



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

**FACULTAD DE ECONOMÍA**

**El Impuesto Sobre la Renta y su impacto en la  
Redistribución del Ingreso en México 2010-2021**

**TESIS**

Que para obtener el título de  
**Licenciado en Economía**

**P R E S E N T A**

Mario Alberto Ramírez Cázares

**DIRECTOR DE TESIS**

Dr. Benjamín López Ortiz



Ciudad Universitaria, Cd. Mx., marzo de 2023.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## **Agradecimientos**

A mi Madre, Delia:

Por tu eterno e incalculable amor y apoyo. Sin ti, nada sería posible. Gracias infinitas, te amo.

A mi familia:

Por ser siempre un soporte y refugio seguro.

A mis amigos:

Por cada idea discutida y desarrollada.

A mi asesor:

Al Dr. Benjamín López Ortiz, por su orientación, incondicional apoyo y paciencia en el desarrollo de este trabajo.

Y, por último, pero no menos importante, mi eterno agradecimiento y deuda a la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Facultad de Economía, por darme la oportunidad para formarme como Economista. Mi orgullo universitario será infinito.

## Contenido

Proyecto de investigación .....	5
Capítulo 1; Aspectos históricos y teóricos de la Política Tributaria .....	7
Resumen de la historia de los sistemas tributarios .....	7
La historia del sistema tributario en México.....	8
El Sistema Fiscal después de la independencia 1810.....	10
La Hacienda Pública.....	12
Aspectos teóricos de la Política Tributaria.....	13
Política Fiscal .....	16
Ingresos del Estado .....	17
Impuestos.....	19
Elementos de los impuestos .....	19
Funciones .....	20
Efectos de los impuestos.....	21
Principios del sistema tributario .....	22
Perspectiva de Estudio de los Impuestos.....	26
Clasificación de los impuestos.....	26
Marco Normativo de los Ingresos de la Federación .....	28
Capítulo 2; La Distribución y Redistribución del ingreso en México .....	30
Introducción .....	30
Pobreza y Desigualdad .....	33
Desde el Derecho .....	36
Normativa de la distribución y redistribución del ingreso en México .....	37
Formas de Redistribución.....	40
Capítulo 3: La Importancia del Impuesto Sobre la Renta en México .....	41
Antecedentes del ISR .....	41
Evolución histórica del Impuesto Sobre la Renta en México .....	41
Propiedades del ISR.....	43
Análisis histórico del ISR.....	44
Problemas de baja recaudación tributaria en México .....	46
¿Cómo saber que un impuesto es progresivo y qué significa? .....	49
¿El Impuesto Sobre la Renta realmente es progresivo? .....	50
Efecto de la progresividad del ISR en la redistribución del Ingreso .....	52

¿Qué pasa si aumentamos la tasa efectiva del ISR? .....	53
Capítulo 4; Gasto Público de México .....	55
Política, Programa o Proyecto .....	55
Desarrollo Social y Política Social .....	56
Gasto Público, la herramienta .....	57
Objetivos del Gasto Público .....	58
Efectos del Gasto Público .....	59
Del término “Gasto” al término “Presupuesto de Egresos” .....	59
Estructura del Gasto Público .....	60
Análisis del Gasto Público con atención al Gasto Programable en Clasificación Funcional.....	61
Efectos del Gasto Público en Desarrollo Social en el ingreso de los hogares. ....	72
Impacto Redistributivo de la Política Fiscal.....	72
La importancia del Seguimiento y Evaluación.....	73
¿Qué más podemos esperar de la Redistribución del Ingreso? .....	74
Conclusión .....	75
Bibliografía .....	81

# El Impuesto Sobre la Renta y su impacto en la Redistribución del Ingreso en México 2010-2021

## - Índice general de capítulos

- 1- Aspectos históricos y teóricos de la Política Tributaria
- 2- La distribución y redistribución del ingreso en México
- 3- La importancia del Impuesto Sobre la Renta en México
- 4- Gasto Público de México

## - Justificación y delimitación

En la actualidad México comúnmente no tiene los mejores resultados en materia económica y esto se hace más evidente cuando se le compara con otros países en el ejercicio de su economía, y las Finanzas Públicas no son ajenas a estos resultados negativos o débiles, sobre todo en los aspectos que se analizarán en este estudio, los cuales son; el destino de los ingresos de México, con especial atención en los ingresos generados por el Impuesto Sobre la Renta, su papel en el Sistema Tributario y su posible repercusión en la Redistribución del Ingreso y los ingresos finales de la población de México.

El Gasto Público responsable y justo puede traer contribuciones muy buenas a la sociedad si se practica una redistribución del ingreso de manera responsable y equitativa, y en este proyecto se tratará de cuantificar el alcance y la efectividad conjuntos de la política fiscal sobre la situación en bienestar de los hogares y las personas.

No cabe duda de que las prácticas económicas dificultan una distribución equitativa de ingresos y por ende de oportunidades, afectando el acceso a bienes y servicios de la población. Esto nos recuerda la importancia que tener un sistema tributario eficiente, sencillo, flexible, justo y con responsabilidad política<sup>1</sup>.

## Objetivo General

A partir de las cifras obtenidas y recuperadas de los ingresos del gobierno de México, se analizará si el Impuesto Sobre la Renta, tiene efecto en la redistribución del ingreso México de los años 2010 a 2021.

---

<sup>1</sup> Stiglitz (2000) define estos principios. La eficiencia económica consiste en que los impuestos no deben interferir en la asignación eficiente de los recursos. La sencillez administrativa se refiere a que los costos de administración y de cumplimiento deben ser bajos. La flexibilidad consiste en que el sistema debe poder adaptarse fácilmente a cambios en las circunstancias económicas. Un sistema tributario tiene responsabilidad política cuando es transparente. Es justo cuando trata de forma similar a los que se encuentran en circunstancias parecidas y obliga a pagar más impuestos a los que pueden soportar mejor la carga tributaria.

### **Objetivos particulares**

- Comprobar si el Impuesto Sobre la Renta es progresivo, en otras palabras, si la población con mayores recursos tiene tasas más altas de tributación que la población de menores ingresos.
- Explorar los recursos destinados al Desarrollo Social y evaluar si su efecto en los ingresos de los hogares es positivo.
- Evaluar si existe un beneficio en la población a partir del uso de impuestos progresivos y su efecto de la redistribución del ingreso.
- Comparar la carga impositiva de las familias, en función de sus ingresos, con el nivel de beneficios obtenidos por medio del Gasto Público.

### **Metodología considerando marcos teóricos y/o histórico**

Dada la naturaleza de esta investigación, siendo un estudio de problema social, se busca explorar el fenómeno de la redistribución del ingreso, descomponer la estructura de la política y práctica tributaria para conocer los efectos de la redistribución del ingreso en las familias de México.

Tomando en cuenta lo anterior, los estudios de este trabajo son de investigación cualitativa.

Se analizará la Política Fiscal de México y lo que conlleva esta investigación, desde el año 2010 al 2021. Esta investigación se apoyará en estadísticas como la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), la ENIGH proporciona información sobre el monto y estructura del ingreso y gasto de los hogares en México sobre una muestra representativa.

### **Hipótesis**

La hipótesis de este documento es que a pesar de que México tiene bajos índices de recaudación en comparación con países miembros de la OCDE, el ISR es un impuesto importante y tiene efectos en la redistribución del ingreso en México.

