fiscal pueda realmente abrir nuevas oportunidades de desarrollo social y económico, esta debe ir de la mano con una reforma a la arquitectura del gasto para garantizar el financiamiento suficiente de derechos sociales y con un **aumento de la transparencia, la participación pública y la rendición de cuentas sobre la asignación de los recursos públicos**. Más dinero sin más control puede dar lugar fácilmente a un gasto corriente mayor que no contribuye a garantizar los derechos o a reducir las desigualdades. Fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas no solo es importante en términos de los objetivos de esta reforma fiscal, sino que es necesario para obtener apoyo para ella. La confianza de los ciudadanos en el gobierno sigue siendo baja: el 61.5% de los mexicanos encuestados en la [encuesta Latinobarómetro 2023](#) declararon tener poca o ninguna confianza en el gobierno. Estos bajos niveles de confianza van de la mano con la predisposición general de la población a oponerse a los aumentos de impuestos (estudio de [Oxfam México, 2020](#)). Los ejecutores de esta reforma tendrán que abordar estas percepciones históricamente negativas del Estado y ofrecer una estrategia creíble para aumentar la transparencia, la rendición de cuentas y la eficiencia del gasto público.

Por otro lado, una reforma fiscal ambiciosa ofrece considerables recompensas políticas, ya que permite al próximo gobierno financiar programas y políticas públicas que beneficien a la población. Con los ingresos adicionales recaudados por una reforma fiscal progresiva, el próximo gobierno podría, por ejemplo:



Aumentar la calidad y la cobertura de los servicios públicos de salud ampliando el presupuesto público para el sector salud, actualmente equivalente al 2.8% para 2024 ([México Evalúa, 2023b](#)), hacia el 6% del PIB recomendado por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) ([OEA, 2010](#)). Los datos recopilados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) sugieren que cuando el gasto público en salud es inferior al 5% del producto interno bruto (PIB), resulta difícil garantizar la cobertura de estos servicios para la población más pobre ([OMS, 2010](#)). La insuficiencia de fondos para la salud pública hoy en día es responsable de que los mexicanos tengan que poner alrededor del 50% del gasto en salud de su propio bolsillo. También es responsable de la falta de personal de este rubro: en México, solo hay 2.43 personas médicas y 2.8 personas enfermeras por cada 1,000 habitantes en 2019, frente a 3.48 y 10.3, respectivamente, en la OCDE (OCDE, 2023). Esta precariedad de la salud pública contribuyó a que México se convirtiera en el tercer país con mayor número de muertes por población durante la pandemia de COVID-19 ([John Hopkins University, 2021](#)).



Construir en México un sistema de cuidados universal, gratuito y de calidad, que contemple entre su población prioritaria a las cuidadoras. La organización actual del cuidado contribuye a la reproducción de las desigualdades de género y socioeconómicas, tanto a través de la sobrecarga de las mujeres con el trabajo de cuidado no remunerado dentro de la familia como a través de la explotación de las mujeres de menores ingresos contratadas para externalizar el trabajo de cuidado ([Oxfam, 2019](#)). La creación de un sistema de cuidados es un paso importante para poner fin a la desigualdad de género, pero también para promover una mayor igualdad de oportunidades para las personas cuidadoras y a quienes cuidan. Por ejemplo, un sistema de cuidados tan solo para infancias menores de seis años tendría un costo total de alrededor del 1.16% del PIB de México (en 2019), según estimaciones realizadas por [ONU Mujeres \(2021\)](#).



Extender el horario escolar a una jornada completa en todas las escuelas primarias y secundarias públicas con una inversión equivalente al 0.04% del PIB. Las escuelas de tiempo completo aumentan las oportunidades educativas de las infancias de hogares de menores ingresos, disminuyen las tasas de deserción y reducen la carga de las personas cuidadoras, especialmente de las mujeres (véase [Coneval, 2020](#)). En México, dentro de los 30 millones de personas que hoy presentan un rezago educativo, lo que significa que no han concluido la primaria o secundaria, están desproporcionadamente representadas las mujeres, aquellas que pertenecen a pueblos originarios, las personas con discapacidad y las personas habitantes de zonas rurales. Esto hace del sistema educativo un reproductor de desigualdades étnico-raciales, de género y de clase. Las escuelas de tiempo completo son un buen punto de partida para construir un sistema educativo que ofrezca mayores oportunidades a las infancias vulnerables, que garantice una comida caliente al día para las niñas y los niños, que brinde apoyo con las tareas durante la tarde y promueva la comunidad entre las infancias de familias con diferentes niveles de ingresos.



Asegurar el suministro de agua para todas las personas hoy y en el futuro con una inversión en la infraestructura necesaria equivalente a 350 mil millones de pesos (Grupo de Trabajo para la Transición Hacendaria, 2021). La escasez del agua en México se hace cada vez más notoria: mientras que, en 1960, el agua disponible anualmente alcanzaba los 10,000 metros cúbicos, el mismo indicador solo alcanzó el 40% de este valor en 2012 ([IMCO, 2023b](#)). Una de las fuerzas impulsoras es el cambio climático, que aumenta la frecuencia de fenómenos meteorológicos extremos como las sequías, pero también la falta de instalaciones de tratamiento, la contaminación de los cuerpos de agua y la destrucción de los ecosistemas que cumplen una función de captación de agua. Sin suficiente agua, no hay desarrollo social ni económico.



Poner nuestra infraestructura pública a la altura de la transición energética. Según el ex comisionado presidente de la Comisión Reguladora de Energía (CRE), México requiere inversiones de aproximadamente 800 millones de dólares (mdd) anuales en infraestructura de transmisión y distribución de energía eléctrica para continuar con el desarrollo de proyectos de energía renovable y atender la creciente demanda ([Vanguardia, 2023](#)). La red eléctrica en México viene arrastrando un rezago importante que no se ha podido reducir en los últimos años dada la falta de recursos: de los 317 proyectos de inversión en redes de transmisión y distribución promovidos por la Secretaría de Energía (Sener) entre 2015 a 2022, hasta finales de 2022, solo se completaron 30 ([IMCO, 2023c](#)).



Crear un fondo de cohesión para promover iniciativas de desarrollo económico regional en los estados con ingresos más bajos, con el equivalente al 0.2% del PIB, con el fin de combatir la desigualdad económica entre diferentes lugares de México y de generar oportunidades económicas para las personas en sus hogares.¹ Este fondo podría financiar, por ejemplo, el apoyo al desarrollo de pequeñas empresas, la creación de infraestructuras importantes para el crecimiento económico o iniciativas para la formación profesional. Abordar la desigualdad territorial en México es clave para reducir la presión de la emigración, la sobrecarga de las infraestructuras urbanas y permitir que las personas prosperen económicamente mientras permanecen inmersas en sus redes sociales y su cultura local.

¹ Esta propuesta se basa en la política regional de la UE y en el modelo del Fondo de Cohesión de la UE. Véase, por ejemplo: https://ec.europa.eu/regional_policy/funding/cohesion-fund_en. En la UE, las regiones con un PIB inferior al 90% del PIB regional promedio pueden aplicar a financiamiento proveniente del fondo para proyectos productivos (*idem*).