## Capítulo 1; Aspectos históricos y teóricos de la Política Tributaria

### Resumen de la historia de los sistemas tributarios

Basta con poner en cualquier buscador de internet “La historia de los tributos “ para descubrir que los tributos son tan antiguos como las sociedades organizadas, y desde entonces las personas difícilmente se pueden escapar de la obligación de pagar un tributo ya sea en dulces a tus mayores, o al sistema tributario oficial del país donde vives.

Nuestra especie se desarrolla en grupo, forma sociedades y para que las sociedades logren sus objetivos, ya sean de seguridad, expansión, caza, recolección, etc. es imperante que cada individuo o la gran mayoría contribuyan con el fin o la actividad llevada a cabo. Conforme los pequeños grupos se convierten en tribus o pueblos, se empieza a estructurar la organización de la fuerza social, y aparecen nuevos grupos sociales cuyo rasgo determinante es la aportación que realizan a la sociedad en base a sus talentos, por ejemplo, la fuerza, la habilidad o destreza llevando a cabo tareas que benefician a todo el grupo. (SAT,2010)

Los individuos que sobresalen del resto de la población son recompensados con tributos que, en su origen, son actos de humildad de los grupos sociales mediante el cual, reconociendo sus limitaciones, agradecen a quien o a quienes consideran más capaces, más hábiles o más inteligentes. Entonces entendemos que el tributo nació como un agradecimiento, hacía un individuo o varios individuos por lograr algo positivo para el grupo. Conforme van pasando el tiempo las organizaciones de individuos van evolucionando y con ellas “el tributo” y este deja de ser un acto de agradecimiento y empieza a ser una fuente solicitada de ingresos o aportaciones que hace la población hacia los grupos en el poder para realizar acciones o tareas en beneficios de sus sociedades. (SAT,2010)

Como ya vimos los impuestos y los tributos, en general, tienen un origen muy antiguo, aunque no tenían la importancia que tienen en la actualidad. Stiglitz (2000) nos dice que hasta en la Biblia se menciona que se debía apartar un diezmo de las cosechas para fines distributivos y para mantener a los sacerdotes.

Siguiendo a García (1998), nos dice que, durante la época de los Ptolomeos, en el Egipto, existía una suerte de gravámenes sobre los consumos y los réditos. Por otro lado, en la Grecia de Pericles, se conocía una especie de impuesto progresivo sobre la renta y en la Roma del emperador Augustom existía una suerte de tributos como la *vicésima hereditatum*. Durante la Edad Media, como el patrimonio del Estado estaba confundido con el del soberano o el de los duques, condes, barones y obispos, los tributos perdieron importancia y fue justamente la explotación de este patrimonio particular, de estos individuos, lo que generaba más rentas.

En Mesopotamia hace 5000 años, por ejemplo, los agricultores pagaban por sus cosechas. Más adelante en civilizaciones como la Griega o la Romana, el pago de impuestos se consideraba una ofensa, y solo se obligaba a los ciudadanos a pagar impuestos en tiempo de emergencia como tiempos de guerra. Con el tiempo, los impuestos se convirtieron en ordinarios y permanentes.



Después de la caída del Imperio Romano surge la Edad Media, que duró del siglo V al XV, las relaciones económicas se dan a través de los feudos y se establecen varios tipos de impuestos en forma de dinero, especie y servicios.

Del siglo XVII al XVIII se establece formalmente la sociedad burguesa y capitalista, y este periodo se caracteriza por instaurar y consolidar una sociedad capitalista, y con ello la proliferación de impuestos, favoreciendo a los más ricos y afectando mayormente a los más desprotegidos. En otras palabras y como veremos más adelante con mayor profundidad, con la práctica capitalista se marcó una clara brecha de desigualdad en la distribución del ingreso (los ingresos de las personas y las familias).

La Revolución Industrial que tuvo su esplendor en los primeros años del siglo XIX, también se relaciona con el desarrollo de ideas políticas que influyeron en el manejo de las finanzas que facilitaron la implementación de un sistema fiscal conforme a los intereses de la clase dominante. Durante todo este período se empiezan a cobrar impuestos sobre artículos de lujo y un impuesto que posteriormente conoceríamos como el Impuesto Sobre la Renta.

### La historia del sistema tributario en México

En el caso de nuestro País, las antiguas civilizaciones que habitaban nuestro territorio acostumbraban a pagar y recibir tributo. Es en el Códice Azteca donde aparecen las primeras manifestaciones de la tributación en México, donde el Rey Azcapotzalco pedía tributo a cambio de beneficios en su comunidad. Los primeros recaudadores eran llamados Calpixqueh y se identificaban por llevar una vara en una mano y un abanico en la otra. Cabe aclarar que entre los indígenas nunca existió un sistema tributario uniforme, ya que las cantidades podían variar con el tiempo y según las diferentes comunidades. (SAT, 2010)

Según Declercq (2022), la tributación en los tiempos de las sociedades Mesoamericanas consistía en la entrega obligatoria de bienes o servicios por una entidad política dominada a una entidad política dominante. Generalmente, se lograba esta imposición de pago de bienes o servicios a través del sometimiento militar o la alianza matrimonial. De la Triple Alianza, se sabe que controlaba militar y económicamente una vasta región del territorio mexicano a través del sistema tributario. Esto era en beneficio de su élite gobernante que se diferenciaba de la gente común por medio de la acumulación de bienes de prestigio obtenidos por medio del tributo. Sin embargo, en los palacios de los gobernantes se almacenaban, también, los productos para su repartición entre el pueblo, esto nos habla de una práctica rudimentaria de redistribución del ingreso.

El sometimiento a la Triple Alianza primero significa subordinación económica (más que política o religiosa). En casi todos los casos, los pueblos conquistados se ven obligados a proporcionar regularmente algunos productos locales o prestar servicios en forma de mano de obra. El tributo puede ser materias primas, productos ordinarios o alimentos básicos, como maíz, frijoles, pimientos, calabazas, etc. También podía ser un artículo de lujo que requería el trabajo de expertos artesanos, o podía ser un producto regional o exótico que solo estaba disponible en ciertas partes del territorio del país. Las mercancías se transportan por agua o por cargadores o "tamemes". Con el crecimiento de la Triple Alianza, todo el mecanismo de recaudación y almacenamiento de

impuestos necesitaba cada vez más esfuerzo y mejor organización para lograr su cometido con eficacia. El antiguo sistema tributario, combinado con el comercio, favorecía a el fortalecimiento de la élite. (Declercq, 2022)

Al llegar la conquista, Hernán Cortés adoptó por poco tiempo el sistema tributario del Pueblo Azteca, para después convertir el sistema impositivo en una fusión de dos sistemas fiscales preexistentes, el azteca y el español, pero cabe mencionar que se agregaron elementos originales. De acuerdo con Lara Dorantes (2009) de los aztecas se tomaron los tributos y de los españoles fueron tales como la alcabala, el papel sellado, la avería, el almojarifazgo<sup>2</sup>, el no cumplimiento de este impuesto ocasionaba una multa denominada comisos y también se introdujeron impuestos que pertenecían a la jurisdicción de la Iglesia como los diezmos.

El Diezmo que se pagaba a la iglesia se dividía en cuatro partes; una para el obispo, otra para los prebendados, y las dos restantes se subdividían en nueve partes, que se destinaban a los curas, los hospitales, la construcción de iglesias y la Real Hacienda. Podemos concluir que esta es una forma de redistribución del ingreso, pues la Iglesia ingresaba recursos y los redistribuía. Aunque el Diezmo era de los impuestos más comunes y de los que más reunían, su perceptor principal era la Iglesia, con participación del Rey. (Lara Dorantes, 2009)

El Diezmo minero fue una importante fuente de ingresos para la hacienda colonial, que era un gravamen de 10% aplicado a toda la producción de plata registrada en el Virreinato. Los ingresos de la Corona dependían de forma considerable del estado de la extracción minera. Según Gallo (1970) esta práctica era favorecida por una congruente legislación que perseguía eliminar cualquier obstáculo, la explotación de los recursos no renovables llegó a un auge tal, que, a principios del siglo XIX, en solo un año, se acuñaron monedas por un valor de 27 millones de pesos.

El comercio también fue gravado, siendo las alcabalas y pulques los que daban ingresos importantes. Debe tenerse en cuenta que las alcabalas fueron un instrumento fiscal europeo introducido en Hispanoamérica y que operaba de forma casi idéntica a sus contrapartes en España y Francia. (Lara Dorantes, 2009)

El sistema alcabalario continuó existiendo después de la Independencia, con la desventaja de que en la República federal cada entidad gravó el tránsito de mercancías de acuerdo con sus necesidades o caprichos, lo que dio origen a una guerra de aranceles internos por mucho tiempo. De hecho, la antiquísima alcabala puede equipararse a los impuestos contemporáneos, lo cual sugiere que aún en los sistemas fiscales modernos se constata el legado de una curiosa mezcla de lo antiguo y lo nuevo en materia impositiva. Por lo que podemos concluir que la tendencia fue gravar la producción, es decir, el esquema tributario se apoyó en los impuestos directos. (Lara Dorantes, 2009)

En la segunda mitad del siglo XVIII se llevó a cabo un importante proceso de modernización estatal, conocido como la era de las reformas borbónicas. Es la etapa en la que reformó una gran parte de la administración del imperio español en los planos administrativo, fiscal y militar. En el caso de la

---

<sup>2</sup> El almojarifazgo era un impuesto aduanero que se pagaba por el traslado de mercancías que ingresaban o salían del Reino de España o que transitaban entre los diversos puertos, equivalente al actual arancel.

Nueva España, fueron dos renglones importantes el establecimiento de las intendencias y las reformas fiscales en este periodo.

Según Gallo (1970), otro impuesto era el quinto real, que era un tributo que se pagaba al rey cuando se capturaba una presa o descubría un tesoro y que era igual a la quinta parte de lo capturado o descubierto. La alcabala se implantó de igual manera en los primeros años de la Colonia, causándose por toda la venta o permuta de mercancías. Otro impuesto de la real hacienda era el de vajilla sobre las piezas artísticas de oro o plata. El mejor ejemplo de anarquía e improvisación reinantes en la Colonia anidó en el ramo hacendario. Las guerras, las calamidades, los piratas, las necesidades de la corte, en suma, fueron los principios rectores del sistema tributario colonial. Alcabalas, impuestos, tributos, estancos, diezmos, bulas, primicias, confiscaciones, regalías y hasta donativos y socorros.

El repaso que se acaba de hacer de algunos de los impuestos o tributos más importantes de la época colonial son para remarcar el grado tan importante que tenían los impuestos directos en la Real Hacienda Española.

La organización de la economía colonial sufrió muchos cambios tras la llegada de los conquistadores, pero siempre se guio por los principios del mercantilismo. De acuerdo con esta doctrina, la prosperidad de una nación estaba relacionada con la acumulación de capital; y el capital solía identificarse con los metales preciosos. En el caso de España y Portugal, donde no había oro ni plata en cantidades apreciables, la doctrina exigió, por lo tanto, la acumulación de metales preciosos a través del comercio exterior y la explotación de los territorios conquista. (Bulmer-Thomas, 2010)

Siguiendo a Marichal (2001), es curioso saber que, para Adam Smith en 1776, en su libro *“La Riqueza de las Naciones”*, dejó claro que estaba convencido que la estructura fiscal del imperio español en América era, de manera clara, más eficiente que aquella de la administración colonial británica en Norte América. Alexander von Humboldt tuvo una impresión similar, que registró en su *“Ensayo político del reino de la Nueva España”* donde expresó que el sistema fiscal mexicano era una maquina tributaria extraordinaria exitosa.

### El Sistema Fiscal después de la independencia 1810

Después del estallido de la guerra de independencia en 1810 la recaudación empeoró en forma progresiva, por consiguiente, uno de los efectos más importantes de la guerra sobre el Estado fue una profunda crisis fiscal en el virreinato. (Marichal, 2001)

Aún no se sabe exactamente cuáles fueron las afectaciones en la recaudación de impuestos por realistas o fuerzas insurgentes. Lo que sí se sabe es que produjo una fragmentación del viejo sistema de la Real Hacienda colonial y que comenzaron a producirse problemas graves en la recaudación de muchos impuestos en la mayoría de las regiones del extenso territorio del virreinato. (Marichal, 2001)

Según Lara Dorantes (2009), después de la fractura de las 24, bien integradas tesorerías regionales, que integraban la estructura fiscal de la Colonia, se fue dando un proceso de federalización de la Nueva España. Entre los factores que provocaron esto se encuentran:

- 1- Un aumento extraordinario en los gastos militares internos.
- 2- Dificultad para reunir nuevos préstamos, que se vio agravada por el cúmulo de viejas deudas coloniales sobre las cuales comenzó a suspenderse el servicio de deuda.
- 3- Tendencia hacia una mayor autonomía fiscal de las tesorerías locales, reduciendo la transferencia de fondos de las regiones a la capital, asiento del gobierno virreinal.

Después de 1810 se suspendieron las remesas de recursos fiscales a España y a las Colonias españolas en el Caribe, y que, por lo tanto, se suprimieran los nexos principales entre el virreinato y la maquinaria fiscal y financiera imperial. (Marichal, 2001)

De acuerdo con Bonilla (2022), cuando México logró su independencia su sistema hacendario fue en la práctica muy similar al que regía en la Nueva España. Pero este sistema favorecía a las clases ricas. Básicamente durante el siglo XIX existieron impuestos que afectaban solamente a ciertas industrias como lo son las de hilados y tejidos, tabacos y alcoholes, también existieron amplios impuestos que gravaban el comercio exterior y el comercio interior mediante las alcabalas. El primer gobierno de México independiente no tuvo tanta fortuna en la recaudación (ya dañada por la guerra) y se tuvo que recurrir a préstamos forzosos que consistieron en la expropiación de actividades de comercio de metales.

Siguiendo a Bonilla López (2002), México vivió un periodo de gran desorden político, económico y social que dieron por resultado un gran desorden fiscal. Después de 1821 se ordena la reducción del 8% al 6% de la alcabala, posteriormente en 1846, el presidente Gómez Farías emitió un decreto por el cual se ordenó suprimir las alcabalas. Mas adelante, durante la época juarista, la política fiscal tuvo como fundamento introducir reformas para tratar de fortalecer la economía del país basada en una Constitución de corte liberal. Se abolieron distintos impuestos como tarifas a importaciones y exportaciones y para apoyar la minería supresión de los impuestos a esta última. También se canceló el pago de la deuda externa.

Como veremos más adelante, el ISR fue impulsado por Matías Romero con intenciones de implementar un impuesto directo y con tendencias progresivas para producir más recursos al erario que las que se cobraban en ese tiempo. Sin embargo, el ISR no pudo ser implementado por la presión ejercida por el clero y la aristocracia que habían adoptado un sistema fiscal de acuerdo con sus intereses.