Estipular un umbral mínimo anual del equivalente al 2% del PIB estatal que debe dedicarse al **financiamiento de un sistema judicial estatal efectivo**. Estos fondos podrían utilizarse, por ejemplo, para mejorar la baja proporción de jueces por cada 100,000 habitantes. Mientras que el promedio global es de 17.8, en México este número alcanza apenas 2.17 (Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia, 2020). Esto compromete la capacidad del sistema judicial de resolver disputas de manera pacífica y proteger adecuadamente los derechos de víctimas, lo que contribuye al pésimo resultado de México en el *ranking* "Estado de Derecho" del World Justice Project, que lo ubica en el lugar 116 de 142 (World Justice Project, 2023).

Como vemos, aumentar los ingresos públicos de México de manera justa y sostenible permitiría financiar programas y políticas públicas efectivas para reducir la desigualdad y garantizar los derechos de las personas, así como abordar gradualmente los grandes y múltiples desafíos que enfrentamos en la provisión de atención médica, educación de calidad y políticas y servicios de cuidados, en la reducción de la violencia y la inseguridad, en la construcción de un Poder Judicial capaz de ganarse la confianza de la gente y en la expansión de la infraestructura que necesitamos para promover un desarrollo sostenible. Estos fines no pueden lograrse con un Estado que dependa únicamente del nivel actual de recursos públicos. Por ello, necesitamos una reforma fiscal progresiva ahora.

LA REFORMA SCAL QUE NECESITAMOS:

Fortalecer los impuestos sobre la renta, la propiedad, los impuestos ambientales y el control democrático sobre el presupuesto



¿Qué tipo de reforma fiscal necesitamos? Hemos argumentado que, dadas las características de México, una reforma fiscal que contribuya a los fines del desarrollo sostenible y a la justicia social tiene que ser progresiva, fortalecer a los gobiernos subnacionales e incluir mecanismos para robustecer la participación pública, la transparencia y la rendición de cuentas sobre el uso de los fondos recaudados.

Basado en estos principios, desde la Alianza para la Justicia Fiscal proponemos elementos mínimos de una reforma que **se centre en tres pilares: los impuestos sobre la renta y la propiedad a nivel federal y subnacional, el fortalecimiento del potencial de recaudación de los impuestos ambientales y la introducción de mecanismos legales para aumentar el control democrático sobre las decisiones de gasto.** Pasamos ahora a examinar cada uno de estos pilares con mayor detalle.

A) Gravar a los ricos: Impuestos más progresivos sobre la renta y la propiedad

En 2023, México sigue siendo un país altamente desigual. Según un reciente informe de la CEPAL (2023), el 1% más rico de la población posee el 41.2% de la riqueza del país y casi el 80% de sus activos financieros. Esta concentración llega a tal nivel que la persona más rica posee casi tanta riqueza como la mitad más pobre de la población mexicana, alrededor de 63.8 millones de personas ([Oxfam, 2024](#)).

En cuanto a la distribución del ingreso, los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) sugieren que el 10% superior de la distribución concentra más del 36% del ingreso nacional (México ¿cómo vamos?, 2023). A su vez, en 2022 el 50% de la población carecía de acceso a la seguridad social, el 17% no tenía acceso a servicios básicos como agua o energía, y el 43.5% de la población tenía ingresos por debajo de la línea de pobreza ([Coneval, 2023](#)).

Mientras tanto, nuestro sistema fiscal sigue privilegiando a los ricos a través de beneficios fiscales como deducciones y exenciones, así como tasas impositivas más bajas para los ingresos del capital que permiten la reproducción perfecta de una distribución de la riqueza sumamente desigual. Un sistema de lagunas y beneficios en el impuesto sobre la renta de las personas físicas contribuye a que las personas con mayores ingresos paguen tasas impositivas efectivas tan bajas como el 18%, mientras que la tasa máxima del impuesto sobre la renta es del 35% (Krozer, 2020).

En este contexto polarizado, en el que la distribución del ingreso en México incluye tanto a los representantes de los hogares más ricos como a los más pobres del mundo, una reforma fiscal socialmente justa debe centrarse en aprovechar una mayor parte de los ingresos y la riqueza de los más ricos del país para la promoción de un desarrollo sostenible e incluyente. Por lo tanto, nuestras propuestas de reforma de los impuestos sobre la renta y los activos se abstienen estrictamente de aumentar las cargas fiscales sobre los hogares de ingresos bajos y medios y se centran en fortalecer los ingresos recaudados a través de las contribuciones del 10% más rico a través de dos impuestos que ya existen en México: el **Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (ISR)** y el **predial**, un impuesto local sobre la propiedad de bienes inmuebles.

El ISR es un impuesto directo sobre los ingresos de las personas que desempeña un papel importante en el aumento de los ingresos fiscales de los países de ingresos altos y que recauda en promedio el 11.3% del PIB en los países de la OCDE en 2020 (OCDE, 2023). Al mismo tiempo, el ISR tiene un diseño progresivo, lo que significa que cuanto mayor es el ingreso de una persona, mayor debería ser el porcentaje (tasa) de ISR a pagar. En consecuencia, su recaudación proviene principalmente de personas con mayores ingresos. Por ejemplo, en 2020, 52.1% de la recaudación total del ISR-PF provino del 10% superior de la distribución del ingreso (SHCP, 2020).

Sin embargo, el diseño actual de la ISR contiene varias características que socavan tanto su potencial de recaudación de ingresos como su progresividad. Las tasas impositivas en sí mismas no son suficientemente progresivas; las exenciones y deducciones favorecen a los ricos y las rentas del capital reciben un trato preferencial en comparación con las rentas del trabajo.

A su vez, **el predial** es un impuesto directo subnacional sobre bienes inmuebles con gran potencial progresivo, ya que grava directamente los activos de individuos, organizaciones y corporaciones. Este impuesto se aplica a todas las personas contribuyentes con bienes inmuebles inscritos a su nombre en el Registro Público de la Propiedad. El predial es también una de las fuentes más importantes de ingresos fiscales para los municipios. Los ingresos recaudados por el predial se pueden utilizar para proporcionar servicios locales como la recolección de residuos y la creación y remodelación de infraestructuras locales de salud, educación o transporte.

Sin embargo, a pesar de estas ventajas, la recaudación del impuesto predial en México es de solo el equivalente al 0.2% del PIB, en contraste con el promedio internacional que es de 2% (Espinosa, Martínez y Martell 2018). También desde una perspectiva regional, la recaudación del impuesto predial mexicano es menor que la de países de ingresos similares en el continente como Argentina, Brasil, Colombia y Chile, donde se recauda 3%, 2%, 1.5% y 0.7% del PIB a través de este impuesto, respectivamente (Unda y Moreno, 2015). Además, los ingresos fiscales derivados del predial se distribuyen de manera muy desigual entre los estados.

Nuestras propuestas al respecto buscan aumentar los ingresos recaudados por medio del ISR y el predial y fortalecer su estructura progresiva.