Más adelante, durante el régimen de Porfirio Díaz junto con su ministro de Hacienda Limantour se optó por una política impositiva de tipo regresiva. Uno de los principales personajes que abogaron por un sistema fiscal más justo fue Ricardo Flores Magón, quien señalaba que existía una terrible desigualdad entre capital y trabajo, y que ésta era fomentada por el sistema fiscal vigente, por lo tanto, se requería gravar al capital e implementar la progresividad en la imposición, ya que de esta forma se lograría abatir la desigualdad en la distribución de la riqueza. (Bonilla López, 2002)

Este tipo de sistema fiscal progresivo no sería posible sino hasta algunos años después de terminada la Revolución. Durante el gobierno del presidente Plutarco Elías Calles se dio el primer paso en este sentido al adoptar el impuesto sobre la renta. (Bonilla López, 2002)

Durante la Revolución Mexicana no se hizo ningún cambio fundamental al sistema tributario, sino más bien se optó por conllevar el sistema porfirista de tipo regresivo. Tal fue la situación incluso durante el gobierno de Francisco I. Madero. Su ministro de Hacienda se mostró fiel admirador de Limantour y de su sistema impositivo. La Constitución Política de 1917 representó la síntesis política de la Revolución, al adoptar un tipo de Estado Intervencionista, preocupado por las causas populares y sociales. (Bonilla López 2002)

El sistema tributario mexicano se ha caracterizado desde sus inicios por contar con gran número de impuestos, no obstante, la efectividad recaudatoria ha sido mínima fundamentalmente por los conflictos internos que habían agobiado al país desde su independencia hasta el final de la revolución. A partir de la revolución de 1910 y su sustento en la Constitución Política de 1917, el sistema tributario se modernizó en gran medida a lo largo del siglo XX. (Bonilla López, 2002)

Durante las décadas de 1940 y 1950 se vieron claros indicios de que el sistema tributario mexicano presentaba problemas, fundamentalmente porque los ingresos tributarios eran muy bajos, de hecho, se encontraban muy por debajo del nivel de otros países de similar desarrollo y estructura económica, como Cuba, Chile, Ecuador y Venezuela con 14%, 17%, 20% y 23% respectivamente de ingresos tributarios respecto al total. En los años siguientes se buscó mayor progresividad y equidad en el sistema fiscal, esto con ayuda de varias reformas. En los años siguientes entre 1955 y 1972 se trató de adaptar un sistema conveniente para las crecientes actividades industrializadas del país. Se modificó el ISR, impuestos sobre la producción y ventas. De los 80's en adelante las reformas tributarias se hicieron con el objetivo de combatir los efectos distributivos adversos de la inflación. Desde estos tiempos a la fecha los expertos coinciden que una característica determinante del sistema fiscal mexicano es su baja presión fiscal y una alta evasión fiscal como veremos más adelante. (Bonilla, 2002)

En las décadas siguientes el ISR y el IVA constituyen el pilar del sistema tributario mexicano con diferentes reformas que buscan aumentar los ingresos al erario.

### La Hacienda Pública

En este apartado vamos a estudiar quién se encarga de las intervenciones públicas que se llevan a cabo con los ingresos y gastos públicos, esta función le pertenece a la Hacienda Pública, esta es el organismo del gobierno que se encarga de conseguir recursos monetarios de diversas fuentes para financiar el desarrollo del país. Entre ellos se encuentran los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, así como la contratación de financiamiento.

Según Musgrave la Hacienda Pública tiene tres funciones básicas:

- Función Asignativa; se refiere a que trata de mejorar la asignación de recursos, promover la eficiencia de los procesos económicos, es decir, que la asignación de recursos sea rentable desde el punto de vista económico.
- Función Distributiva; Consiste en mejorar la distribución de la renta y la riqueza.
- Función Estabilizadora; quiere decir que busca la estabilidad económica (pleno empleo, estabilidad de precios, balanza de pagos equilibrada y promover el Desarrollo Económico Sostenible.

El hacendista Gerard Colm, en un ensayo titulado “¿Por qué la Hacienda Pública?”, afirma que esta disciplina “estudia la forma en que se logran los objetivos del sector público a través de los medios de ingresos y gastos públicos, dirección de la deuda y las transacciones correspondientes. De forma específica estudia la manera en que se toman las decisiones por el sector público y la forma en que son realizadas y controladas. Su ámbito de análisis se asienta sobre las numerosas ciencias tradicionales. (Colm, 1955)

Acorde a nuestro tema, Juan Camilo Restrepo nos dice que la Hacienda Pública Clásica no le asignó a la disciplina un propósito redistributivo explícito. Se consideraba que el objetivo de la Hacienda Pública era el de atender los gastos fundamentales del Estado como un mínimo de distorsión en las decisiones económicas de los diversos agentes. Esto es lo que se conoce como el principio de la Hacienda Pública neutral. (Restrepo, 1946)

A partir del siglo XX, en específico después de las dos guerras mundiales, no es claro que la Hacienda Pública tenga efectos neutrales en la actividad económica. Por el contrario, hoy en día la Hacienda Pública no es neutral ni puede serlo.

Restrepo (2022) nos dice que hay tres enfoques en la función redistributiva de la Hacienda Pública:

- 1° enfoque; está orientado hacia la mejora de la distribución de la renta nacional.
- 2° enfoque; es aquel en el cual se busca ya no una mejora global de la distribución de la renta nacional, sino una mejora relativa en los segmentos más pobres, aquellos que según la terminología internacional se denomina población de pobreza absoluta.
- 3° enfoque; está orientado a distribuir los ingresos de los grupos más fuertes de la población, para lo cual tiene un papel fundamental el diseño de la progresividad en ciertos impuestos, en especial de los tributos directos como el de la renta y los impuestos sobre el capital.

En otras palabras, las finanzas públicas buscan introducir políticas e instrumentos que procuren una mejora redistribución de la renta global del país, llevar una mayor proporción de servicios públicos a los segmentos más pobres de la población. En el fondo estos objetivos o enfoques son igualar las oportunidades que gozan los miembros de la sociedad para participar en el crecimiento económico.

### Aspectos teóricos de la Política Tributaria

La población casi no se pregunta qué es el Sistema Tributario, solo tiene la idea y certeza de que se tienen que pagar impuestos, pero ¿Realmente sabemos qué es un impuesto? ¿Qué se hace con el dinero recaudado? ¿Por qué pagamos tanto? ¿Por qué hay gente que no paga? ¿Qué pasa si no pago?

En este apartado se dará a la tarea de describir los aspectos teóricos un Sistema Tributario y de describir cómo funciona el Sistema Tributario Mexicano, para poder después, exhibir el funcionamiento y comportamiento de la Política Tributaria que antecede a la Política Distributiva.

El tributo es uno de los recursos que se le paga al Estado para lograr los ingresos necesarios para el desarrollo de sus actividades. Objetivamente el tributo pertenece, a los fenómenos de las finanzas

públicas y es objeto de estudio por parte de la ciencia o de las ciencias que se ocupan de ellas, principalmente de la ciencia de las finanzas, de la política financiera y de la economía política.

La naturaleza objetiva del tributo es la de ser un recurso financiero del Estado, y que, por ende, sus presupuestos técnicos, económicos y políticos tienen importancia para la correcta interpretación del fenómeno en su conjunto.

Entonces podemos deducir que la Política Tributaria no solo tiene fines recaudatorios para el Estado, si no también, participa en la Distribución de Recursos en la sociedad en el contexto social, económico y político.