PROPUESTA I



Modificar los tramos y las tasas impositivas del ISR con el objetivo de aumentar la incidencia del ISR sobre los estratos económicos de mayores ingresos y, al mismo tiempo, aumentar la recaudación.

Actualmente, el ISR de personas físicas debe pagarse en función de una tarifa progresiva de 11 tasas que va desde la tasa menor de 1.9% a la tasa mayor de 35%, lo que significa que a mayores ingresos tenga una persona, mayor debería ser el ISR a pagar, y viceversa. Sin embargo, en esta estructura persisten deficiencias y limitaciones que socavan tanto el potencial recaudatorio como progresivo del impuesto. Por ejemplo, en México, para tributar bajo la tasa máxima, el ingreso debe ser 28.7 veces mayor al salario medio del país, mientras que el promedio de la OCDE es de 5.4 veces (Casar, 2020). Los datos anteriores reflejan que en México las personas físicas necesitan tener ingresos demasiado altos para comenzar a tributar a la tasa máxima del 35%. Además, la tasa máxima que se aplica en México es considerablemente menor al promedio de esta para los países de la OCDE (42.6%) (Jaramillo y Rodríguez, 2020).

- Ante ello se propone: **Aumentar la tasa marginal máxima del país a valores cercanos al promedio de la OCDE:** Estudios previos² han señalado que la tasa marginal máxima en México podría ubicarse entre un 40% y un 60%, y que la tasa marginal máxima óptima sería, en promedio, de 52%. Ante ello, se plantea un aumento moderado de la tasa marginal hacia niveles cercanos al promedio de la OCDE (42.5%).
- **Reducir el umbral de ingresos inferior a partir del cual se cobra la actual tasa marginal máxima de 35%:** Se plantea una reducción del umbral de ingresos mínimos requeridos para tributar a la actual tasa máxima de 28 veces el ingreso promedio a 14 veces. Este cambio solo afectaría a la cúspide de la pirámide de ingresos. Esto implicaría que una persona con ingresos por 2.2 mdp (183 mil pesos mensuales) deba tributar a 35%, y no a partir de 4.5 mdp (375 mil pesos mensuales), como ocurre hoy en día.
- **Creación de nuevos tramos entre el 35% y la nueva tasa marginal máxima:** Actualmente, las personas contribuyentes con ingresos en el penúltimo tramo, gravado con una tasa de 34%, deben triplicar su ingreso para pasar a tributar apenas un 1% adicional. Para fortalecer la progresividad del impuesto se recomienda la creación de tramos adicionales entre la tasa del 35% y la nueva tasa marginal máxima, ajustando estos límites a la inflación anual. Ante ello, se considera pertinente desagregar en 3 o 4 tramos adicionales entre la tasa del 35% y la nueva tasa marginal máxima.

² Al respecto, véase: M. R. Campos, E. S. Chávez y G. Esquivel (2014). Los ingresos altos, la tributación óptima y la recaudación posible, CEFP, pp. 24-62.

Reducir las exenciones y deducciones que se aplican al ISRF, particularmente para hombres con altos ingresos.

PROPUESTA 2

Actualmente, México es el país de América Latina con mayores pérdidas recaudatorias estimadas por concepto de beneficios fiscales específicamente de ISR en 2021. El país podría haber registrado para dicho año pérdidas estimadas del orden del 1.13% del PIB (CEPAL, 2023) y de 1.3% del PIB para los años 2022 y 2023 (SHCP, 2022). Además, los gastos fiscales aplicados al ISR de personas físicas benefician a las personas y sectores de mayores ingresos sin que realmente exista evidencia del cumplimiento de los objetivos sociales y económicos esbozados en su justificación. Con el fin de reducir la discrecionalidad en el otorgamiento de los gastos tributarios vinculados al ISR y de reducir los beneficios fiscales que recaen principalmente en personas contribuyentes de mayores ingresos, se proponen las siguientes alternativas:



- **Restringir el acceso de los gastos tributarios a las personas de altos ingresos.** Para reducir el efecto regresivo del gasto tributario se recomienda determinar un tope de ingresos a partir del cual una persona física no pueda acceder a beneficios tributarios. Por ejemplo, la autoridad tributaria podría restringir el acceso para el 5% de la población con mayores ingresos. También, de acuerdo con el nivel de ingresos de las personas, estas serán acreedoras a un mayor o menor beneficio tributario, favoreciendo con ello a quienes declaren menores ingresos.
- **Justificar cada uno de los gastos tributarios con base en argumentos transparentes y robustos:** A fin de justificar la legitimidad de un gasto fiscal y su posible renovación es imprescindible aplicar un examen de proporcionalidad que evalúe los costos-beneficios esperados, su necesidad y su racionalidad.
- **Incluir una cláusula de vencimiento a todo gasto tributario aprobado:** Esta medida condicionaría la renovación de un gasto tributario a los resultados de una evaluación periódica de los requisitos previamente establecidos.
- **Transparentar todos los gastos tributarios:** Dado que la información disponible no permite visualizar el panorama completo de las pérdidas recaudatorias vinculadas al ISR, se sugiere publicar anualmente las cifras exactas de estas pérdidas y proporcionar los datos administrativos necesarios para la identificación de los percentiles de ingresos beneficiados.

PROPUESTA 3



Reducir los privilegios asociados con los ingresos de capital.

Bajo el actual diseño del ISR de personas físicas, los tratamientos preferenciales como tasas reducidas o exenciones generalizadas a determinadas rentas de capital benefician principalmente a los hombres pertenecientes a los estratos económicos de mayor ingreso. En concreto, existen tres tratamientos preferenciales a los ingresos de capital a revisar: la tasa reducida o preferencial por la enajenación de acciones y otros productos financieros en la bolsa de valores, la exención a quienes reciben una herencia o una donación, y la exención vigente sobre las ganancias de capital al enajenar una casa-habitación.

Al igual que ocurre con los gastos fiscales, estos tratamientos preferenciales favorecen a un sector muy pequeño de la población, lo cual profundiza las disparidades de género y las desigualdades económicas, además de socavar el potencial recaudatorio del sistema tributario. Por ello, se propone:

- **Nivelar las tasas de imposición a las ganancias de trabajo y de capital.** Esta ha sido una recomendación de la OCDE (2018), con la cual se contribuye a un sistema tributario más justo.
- **Eliminar la exención a la transferencia de propiedades por herencias.** Con un diseño progresivo y un umbral de exención alto, esto permitiría gravar únicamente a las personas de mayor ingreso y riqueza, sin afectar a las herencias en el resto de la población.
- **Modificar la exención a la enajenación de casas de habitación.** Reducir la exención vigente equivalente a 5.5 millones de pesos por venta de casa de habitación, tomando en cuenta los altos niveles de desigualdad en los precios promedios de diferentes regiones del país.

Fortalecer la capacidad administrativa de los gobiernos locales para recaudar el predial.

Para ello, sugerimos retomar las medidas propuestas en una iniciativa de 2021 de la Cámara de Diputados.

En esta iniciativa, las medidas para fortalecer las capacidades de los gobiernos locales para recaudar mayores ingresos tributarios a partir del predial giran en torno a tres ejes:

PROPUESTA 4



I

Promover el uso de los medios electrónicos y las tecnologías de la información y fortalecer la vinculación entre los catastros y los sistemas tributarios.

II

Mejorar los sistemas catastrales utilizando tecnología de punta, aprovechando la información generada por el INEGI.

III

Homogeneizar los sistemas de cálculo y liquidación de los tributos, con el fin de elevar los valores en los casos en que se han quedado rezagados, y ajustarlos a la baja en los casos en que se han incrementado por encima del valor real.

B) Enfrentar la crisis climática y fiscal a través de impuestos ambientales progresivos

México enfrenta una triple crisis ambiental: los impactos del cambio climático, los problemas de salud relacionados con la contaminación y la pérdida de biodiversidad. Por su ubicación geográfica y características socioeconómicas, México está especialmente expuesto y vulnerable a los fenómenos meteorológicos extremos asociados al cambio climático, como lo ejemplifica el huracán Otis, que generó daños [superiores a los 61 mil millones de pesos](#) y dejó a miles de personas empobrecidas. Al mismo tiempo, la contaminación del aire contribuye a más de 32,000 muertes prematuras cada año y la pérdida de biodiversidad del 50% en los ecosistemas naturales afecta el suministro de alimentos y el acceso al agua (Conabio, 2023).

México también es el miembro de la OCDE con el menor número de impuestos ambientales, mientras que, junto con Brasil, es el mayor emisor de CO₂ en América Latina. Los tres impuestos existentes incluyen los Impuestos Especiales de Productos y Servicios (IEPS) sobre la gasolina y el diésel, el IEPS sobre el carbono y el Impuesto Sobre Automóviles nuevos (ISAN). Sin embargo, las exenciones y los subsidios obstaculizan su capacidad de enviar señales claras a los mercados a favor de una economía de bajas emisiones. Para crear un entorno seguro y saludable para todos, necesitamos reducir tanto nuestras emisiones de CO₂ como los contaminantes locales, y recaudar los fondos necesarios para la adaptación al cambio climático a fin de proteger a las poblaciones vulnerables de la pérdida de ingresos, propiedades e incluso vidas. Además, el 1% más rico del país contamina más que el 80% más pobre ([Oxfam, 2023](#)), haciendo que los impuestos ambientales tiendan a ser progresivos. Es por estas razones que el fortalecimiento de los impuestos ambientales es el segundo pilar de nuestra propuesta de reforma tributaria.

Este componente ambiental incluye la transformación de la tenencia en un impuesto verde, la introducción de nuevas tarifas por el uso de aeropuertos y puertos por parte de vehículos altamente contaminantes y de altas emisiones como jets privados y yates, la reducción de las exenciones del IEPS al carbono y una reducción gradual de los estímulos fiscales al IEPS sobre la gasolina.

PROPUESTA 5

Transformar la tenencia en un impuesto verde sobre la propiedad de un automóvil y fortalecer su potencial de ingresos.



El impuesto sobre la tenencia o uso de vehículos, también conocido como tenencia, es un impuesto sobre los bienes personales, por lo que es progresivo, ya que los ingresos recaudados provienen en mayor medida de los hogares más ricos que pueden permitirse tener uno o varios automóviles. El monto del impuesto a pagar se calcula en función del valor del automóvil, lo que aumenta las contribuciones absolutas de los hogares de mayores ingresos con automóviles más caros. En los estados donde se recauda, representa una importante fuente de ingresos para los gobiernos locales (Herrera González, 2019).

Sin embargo, desde que la tenencia se convirtió en un impuesto local en 2012, el monto recaudado disminuyó considerablemente. En 2020, la recaudación de la tenencia en las entidades federativas se ubicó en 15,000 millones de pesos, 55.5 % menos que en 2008, con seis entidades federativas que no recaudaron este impuesto. Al mismo tiempo que cayó la recaudación, el parque automotor aumentó 154.6% entre 2008 y 2020 (Inegi, 2021), lo que muestra el gran potencial de captación de ingresos perdido en la última década.

Para desarrollar este potencial, proponemos recuperar una Ley Federal de Tenencia. En este escenario, en los estados que no cobran tenencia, este impuesto sería recaudado por la federación, eximiendo de este impuesto federal a los contribuyentes de estados que sí lo recaudan. Estos ingresos adicionales recaudados deberían destinarse, por ejemplo, a un fondo para el desarrollo de las redes de transporte público masivo. Un segundo objetivo de una reforma de la tenencia debería ser aumentar su potencial como impuesto ambiental. La gran mayoría del aumento del parque automotor en México se da en vehículos convencionales con motor de combustión interna. De acuerdo con el Inegi, en 2020 solo el 2.5% de los automóviles recién vendidos fueron híbridos o eléctricos (Inegi, 2020). Esto es especialmente preocupante considerando que el transporte es responsable de más del 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero del país.

Actualmente, en varios estados los vehículos eléctricos ya están exentos del pago del impuesto y, en general, el monto del impuesto a pagar se calcula únicamente en función del valor del automóvil, sin considerar sus emisiones de GEI o contaminantes locales. Ante ello, **proponemos que las emisiones de gases de efecto invernadero y de contaminantes locales se incluyan en el cálculo del tipo impositivo para los automóviles que superen un determinado umbral de valor.** Incluir este umbral de valor es importante para evitar efectos regresivos, ya que los automóviles más antiguos tienden a tener emisiones más altas y los hogares de ingresos bajos y medios tienden a poseer automóviles más antiguos.

Explorar la posibilidad de un impuesto especial a la circulación de jets y yates privados.

PROPUESTA 6

Los jets privados emiten casi diez veces más contaminantes por pasajero que los aviones comerciales, y a menudo se utilizan para distancias muy cortas. Por su parte, un superyate con tripulación permanente, helipuerto, submarinos y piscinas emite alrededor de 7,020 toneladas de CO₂ al año ([Climaterra, 2021](#)), aproximadamente 1,400 veces más que la huella de carbono per cápita a nivel mundial. En un contexto que exige al país un esfuerzo por la lucha contra la crisis climática, lo justo es que quien más recursos tiene deba ser quien más contribuya. Gravar a los jets privados en particular cobra aún mayor relevancia considerando que, en 2017, México fue el segundo país con más jets privados en el mundo ([Forbes, 2017](#)).



En Suiza, por ejemplo, ya se está aplicando una tarifa a vuelos en jets privados que varía en función de la distancia recorrida y el peso de los aviones en un rango entre 500 CHF (462 euros) y 3,000 CHF (2,775 euros) por vuelo ([Transport & Environment, 2021](#)). En Chile se introdujo, en 2022, un impuesto al lujo que aplica a la circulación de helicópteros, aviones, yates y automóviles de alta gama con avalúo fiscal igual o superior a 40 millones de pesos chilenos (aproximadamente 700,000 pesos mexicanos). Se trata de una tasa anual del 2% sobre el avalúo fiscal o valor de mercado, que se cobra de manera adicional al pago de permisos de circulación de estos vehículos ([La Tercera, 2022](#)).

Los ingresos recaudados por medio de un impuesto similar en México podrían destinarse, por ejemplo, para iniciativas de mitigación y adaptación al cambio climático en y más allá del sector de transporte.