El Gobierno obtiene ingresos de distintas fuentes, aunque la principal es la recaudación de impuestos. A través de la imposición o recolección de impuestos, el Gobierno tiene la capacidad de transferir recursos de unos individuos, sectores, regiones y ramas de la economía a otras. La política tributaria es el mecanismo más poderoso con que cuenta el estado para influir en la asignación de recursos y la distribución del ingreso y la riqueza.

En la siguiente tabla podemos observar la importancia de los impuestos en el ingreso de México y observamos que los Ingresos Tributarios son mayores que los Ingresos No Tributarios y los Petroleros. Observamos que los Ingresos Tributarios son hasta el 62.5% de los Ingresos Totales. De 2000 al 2020 los Ingresos Totales aumentaron 353% y los Ingresos Tributarios aumentaron 474%.

Ingresos Presupuestarios de México del año 2010 a 2021.

Concepto	Ingresos Presupuestarios del Sector Público Pesos Corrientes 2010-2021 (Millones de pesos)											
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Total</b>	2,960,443.03	3,271,080.12	3,514,529.53	3,800,415.62	3,983,056.11	4,266,989.53	4,845,530.33	4,947,608.34	5,115,111.09	5,384,984.28	5,339,990.46	5,960,944.62
<b>Petroleros</b>	1,026,895.20	1,244,539.61	1,386,406.40	1,344,487.57	1,221,163.88	843,433.67	789,147.98	827,149.97	978,368.69	955,697.59	605,859.28	1,156,487.02
Gobierno Federal	641,458.10	849,307.40	923,285.11	861,551.64	780,414.42	414,424.39	308,141.58	437,346.26	541,747.23	431,922.77	198,306.43	364,768.77
Pemex	385,437.10	395,232.22	463,121.29	482,935.93	440,749.46	429,009.28	481,006.41	389,803.71	436,621.46	523,774.81	407,552.85	791,718.25
<b>No petroleros</b>	1,933,547.84	2,026,540.50	2,128,123.14	2,455,928.04	2,761,892.22	3,423,555.87	4,056,382.35	4,120,458.37	4,136,742.40	4,429,286.69	4,734,131.19	4,804,457.60
Gobierno Federal	1,438,554.95	1,470,934.34	1,529,248.64	1,842,023.57	2,107,645.23	2,765,646.79	3,263,139.66	3,400,724.00	3,329,879.67	3,574,157.27	3,890,194.44	3,952,225.65
<b>Tributarios</b>	1,260,425.05	1,294,054.14	1,314,439.59	1,561,751.56	1,807,813.75	2,361,233.59	2,715,997.97	2,855,056.94	3,062,334.21	3,202,623.71	3,338,875.54	3,566,748.30
No tributarios	178,129.90	176,880.19	214,809.05	280,272.01	299,831.48	404,413.19	547,141.69	545,667.06	267,545.46	371,533.56	551,318.90	385,477.35

*Ilustración 1 Realización propia con datos de la SHCP. Estadísticas oportunas SHCP. Consultado el 21 de agosto de 2022.*

Sin duda alguna los ingresos tributarios son la mayor fuente de ingreso de México, y aun así veremos más adelante que México está muy por debajo del promedio de ingresos tributarios en comparación con países miembros de la OCDE.

En la siguiente table observamos los Ingresos Totales de México (línea azul) y los Ingresos Tributarios de México (línea naranja) y la proporción de estos últimos de los totales (línea gris). Observamos que a pesar de que hay constante crecimiento en los ingresos el porcentaje de los ingresos tributarios tiene decrecimiento que se pueden explicar por las diferentes crisis económicas que ha sufrido el país.

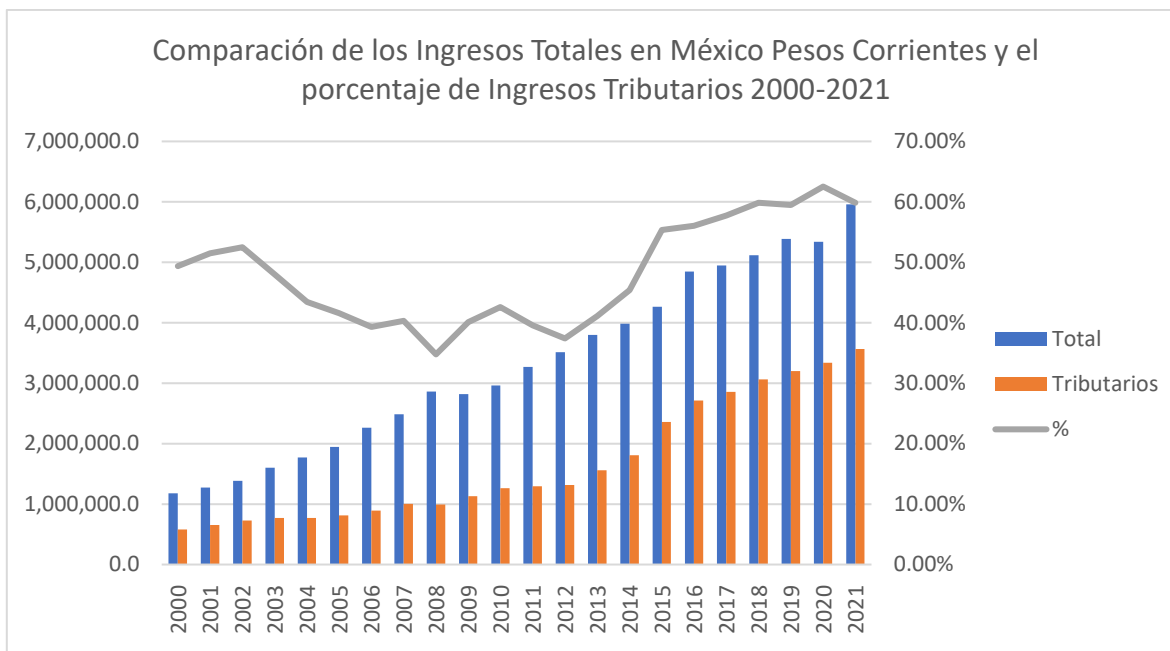


Tabla 1 Realización propia con datos de la SHCP. Estadísticas oportunas SHCP.

El objetivo básico de este poder exclusivo del Estado es financiar los costos sociales de la organización del proceso de intercambio. Este proceso involucra inevitablemente costos y el Gobierno debe financiar el mantenimiento de la cohesión social y política del sistema económico. Los agentes económicos son muy sensibles a los impuestos en efecto cualquier política impositiva seguida por el Gobierno afectará en mayor o menor medida las decisiones de invertir, ahorrar, consumir y trabajar de los individuos.

Pero ahora vamos a preguntarnos ¿qué es un tributo? ¿qué características tiene? ¿cómo funciona?

(Jarach, 1982, pág. 11) nos dice que el tributo es una prestación pecuniaria (obligación de dar una suma de dinero) coactiva de un sujeto (contribuyente) al Estado u otra entidad pública que tenga derecho a ingresarlo. El tributo es una prestación coactiva.

El tributo se caracteriza frente a los otros recursos del Estado por algunos elementos jurídicos.

#### a) Carácter coactivo

El carácter coactivo de los tributos está presente en su naturaleza desde los orígenes de esta figura. Supone que el tributo se impone unilateralmente por los agentes públicos, de acuerdo con los principios constitucionales y reglas jurídicas aplicables, sin que concurra la voluntad del obligado tributario, al que cabe inducir coactivamente al pago.

Debido a este carácter coactivo, y para garantizar la auto imposición, principio que se remonta a las reivindicaciones frente a los monarcas Edad Media y que está en el origen de los estados constitucionales, en Derecho tributario rige el principio de legalidad. En virtud de este, se reserva a la ley la determinación de los componentes de la obligación tributaria o al menos de sus elementos esenciales.



Dino Jarach nos dice *“la coerción no deriva de una manifestación de voluntad de la Administración Pública... esto pudo ser verdad en alguna época histórica, pero no lo es más en el Estado moderno de derecho, en el cual está sentado el principio fundamental de la legalidad de la prestación tributaria”* (Jarach, 1982: 11).

Esta característica los distingue por ejemplo de los empréstitos públicos que son voluntarios y de origen contractual.

#### b) Carácter pecuniario

Si bien en sistemas antiguos existían tributos consistentes en pagos en especie o prestaciones personales, en los sistemas tributarios capitalistas la obligación tributaria tiene carácter pecuniario. Pueden, no obstante, mantenerse algunas prestaciones personales obligatorias para colaborar a la realización de las funciones del Estado, de las que la más destacada es el servicio militar obligatorio. En ocasiones se permite el pago en especie: ello no implica la pérdida del carácter pecuniario de la obligación, que se habría fijado en dinero, sino que se produce una dación en pago para su cumplimiento.

En la economía moderna los tributos son principalmente en dinero.

#### c) Carácter contributivo

El carácter contributivo del tributo significa que es un ingreso destinado a la financiación del gasto público y por tanto a la cobertura de las necesidades sociales. A través de la figura del tributo se hace efectivo el deber de los ciudadanos de contribuir a las cargas del Estado, dado que éste precisa de recursos financieros para la realización de sus fines. El carácter contributivo permite diferenciar a los tributos de otras prestaciones patrimoniales exigidas por el Estado y cuya finalidad es sancionar, como las multas.

### Política Fiscal

Antes de entrar de lleno a las cuestiones distributivas, es menester entender de dónde nace el objetivo de la Distribución y la Redistribución de los ingresos.

La Redistribución del Ingreso es un objetivo primordial de la Política Fiscal y esta consiste en la manera en que el gobierno de un país utiliza la estructura impositiva y el gasto público para influir en el comportamiento de la economía (Astudillo Moya, 2017: 32).

Para poder lograr el objetivo de la Redistribución del Ingreso la Política Fiscal utiliza los siguientes instrumentos:

- La política tributaria
- La política del gasto público
- La política del endeudamiento
- La política financiera
  - o Financiamiento Público y finanzas públicas
  - o Monetario

Dentro de la Política Fiscal, la Política Tributaria es muy importante, y tiene fines distributivos y para mejorar la eficiencia económica.

Un sistema tributario puede tener diversos fines, dependiendo de los objetivos que se quieran lograr y de la política económica aplicada, de modo que muchas veces ésta debe ser congruente con los objetivos de la política monetaria, de deuda, cambiaria, comercial, etc. Una de las principales clasificaciones nos señala que el sistema tributario puede tener objetivos fiscales y extrafiscales.

Uno de los objetivos fiscales es incrementar la recaudación o ampliar la base contributiva, y uno de los objetivos extrafiscales es la Redistribución del Ingreso, y esto es porque los objetivos extrafiscales responden más que a una simple necesidad de mayores recursos, sino a la necesidad de lograr una mayor eficiencia económica y lograr y controlar la actividad económica.

De esto se puede inferir que el sistema tributario no sólo debe responder a cuestiones económicas, sino también políticas, y es que el sistema tributario debe reflejar un tipo de acuerdo que debe ser negociado entre los diferentes agentes económicos y políticos: legisladores, gobernadores, el ejecutivo, sindicatos, cámaras empresariales, etc.

Convendría tener presente otros aspectos de los sistemas tributarios, como lo son las contradicciones en las que a veces entra por tener tantos objetivos, por ejemplo;

- Reducir los impuestos distorsionantes. Los impuestos deben orientarse al cumplimiento de las funciones sustantivas del Estado y no hacia fines propios del sector privado o en los cuales el mercado puede desempeñarse mejor que el gobierno.
- La distorsión más fuerte que pueden introducir los impuestos es un déficit público creciente. El financiamiento del sector público debe realizarse preferentemente a través de mecanismos fiscales y no con mecanismos financieros. El nivel de impuestos debe ser compatible con el equilibrio de la economía.
- Cuando se intenta distribuir el ingreso por mecanismos distintos a los fiscales suelen introducirse distorsiones relevantes que terminan por conspirar contra el propio objetivo de la distribución. Los países con niveles de recaudación fiscal más alta son economías de mercado más desarrolladas y sin distracciones severas de precios entre factores.
- Una buena política fiscal es aquella que permite conciliar estabilidad económica, crecimiento, equidad y paz social.
- La definición de una buena política tributaria no solo concierne al gobierno, sino también a la sociedad. La definición depende de la negociación y los acuerdos fiscales que queden consagrados en la legislación y el pacto social.

## Ingresos del Estado

¿Cómo le hace el Gobierno para pagar por los bienes y servicio que necesita y provee para poder operar? ¿De dónde obtiene recursos el Gobierno para Distribuir y Redistribuir? Esas son dos preguntas que se responderán en esta sección sobre los ingresos del Gobierno.

Sin lugar a duda los ingresos del Estado son un tema importante en la estructura del gobierno, porque están muy relacionados al desarrollo y crecimiento económico. Son importantes tanto social

como políticamente, pues los diferentes sectores de la sociedad siempre van a solicitar menores niveles de impuestos, y los encargados del sistema tributario del país siempre buscaran aumentarlos para poder sobrellevar el manejo de los gastos del Estado.

Siguiendo a Bonilla (2002) cuando nos referimos a ingresos públicos estamos haciendo referencia a todas las percepciones del Estado, pudiendo ser éstas tanto en efectivo como en especie o servicios. Una contribución es una parte integrante de los ingresos públicos e incluye aportaciones de particulares como, por ejemplo, pagos por servicios públicos, de donaciones, multas, etc. Los impuestos forman parte de las contribuciones y éstas a su vez forman parte de los ingresos públicos.

Al ser los impuestos tan importantes pues son gran parte de los ingresos del Estado, la tributación no es solo un tema económico o legal, sino también político. La teoría de la incidencia fiscal también permite analizar los efectos de la introducción de nuevos impuestos en tres ámbitos: en los cambios de los precios de los bienes sobre los cuales recaen los nuevos impuestos; en los incentivos o desincentivos para el ahorro, el consumo, la inversión, y finalmente, en los costos de coleccionar los impuestos.

Como mencionamos antes, los ingresos del estado son tema de las Finanzas Públicas, al igual que lo son otros instrumentos como lo son el gasto público, funciones de planeación, programación, presupuesto y evaluación del financiamiento público. De la misma forma, las Finanzas Públicas se ocupan del registro estadístico, del proceso de recolección, sus fuentes, su administración y aplicación.

Como ya se mencionó, para que el Gobierno realice sus funciones necesita de mecanismos que le permitan obtener recursos.