PROPUESTA 7

Reducir el número de exenciones en el IEPS al carbono y aumentar gradualmente el precio subyacente por tCO₂.



El IEPS al carbono es una forma específica del IEPS que grava el contenido de carbono de los combustibles fósiles. En comparación con el IEPS de la gasolina, sus cuotas son mucho más bajas: la cuota a pagar por la gasolina en 2024 es de solo 16.3677 centavos/l (DOF, 2023). Su principal objetivo es desincentivar el consumo de combustibles con la intención de contribuir a mitigar las emisiones nacionales de gases de efecto invernadero.

Sin embargo, en la actualidad el IEPS de carbono cubre solo el 23% de las emisiones de GEI en el territorio (Banco Mundial, 2021b), lo que socava su capacidad de contribuir significativamente a una descarbonización de la economía. Por ejemplo, el gas natural y la turbosina, que se incluyeron en la propuesta original del impuesto en 2013, quedaron exentos en la versión aprobada. Además, los cambios en el uso del suelo que generan emisiones adicionales, así como el uso de petróleo para la fabricación, no están cubiertos por este impuesto.

Al mismo tiempo, el precio por tonelada equivalente de dióxido de carbono emitido con un rango entre 0.4 y 3 dólares se encuentra entre los más bajos del mundo, por debajo de los aplicados en Chile, Argentina y Colombia (Banco Mundial, 2021b). También se encuentra drásticamente por debajo de los 40-80 dólares por tonelada necesarios para alcanzar un escenario de 2 °C en el marco del Acuerdo de París. Sin embargo, a nivel subnacional, estados como Zacatecas y Tamaulipas que tienen sus propios impuestos subnacionales y cuentan con precios de carbono mucho más altos, de 12 y 13 USD/tCO₂eq, respectivamente.

Al elevar el precio subyacente del carbono del IEPS al nivel del impuesto al carbono estatal de Zacatecas, se podrían haber recaudado más de 12.918 mdp adicionales en 2022 (SAT, 2023). Esto es aproximadamente el doble del presupuesto dedicado en 2023 al "Programa de vivienda social" que proporciona subsidios de vivienda a quienes no tienen acceso a recursos suficientes o financiamiento para adquirir una vivienda adecuada.

C) Democratizar las decisiones de gasto: Para que el dinero vaya a donde rinda frutos

En el apartado anterior, hemos propuesto una serie de recomendaciones para aumentar los ingresos tributarios. El objetivo de aumentar los ingresos tributarios es permitir que el Estado proteja eficazmente los derechos de las personas y proporcione más y mejores bienes y servicios públicos que aumenten el bienestar de la población y reduzcan las desigualdades.

Sin embargo, la expansión de los ingresos públicos sin mecanismos que garanticen una mejor gestión de los recursos difícilmente logrará los propósitos que buscamos. Un aumento de los ingresos sin controles ni transparencia eleva los riesgos de malgasto, permite que se destinen fondos a proyectos y programas de dudosa rentabilidad social y aumenta el gasto corriente o las transferencias para financiar operaciones de empresas del sector público.

Hasta ahora, la falta de controles en la legislación y la fiscalización por parte del Legislativo ha permitido que el Ejecutivo maneje recursos con base en criterios políticos o ideológicos, elimine programas que benefician a sectores vulnerables y permita que proyectos con escasos beneficios sociales consuman recursos que podrían estar financiando educación, desarrollo infantil y programas de salud, entre otros.

Por lo tanto, mejorar los procesos de toma de decisiones en la planificación y la ejecución de los recursos públicos es tan importante como aumentar los ingresos fiscales. Esto implica fortalecer la intervención del Poder Legislativo, asegurar que los recursos públicos financien programas y proyectos que mejoren la calidad de vida de la población, y priorizar el financiamiento de derechos y bienes o servicios públicos de calidad.

Para crear un marco presupuestario democrático, transparente y garante de los derechos humanos, hacemos una serie de propuestas que incluyen, entre otras, la etiquetación de impuestos, la introducción de garantías presupuestarias, el fortalecimiento de la regulación de los ajustes presupuestarios y el uso de ingresos excedentes inesperados, y la promoción de una mejor gobernanza de los fideicomisos.

Etiquetado de impuestos.

Proponemos que la legislación destine una parte significativa de los ingresos fiscales recaudados a través de las propuestas de reforma presentadas a sectores o programas específicos relacionados: por ejemplo, asignando una proporción de los ingresos fiscales del IEPS a la gasolina a la financiación de alternativas de transporte público de bajas emisiones. Hoy en día, el gobierno federal tiene un poder discrecional significativo en la asignación de recursos del presupuesto público, lo que le permite dirigir los ingresos fiscales a iniciativas con dudoso beneficio social, económico o ecológico. Para evitar esto, las reformas particulares pueden obligar a destinar una parte de las contribuciones a fines específicos, como recomendó la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en 2019. A nivel subnacional, la etiquetación de ingresos públicos ya se ha puesto en práctica: en la Ciudad de México, el 1% de las tarifas del servicio de suministro de agua se destinan a la investigación y el desarrollo tecnológico para la gestión del agua y, en Nuevo León, el 1% de la recaudación del impuesto sobre la nómina se destina a un fideicomiso para iniciativas que mejoren la calidad de vida de los residentes.

PROPUESTA 8



PROPUESTA 9



Introducir una Garantía presupuestaria para el sistema de salud para las personas sin seguridad social.

Con el fin de garantizar servicios de salud de calidad para las personas sin seguridad social, **recomendamos reformar la Ley General de Salud para establecer el financiamiento del IMSS Bienestar en función de la población sin acceso a la seguridad social y fijar un presupuesto mínimo per cápita.** En nuestro sistema de salud, existen disparidades significativas en el financiamiento entre los componentes destinados a la población con y sin seguridad social.

El gasto per cápita por paciente en las instituciones de seguridad social es de 28,925 pesos, 57% superior al gasto por paciente de los potencialmente atendidos por el IMSS-Bienestar (15,507 pesos). A diferencia del IMSS y el ISSSTE, que se financian a través de un financiamiento tripartito, el control presupuestario directo del gobierno facilita recortes en el presupuesto destinado a la salud de la población sin seguridad social. Es por ello que necesitamos disposiciones legales para salvaguardar los recursos destinados al IMSS-Bienestar.

Fortalecer la regulación de los ajustes presupuestarios, del uso de los ingresos excedentes y el endeudamiento.

PROPUESTA 10

A lo largo del año fiscal, el Presupuesto de Egresos Federales (PEF) sufre cambios excesivos en comparación con la versión aprobada por el Poder Legislativo: tan solo en 2022, de 48 ramos, 19 (39.5%) tuvieron modificaciones de más/menos 15% del presupuesto aprobado. Estos grandes **cambios presupuestarios** evidencian el margen discrecional del que dispone el ejecutivo para reasignar fondos unilateralmente sin necesidad de justificar estas modificaciones ni aportar evidencias acerca de su impacto. Para aumentar el control democrático sobre la asignación de recursos y fortalecer la rendición de cuentas por parte del ejecutivo proponemos que



01

Los aumentos superiores **al 5%** que realiza el ejecutivo en servicios de personal, materiales y suministros y servicios generales **deban ser informados y justificados al Congreso**, y los aumentos que excedan **del 15%** deban ser informados a la Cámara de Diputados para su análisis y **aprobación**.

02

Se prohíban los ajustes presupuestarios que **lleven a un aumento del gasto corriente a expensas de la inversión física o entre diferentes ramas o programas**, así como los ajustes presupuestarios **que disminuyan el monto aprobado a los Poderes Autónomos**, a menos que resulten de una reducción significativa de los ingresos públicos asociada a una disminución del PIB.

03

La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública tenga el mandato de **realizar revisiones sistemáticas de los ajustes presupuestarios** en el mes siguiente al Informe Trimestral sobre Situación Económica, Finanzas Públicas y Deuda Pública.

Al mismo tiempo, de manera recurrente los ingresos públicos son subestimados en comparación con las cifras reales: De 2013 a 2016, el Gobierno Federal acumuló **ingresos excedentes** por un total de 1 billón 203 mil millones de pesos. Esto significó tener, en promedio cada año, 300,800 millones de pesos adicionales a los montos originalmente presupuestados y aprobados por el Congreso, sin que el ejecutivo tuviera que transparentar o rendir cuentas sobre su uso ([México Evalúa, 2018](#)).

Con respecto al **endeudamiento**, los gobiernos federales han ignorado de forma reiterada la "regla de oro", al endeudarse por encima del gasto de inversión, y han utilizado la deuda para financiar gasto corriente. Por cada peso de deuda, 59 centavos financian la inversión, mientras que los 41 centavos restantes se destinarán a financiar el gasto corriente (México Evalúa, 2023c). El servicio de la deuda contraída para financiar el gasto corriente disminuye el espacio fiscal disponible para financiar inversiones y programas que promuevan el desarrollo social y económico.

Para evitar el gasto discrecional y promover el control de la asignación de recursos extraordinarios y el uso de la deuda, se plantean las siguientes propuestas:

- 01 Que la **Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) esté obligada a destinar ciertos porcentajes de los ingresos excedentes a rubros específicos** como el pago de la deuda, fondos de estabilización o fondos de desastres naturales o de inversión física.
- 02 Que el Informe Trimestral sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública incluya una nota metodológica **que explique la asignación de los ingresos excedentes** y un informe sobre su origen y destino específicos.
- 03 Transparentar en la cuenta pública los proyectos de infraestructura, programas presupuestarios y rubros de gasto específicos que hayan sido financiados con ingresos derivados de endeudamiento.

PROPUESTA II

Transparencia y rendición de cuentas de los fideicomisos.



Para garantizar la supervivencia de los programas y proyectos a largo plazo, más allá de las asignaciones presupuestarias anuales, el gobierno ha establecido fideicomisos públicos. A pesar de la reducción de los fondos mantenidos en fideicomisos desde 2018, estos ascendían a 570 mil millones de pesos en el primer trimestre de 2023 ([México Evalúa, 2023c](#)), lo que sugiere que los fideicomisos seguirán siendo un instrumento utilizado por el gobierno. Esto pone de manifiesto la necesidad de establecer mecanismos que promuevan un mayor control y transparencia en su funcionamiento, ya que en el pasado ha habido casos de mal uso de estos instrumentos de financiamiento. Estos mecanismos deben:

- 01 Hacer más plural la integración de **los comités técnicos del fideicomiso**, que incluyan funcionarios de diferentes ramos y miembros independientes.
- 02 Ampliar el contenido de los **informes del fideicomiso** para identificar con precisión el destino de los recursos, incluidos los ejecutores, los programas presupuestarios y sus montos. Esto también aplica si se realizan transferencias a la Tesorería de la Federación.
- 03 **Contar con auditorías y evaluaciones obligatorias** por parte de organismos externos para evaluar las decisiones y verificar la rentabilidad, que especifiquen su oportunidad y publicidad.
- 04 Crear un **registro único de fideicomisos** en el portal de transparencia de la Secretaría de Hacienda con una estructura de datos abiertos para la trazabilidad de los fondos.
- 05 Establecer **parámetros para la creación y la extinción de fideicomisos** con recursos públicos, incluyendo para su extinción un dictamen técnico de la Auditoría Superior de la Federación.

Medición del impacto presupuestario de las reformas legislativas.

PROPUESTA 12

Una reforma constitucional que reconozca el derecho a recibir una pensión para una población específica, o que transfiera más competencias al Poder Judicial, puede causar un impacto en el gasto público o en la economía nacional. Por ello, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria dispone que el Poder Ejecutivo incluya una evaluación de impacto presupuestario de los proyectos de ley o decretos presentados al Congreso, y estipula que las comisiones del Congreso, al elaborar sus respectivos informes, deben evaluar el impacto presupuestario de los proyectos de ley o decretos.



Sin embargo, el cumplimiento de esta obligación es discrecional en la práctica. En informes recientes de la Cámara de Diputados, se observa que el impacto presupuestario no se incluye o se declara que no tiene impacto presupuestario. Las iniciativas del Poder Ejecutivo siguen un patrón similar: omiten esta evaluación, aun cuando los efectos económicos y presupuestarios son evidentes.

Para elegir entre las políticas públicas que prometen los mejores resultados en términos de desarrollo social y económico con escasos recursos públicos, es esencial aportar evidencia de sus costos y beneficios. Proporcionar esta información también es clave para que los gobiernos rindan cuentas de sus promesas.

Por ello, proponemos:

- 01 Que **todos los proyectos de ley o decretos presentados por el Poder Ejecutivo deban incluir una evaluación de impacto presupuestario**, que esta evaluación deba ser firmada por la Secretaría de Hacienda y que el Centro de Estudios de Finanzas Públicas (CEFP) y el Instituto Belisario Domínguez (IBD) estén obligados **a elaborar y verificar transversalmente la evaluación de impacto presupuestario** cuando las iniciativas del Poder Ejecutivo sean revisadas en sus cámaras.
- 02 Que **todos los proyectos de ley o decretos que tengan por objeto reformar la Constitución**, materias que sean áreas estratégicas del Estado mexicano o que se fundamenten en el artículo 134 constitucional, **deban incluir una evaluación de impacto presupuestal** antes de ser revisadas, y que estas evaluaciones sean elaboradas por el CEFP o el IBD.
- 03 Fortalecer la autonomía del CEFP y el IBD.
- 04 Dar un plazo a los organismos autónomos para que elaboren una evaluación de impacto presupuestario antes de que se revise una iniciativa de reforma que afecte a algunas de sus competencias.
- 05 Incluir en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria los elementos que los poderes Ejecutivo y Legislativo deben considerar al momento de evaluar el impacto presupuestal.