Según su origen, los ingresos pueden clasificarse como:

- I) Ordinarios o extraordinarios
  - a. Los ingresos ordinarios, que son recaudados en forma regular por el Estado, tales como: los impuestos; los derechos; los ingresos por la venta de bienes y servicios de los organismos y empresas paraestatales, etc; y,
  - b. Los ingresos extraordinarios, que son recursos que no se obtienen de manera regular por parte del Estado, tales como la enajenación de bienes nacionales, contratación de créditos externos e internos (empréstitos) o emisión de moneda por parte del Banco de México.
- II) Naturaleza económica
  - a. Corrientes; los cuales son recursos provenientes de la vía fiscal o de las operaciones que realizan los organismos y empresas, mediante la venta de bienes y servicios (exceptuando los activos fijos), erogaciones recuperables y las transferencias del Gobierno Federal para gasto corriente.
  - b. De Capital; son aquellos provenientes de operaciones que afectan la situación patrimonial del Estado.
- III) Formas adicionales

- a. Ingresos tributarios; Incluyen todos aquellos ingresos derivados de los impuestos, sin distinguir si están relacionadas con la fuente petrolera o no.
- b. Ingresos no tributarios; Se integra por los demás ingresos distintos de los impuestos, como, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras, además de aquellos provenientes de organismos y empresas.
- c. Ingresos petroleros; Incluyen impuestos y derechos, relacionados con la fuente petrolera, además de los ingresos propios de Pemex.
- d. Ingresos no petroleros; Son los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras, que no estén relacionadas con la fuente petrolera, además incluye ingresos propios de organismos y empresas distintas de Pemex.

## Impuestos

Los impuestos son la parte más importante de los ingresos públicos, son uno de los instrumentos de mayor importancia con el que cuenta el Estado para promover el desarrollo económico, sobre todo porque a través de éstos se puede influir en los niveles de asignación del ingreso entre la población, ya sea mediante un determinado nivel de tributación entre los distintos estratos o, a través del gasto social, el cual depende en gran medida del nivel de recaudación logrado. El Código Fiscal de la Federación establece que los impuestos son las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica.

Gracias a un valiosísimo estudio de Ignacio Bonilla López (2002) podemos recuperar diferentes definiciones de lo que es un Impuesto.

- Eherberg: “Los impuestos son prestaciones en dinero, al Estado y demás entidades de Derecho Público, que las mismas reclaman en virtud de su poder coactivo, en forma y cuantía determinadas unilateralmente y sin contraprestación especial con el fin de satisfacer las necesidades colectivas”.
- Vitti de Marco: “El impuesto es una parte de la renta del ciudadano, que el Estado percibe con el fin de proporcionarse los medios necesarios para la producción de los servicios públicos generales”.
- Luigi Cossa: “El impuesto es una parte proporcional de la riqueza de los particulares deducido por la autoridad, a fin de proveer a aquella parte de los gastos de utilidad general que no cubren las rentas patrimoniales”.
- José Alvarez de Cienfuegos: “El impuesto es una parte de la renta nacional que el Estado se apropia para aplicarla a la satisfacción de las necesidades públicas, distrayéndola de las partes alícuotas de aquella renta propiedad de las economías privadas y sin ofrecer a éstas compensación específica y recíproca de su parte”.

## Elementos de los impuestos

El Estado tiene varias facultades como crear leyes, pero también tiene la facultad de crear e imponer nuevos impuestos, que se inicia en el poder legislativo, pero es necesario que la ley establezca los

elementos esenciales del impuesto. Lo anterior de acuerdo con el principio de legalidad o reserva de la ley tributaria que exige que todos los impuestos se establezcan en ley.

Estos elementos esenciales nos ayudan a entender quiénes son las personas que deben de pagar determinado impuesto, cuánto tienen que pagar, cuándo lo tienen que pagar, y por qué hecho o acto lo tienen que pagar. Es decir, el contribuyente debe conocer con suficiente precisión el alcance de sus obligaciones fiscales.

- a) Sujeto; existen dos tipos, sujeto activo y sujeto pasivo. El sujeto activo es aquel que tiene el derecho de exigir el pago de tributos. De tal forma en México los sujetos activos son: la Federación, los estados y los municipios. El sujeto pasivo es toda persona física o moral que tiene la obligación de pagar impuestos en los términos establecidos por las leyes.
- b) Objeto; es el acto, actividad o motivo del impuesto.
- c) Fuente; se refiere al monto de los bienes o de la riqueza de una persona física o moral de donde provienen las cantidades necesarias para el pago de los impuestos. De tal forma las fuentes resultan ser el capital y el trabajo.
- d) Base; se refiere a la cantidad sobre la que se determina el impuesto.
- e) Unidad. Es la parte alícuota, específica o monetaria que se considera de acuerdo con la ley para fijar el monto del impuesto. Por ejemplo: un kilo de arena, un litro de petróleo, un dólar americano, etc.
- f) Cuota. Es la cantidad en dinero que se percibe por unidad tributaria, de tal forma que se fija en cantidades absolutas. Las cuotas se pueden clasificar de la siguiente manera:
  - a. De derrama o contingencia
  - b. Fija.
  - c. Proporcional.
  - d. Progresiva; hay dos tipos que son directa e indirecta. En la primera la cuota es proporcional y sólo crece la porción gravable del objetivo del impuesto. En el segundo caso la proporción de la cuota aumenta a medida que aumenta el valor de la base.
  - e. Degresiva.
  - f. Regresiva.

### Funciones

En la diferente literatura sobre impuestos, los autores usan fines y funciones para la misma explicación que dan. Originalmente los impuestos servían exclusivamente para que el Estado se allegara de recursos, sin embargo, actualmente podemos ver que existen varios fines, se acuerdo con Ayala Espinoza (2001) son:

- Redistribución del ingreso. Uno de los puntos fundamentales de un sistema impositivo es lograr redistribuir el ingreso en favor de un sector o grupo social; esto se alcanza cuando se logran reducir todos aquellos efectos negativos que generan los mercados en la economía. Una vía fundamentalmente poderosa para lograr la redistribución del ingreso es a través de la aplicación de impuestos al ingreso a tasas progresivas, como por ejemplo a través del impuesto sobre la renta.

- Mejorar la eficiencia económica. Otro punto fundamental para el sistema impositivo es lograr la eficiencia económica; esto se logra si se pueden corregir ciertas fallas del mercado como lo son p. ej. las externalidades. Musgrave dice que los impuestos tienen dos funciones: mejorar la eficiencia económica y distribuir el ingreso. Los impuestos mejoran la eficiencia, cuando son correctivos de alguna falla de mercado<sup>3</sup>: bienes públicos, externalidades, monopolios y problemas de información. Los impuestos son distributivos cuando reducen los efectos negativos que generan los mercados en la economía.
- Proteccionistas. Los impuestos, por otra parte, pueden tener fines proteccionistas a fin de proteger a algún sector muy importante de la nación, como puede ser por ejemplo alguna industria nacional, el comercio exterior o interior, la agricultura, etc.
- De fomento y desarrollo económico. Los impuestos por otra parte tienen un papel fundamental en el desarrollo económico del país o de alguna región en particular. Esto se logra a través de los recursos que se obtienen, los cuales se pueden destinar por ejemplo a fomentar a algún sector económico en particular, por ejemplo, a través de un impuesto sobre el consumo de gasolina mediante el cual se pretenda financiar la construcción de carreteras.

Los impuestos tienen fines fiscales o fines extrafiscales;

- a) Los impuestos con fines fiscales son aquellos que se establecen con el fin de recaudar los ingresos que el Estado requiere para satisfacer el gasto público.
- b) Los impuestos con fines extrafiscales son aquellos que se establecen con una finalidad de carácter social o económico o de otra índole, por ejemplo, disuadir cierto consumo o actividad.

Los impuestos son una parte importante de los ingresos del Estado, pero, tenemos que estar claros en que todos los impuestos son ingresos para el Estado, pero no todos los ingresos del Estado son impuestos.