CONCLUSIONES:

Necesitamos una reforma fiscal progresiva ahora



La brecha entre los desafíos apremiantes que enfrentan los gobiernos mexicanos en materia de desigualdad, crecimiento sostenible, crisis climática e impunidad y los recursos para abordarlos se amplía constantemente. El espacio fiscal del gobierno federal, es decir, la disponibilidad de recursos fiscales para implementar política pública sin comprometer la sostenibilidad de su posición financiera, medida en porcentaje del PIB, se ha reducido a la mitad entre 2023 y 2024, y en 2024 representa solo el 0.9% del PIB (CIEP, 2023). Al mismo tiempo, como observamos anteriormente, llevar nuestro sistema de salud al mínimo recomendado por la OPS requerirá un 3% adicional del PIB. Para establecer un sistema público universal de cuidado infantil necesitamos más de un 1% adicional del PIB, y lo mismo ocurre con los requisitos de financiamiento de un Poder Judicial efectivo. En el trasfondo, el gasto público no programable en pensiones se acelera a un ritmo alarmante: entre 1995 y 2022, el gasto en pensiones experimentó un aumento de 1,101%, mientras que los ingresos públicos aumentaron solo 149%, una tendencia que continuará en los siguientes años (México Evalúa, 2023a). Esto significa que, en el futuro, habrá aún menos recursos disponibles para la salud, la educación, la policía y el desarrollo de la capacidad institucional de las dependencias estatales. Si seguimos con esta tendencia, las manos del próximo gobierno por dejar su firma en el país estarán atadas.

Sin embargo, esto no tiene por qué ser así. Con el 17.3% del PIB recaudado en ingresos fiscales en 2022, México aún está lejos de desarrollar todo su potencial de recaudación de fondos. Otros miembros latinoamericanos de la OCDE con una relación impuestos/PIB considerablemente más alta, como Colombia y Chile, muestran el camino. La gran concentración de la riqueza y el ingreso, en la que el 1% más rico posee alrededor del 41.2% de la riqueza de México (CEPAL, 2023), mientras que el ingreso del 10% más rico es más de 2.5 veces mayor que el del resto de la población (México ¿cómo vamos?, 2023), muestra un potencial significativo para aumentar los ingresos públicos a través de una **reforma fiscal progresiva**. En la actualidad, estos altos niveles de desigualdad conviven con un sistema fiscal que casi no genera redistribución, privilegia a los ricos con beneficios y exenciones fiscales, tasas impositivas más bajas para las rentas de capital y no tiene impuesto a la herencia ni al patrimonio. Aprovechar estas oportunidades puede aumentar significativamente los ingresos públicos y reducir la desigualdad, creando un sistema tributario más justo.

Asimismo, la agenda para enfrentar el cambio climático y las crisis ecológicas a través de **Estrategias Nacionales de Mitigación y Adaptación** ofrece importantes puntos de alineamiento con una reforma fiscal progresiva. Los impuestos ambientales son instrumentos importantes para incentivar la transición a tecnologías de bajas emisiones en el transporte, la energía y la industria. Además, dado que los grupos de ingresos más altos tienden a generar mayores emisiones de CO₂ per cápita, los impuestos ambientales son, en principio, progresivos. La introducción de nuevos impuestos ambientales subnacionales que aumenten los presupuestos de los gobiernos estatales y municipales puede fortalecer aún más la capacidad de los gobiernos regionales y locales para crear infraestructura, proporcionar atención médica y educación e invertir para hacer que sus territorios sean más resilientes al cambio climático.

El aprovechamiento de estas oportunidades para aumentar los ingresos debe complementarse con mecanismos para que el gasto público sea más democrático, transparente y responsable. Ante la escasez de recursos públicos, la regulación debe garantizar que estos se asignen a aquellas políticas públicas e inversiones que prometan mayores beneficios sociales, económicos y ambientales, que sean más eficaces para fortalecer la protección de los derechos de las personas y reducir la desigualdad. Las reasignaciones unilaterales de recursos públicos por parte del Ejecutivo deben limitarse y la financiación de bienes públicos clave, como la atención sanitaria y el funcionamiento del Poder Judicial, debe estar protegida por ley contra los recortes discrecionales.

La desaparición del espacio fiscal muestra que ahora es el momento de aprobar una reforma fiscal progresiva. Por lo tanto, instamos al próximo gobierno a adoptar la agenda de una reforma fiscal progresiva con mecanismos incorporados para fortalecer la eficiencia y la rendición de cuentas del gasto público. Las propuestas que hemos presentado muestran que es posible y necesaria una reforma fiscal centrada en los grupos de ingresos más altos, sin generar cargas nuevas a los grupos de ingresos medios y bajos. Es necesario no solo salvaguardar nuestra capacidad para hacer frente a los desafíos inmediatos que se avecinan, sino también mejorar en cuanto a la protección de los derechos de las personas a la seguridad, la educación, la salud, la participación económica y social, y liberar el potencial que siempre ha caracterizado a nuestro territorio.

Referencias

- Alonso, C. 2022. 171 helicópteros, 994 aviones privados, 866 yates y 40 mil autos de lujos quedarán gravados con nuevo impuesto. La Tercera, 2022-01-18: www.latercera.com/pulso/noticia/171-helicopteros-994-aviones-privados-866-yates-y-40-mil-autos-de-lujos-quedaran-gravados-con-nuevo-impuesto/TVK54C5EXNBUJPCSTROJJXJOMQ/
- Banco Mundial. 2021a. Increasing tax revenue in developing countries. World Bank Blogs: blogs.worldbank.org/impactevaluations/increasing-tax-revenue-developing-countries.
- Banco Mundial. 2021b. State and Trends of Carbon Pricing 2021. © Washington, DC: World Bank: hdl.handle.net/10986/35620.
- Casar, J. 2020. El impuesto sobre la renta de las personas y la impostergable reforma fiscal. Posibilidades para una reforma al impuesto sobre la renta de las personas. Hacia un nuevo pacto fiscal. © Ciudad de México: Fundación Friedrich Ebert México.
- Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia. 2020. Índice global de impunidad. Escalas de Impunidad en el mundo. © Puebla: Fundación Universidad de las Américas: www.udlap.mx/cesij/files/indices-globales/o-IGI-2020-UDLAP.pdf
- CEPAL, Cooperación Española y BID. 2022. Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y el Caribe: www.cepal.org/es/publicaciones/47855-panorama-relaciones-fiscales-niveles-gobierno-paises-america-latina-caribe.
- CEPAL. 2023a. La distribución del ingreso y la riqueza en México y países seleccionados. Nuevas aproximaciones conceptuales y metodológicas. © Santiago: Naciones Unidas: repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/137bcd3c-aa23-460e-89e0-d96a543b83c9/content
- CEPAL. 2023b. CEPAL (2023) Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. Política fiscal para el crecimiento, la redistribución y la transformación productiva: www.cepal.org/es/publicaciones/48899-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2023-politica-fiscal-crecimiento-la
- CIEP. 2023. Implicaciones del paquete económico 2024. © Ciudad de México: CIEP: paqueteeconomico.ciep.mx/wp-content/uploads/2023/09/PE-2024-Implicaciones.pdf
- Climaterra. 2021. Aviones privados, mansiones y superyates: la enorme huella de carbono de los multimillonarios: www.climaterra.org/post/aviones-privados-mansiones-y-superyates-la-enorme-huella-de-carbono-de-los-multimillonarios
- Conabio. 2023. ¿Por qué se pierde la biodiversidad? © Ciudad de México: Conabio: www.biodiversidad.gob.mx/biodiversidad/porque.html
- Coneval, 2020. Impacto del Programa: Escuelas de Tiempo Completo 2018: www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/PETEC.pdf
- Coneval. 2023. Medición de la pobreza: www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobrezalncio.aspx
- DOF. 2023. © Ciudad de México: Coneval.
- Espinosa, Martínez y Martell. 2018. ¿Por Qué Algunos Municipios En México Son Mejores Recaudadores de Impuesto Predial Que Otros? Gestión y Política Pública, 27(2), p. 375.
- Forbes. 2017. The Countries Where Private Jet Ownership Is Soaring: www.forbes.com/sites/niallmccarthy/2017/03/02/the-countries-where-private-jet-ownership-is-soaring-infographic/?sh=4cd8aebc539e
- Herrera González, V. 2019. El impuesto sobre tenencia o uso de vehículos y las finanzas públicas, Revista Pluralidad y Consenso, 9(40), pp. 92-102.
- IMCO. 2023a. Paquete Económico 2024. Menos ingresos, más deuda. © Ciudad de México: IMCO: imco.org.mx/wp-content/uploads/2023/09/Menos-Ingresos-y-mas-deuda_20230921.pdf
- IMCO. 2023b. Situación del agua en México: imco.org.mx/situacion-del-agua-en-mexico/
- IMCO. 2023c. El prodesen 2023-2037 incrementa artificialmente las cifras de generación de energía limpia en México: imco.org.mx/el-prodesen-2023-2037-incrementa-artificialmente-las-cifras-de-generacion-de-energia-limpia-en-mexico/
- Inegi. 2020. Registro administrativo de la industria automotriz de vehículos ligeros: www.inegi.org.mx/datosprimarios/iavl/
- Jaramillo, M. E., Rodríguez, A. L. 2020. (In)justicia fiscal y captura política en México. Trabajo de investigación resultado de la Segunda Convocatoria de becas de investigación "Élites, captura del Estado y desigualdad en América Latina y el Caribe", México, julio, pp. 1-86.

Krozer, A. 2020. La (ir)responsabilidad fiscal de las élites: economia.nexos.com.mx/la-irresponsabilidad-fiscal-de-las-elites/

México ¿cómo vamos?. 2023. ENIGH 2022, ¿cómo vamos con los ingresos y gastos de los hogares?: mexicocomovamos.mx/publicaciones/2023/07/enigh-2022-como-vamos-con-los-ingresos-y-gastos-de-los-hogares/

México Evalúa. 2018. Léase si quiere gobernar. © Ciudad de México: México Evalúa: www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2018/06/libro-lease-siquiere-gobernarsenrio-1.pdf

México Evalúa. 2023a. Punto de quiebre: pensiones y finanzas públicas: numerosdeerario.mexicoevalua.org/2023/08/04/punto-de-quiebre-pensiones-y-finanzas-publicas/

México Evalúa. 2023b. Gasto en salud en el PEF 2024: se profundiza la inequidad: numerosdeerario.mexicoevalua.org/2023/09/26/gasto-en-salud-en-el-pef-2024-se-profundiza-la-inequidad/

México Evalúa. 2023c. 5 riesgos de finanzas públicas al 1T 2023: numerosdeerario.mexicoevalua.org/2023/06/08/5-riesgos-de-finanzas-publicas-al-1t-2023/

OCDE. 2023a. Revenue Statistics 2023: Tax Revenue Buoyancy in OECD Countries: www.oecd-ilibrary.org/sites/gd0453d5-en/index.html?itemId=/content/publication/gd0453d5-en

OECD. 2023b. Tax Revenue: data.oecd.org/tax/tax-revenue.htm

OEA. 2010. Towards the Fifth Summit of the Americas Regional Challenges. © Washington, D.C.: OEA: www.summit-americas.org/pubs/towards_v_summit_regional_challenges_en.pdf

OMS. 2010. The World Health Report. © Geneva: OMS: iris.who.int/bitstream/handle/10665/44371/9789241564021_eng.pdf?sequence=1

ONU Mujeres. 2021. Costos, retornos y efectos de un Sistema de cuidado infantil universal, gratuito y de calidad en México: mexico.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Mexico/Documentos/Publicaciones/2021/twopager_pobinfantil.pdf

Oxfam. 2024. El monopolio de la desigualdad. Cómo la concentración del poder corporativo lleva a un México más desigual: www.oxfam.org/wp-content/uploads/2024/01/El-monopolio-de-la-desigualdad-Davos-2024-Briefing-Paper.pdf. © Ciudad de México: Oxfam México.

Oxfam. 2023. Richest 1% emit as much planet-heating pollution as two-thirds of humanity: [www.oxfam.org/en/press-releases/richest-1-emit-much-planet-heating-pollution-two-thirds-humanity#:~:text=The%20richest%201%20percent%20\(77,\(50%20percent\)%20of%20emissions.](http://www.oxfam.org/en/press-releases/richest-1-emit-much-planet-heating-pollution-two-thirds-humanity#:~:text=The%20richest%201%20percent%20(77,(50%20percent)%20of%20emissions.)

Oxfam México. 2020. Encuesta de Percepciones sobre Justicia Tributaria: oxfam.org/wp-content/uploads/2021/01/Versio%CC%81n-preliminar.pdf

Oxfam, 2019. Trabajo de Cuidados y Desigualdad. © Ciudad de México: Oxfam México: oxfam.org/wp-content/uploads/2020/02/Trabajo-de-cuidados-y-desigualdad.pdf

SHCP. 2020. Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2020: www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infoanual/2022/ig_2022.pdf

Transport & Environment. 2021. Private jets: can the super rich supercharge zero-emission aviation?: www.transportenvironment.org/wp-content/uploads/2021/08/2021_05_private_jets_FINAL.pdf

Unda, M. y Moreno, C. 2015. La recaudación del impuesto predial en México: un análisis de sus determinantes económicos en el periodo 1969-2010. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. 2015, 60(225), pp.47-78.

Vanguardia. 2023. Advierten que se necesita inversión de 5 mil mdd anuales para satisfacer demanda de electricidad. Vanguardia, 2023-10-25: vanguardia.com.mx/noticias/advierten-que-se-necesita-inversion-de-5-mil-mdd-anuales-para-satisfacer-demanda-de-electricidad-FX9743623

World Justice Project. 2023. Rule of Law Index 2023. © Washington, D.C.: The World Justice Project: worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/downloads/WJPIIndex2023.pdf

Zepeda, C. 2023. En 4 años, crecieron 18 veces las cuentas en casas de bolsa. La Jornada, 2023-02-19: www.jornada.com.mx/notas/2023/02/19/economia/en-4-anos-crecieron-18-veces-las-cuentas-en-casas-de-bolsa/



México Evalúa



OXFAM
México



Programa
Universitario
de Estudios
del Desarrollo
UNAM

#SinImpuestosNoHayDerechos