### Efectos de los impuestos

Cualquier acción tiene reacción y los impuestos no son ajenos a esta ley. Existen muchos ejemplos de los efectos que pueden causar los impuestos, los impuestos alteran los precios relativos, por lo que distorsionan las señales de los precios y, en consecuencia, alteran la asignación de los recursos.

Joseph Stiglitz nos dice que el sistema tributario y sus cambios en los impuestos reducen o aumentan los incentivos para ahorrar y trabajar y distorsionan otras decisiones relacionadas con el consumo y la producción.

Los efectos financieros de los impuestos influyen en la forma en la que se adopta una transacción más que en su esencia. Como en el caso del ahorro donde diferencias en las implicaciones fiscales son suficientes para tomar una decisión.

---

<sup>3</sup> Un fallo o falla de mercado es una situación que se produce cuando el mercado no es capaz de asignar los recursos de forma eficiente.

Los impuestos también tienen efecto en la forma en cómo se organiza la economía, muchos de estos efectos tienen consecuencias reales sobre la forma en que se asignan los recursos, por ejemplo, sobre la cantidad de riesgo que se asume.

Los efectos financieros suelen estar entrelazados con los efectos organizativos. El sistema tributario puede fomentar o desalentar los bancos en relación con otras instituciones o mecanismos financieros; eso puede llevar a las empresas a obtener más o menos dinero a través de los bancos (y no a través, por ejemplo, del mercado de acciones o de bonos), lo cual puede ser sumamente importante (Stiglitz, 2000: 485).

Hay otros tipos de efectos que a continuación se describen.

- I. Repercusión  
Se puede dividir en tres partes:
  - a. Percusión. Obligación legal del sujeto pasivo de pagar el impuesto.
  - b. Traslación. Se refiere al hecho de pasar el impuesto a otras personas.
  - c. Incidencia. Se refiere a la persona que tiene que pagar realmente el impuesto, sin importar que esta no esté obligada legalmente hacerlo.
- II. Difusión  
Este efecto se presenta una vez que termina la repercusión, y la difusión se caracteriza por que la persona que debe pagar finalmente el impuesto ve reducida su capacidad adquisitiva en la misma proporción del impuesto pagado.
- III. Absorción. Puede existir la posibilidad de que el sujeto pasivo traslade el impuesto, sin embargo, no lo hace porque su idea es pagarlo. No obstante, para que pueda pagarlo decide o bien aumentar la producción, disminuir el capital y el trabajo empleados, o en última instancia implementar algún tipo de innovación tecnológica que permita disminuir los costos.
- IV. Evasión. Es el acto de pagar un impuesto.
  - a. Legal. Evitar el pago mediante procedimientos legales.
  - b. Ilegal. Dejar de pagar el impuesto mediante actos violatorios de las normas legales.

La evasión fiscal se puede dar por muchas razones, entre las principales se encuentran:

- i. Ignorancia sobre los fines de los impuestos.
- ii. Servicios públicos prestados en forma defectuosa e ineficiente.
- iii. Por la falta de una contraprestación por los impuestos que se pagan.
- iv. Muchas veces se considera que el pago de impuestos sólo sirve para contribuir al enriquecimiento ilícito de los funcionarios públicos.

### Principios del sistema tributario

Los principios que todo sistema tributario debería llevar tienen su origen en el famoso economista inglés Adam Smith. Ese primer acercamiento de las características de un sistema tributario sigue siendo hasta el día de hoy aceptadas y respetadas. Fue en el libro V de su famosa obra *Una investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones* donde se mencionan los 4 principios de un buen sistema tributario.

Estos principios han influido en las legislaciones sobre impuestos de los países modernos, y se complementan con otros elaborados posteriormente por la doctrina. De acuerdo con Hernández

Becerril (2017) el economista alemán Adolfo Wagner en su *Tratado de las Ciencias de las Finanzas* divide sus principios en; Política Financiera, Economía Pública, Equidad y Administración Fiscal.

Muchos especialistas tienen su propio análisis de los principios que un sistema tributario debería tener, podemos mencionar algunos como Harold M. Sommers en su libro *Finanzas Públicas e Ingreso Nacional* y aquellos expuestos por Fritz Neumark en su obra *Principios de la Imposición*.

Para que un sistema tributario funcione necesita de dos elementos fundamentales. Para empezar, se necesita un marco normativo o legal que define los principios y reglas de acuerdo con las cuales define las distintas figuras tributarias, impuestos, derechos, etc. En segundo lugar, se necesitan las técnicas fiscales que se utilizan para mejorar la recaudación y hacerla más equitativa.

A continuación, se presenta un resumen de los principios que consideraban importantes diferentes autores económicos que todo buen sistema tributario debería tener.

<b>Adam Smith<sup>4</sup></b>	
Igualdad	Establece la obligación de los ciudadanos a contribuir al financiamiento del Estado en la medida de sus condiciones.
Certidumbre	Explica la necesidad de estabilidad en todos los factores del impuesto, debe ser claro y preciso para evitar malas prácticas.
Comodidad	Señala que todo impuesto debe recaudarse en tiempo y forma que más le convenga al contribuyente.
Economía	Se refiere al máximo rendimiento y aprovechamiento del impuesto recaudado.
<b>Adolfo Wagner<sup>5</sup></b>	
Política Financiera	Establece que los impuestos sean suficientes para cubrir las necesidades de la Sociedad y del Estado.
Economía Pública	Señala las características de las fuentes de ingresos determinando el objeto de tributación.
Equidad	Su objeto, como señala Adam Smith, generar equidad en los impuestos.
Administración Fiscal	Son características de comedidas y bajo costo de los impuestos.
<b>Harold M. Sommers<sup>6</sup></b>	
Capacidad de Pago	Sostiene que quienes poseen mayor ingreso deben pagar la mayor parte del impuesto.
Beneficio	Señala que los individuos y los negocios pagan de acuerdo con los beneficios que reciben de los gastos gubernamentales.
Crédito por Ingreso Ganado	Establece que el origen del ingreso será el criterio considerar para la distribución de las cargas tributarias.
Ocupación plena	Se refiere a que un sistema tributario se oriente con el fin de mantener un pleno nivel de ocupación.
Conveniencia	Igual que el principio de Economía de Smith, se refiere a que los impuestos de deberán establecer con la única finalidad de recaudar lo más posible con la menor dificultad.
<b>José Ayala<sup>7</sup></b>	
Equidad	Establece que la imposición debe ser equitativa y al mismo tiempo estimular el desarrollo de distintos grupos.

<sup>4</sup> (Smith, 1958, pág. 727)

<sup>5</sup> (Wagner, 1880)

<sup>6</sup> (Sommers, 1970)

<sup>7</sup> (Ayala Espino, 2001, pág. 218)



Justicia	Se refiere a no afectar las libertades individuales y sociales, y mantener la idea de conservar la mínima intervención de la esfera privada.
Precaución	Sostiene que los impuestos deben evitar una consecuencia que afecte a la competencia económica.
Sustentabilidad	Los impuestos deben permitir la cobertura al corto y largo plazo de los gastos.
Estabilización	El sistema tributario debe estructurarse para amortiguar automáticamente las fluctuaciones de la actividad económica para favorecer la estabilidad macroeconómica.
Estímulo	Sostiene que el sistema fiscal debe orientarse para no obstaculizar el desarrollo de este.
Capacidad de Pago	Supone que la exigencia de pago de los impuestos se deriva de la capacidad económica de los agentes.
Generalidad	Se refiere a la extensión del sistema tributario y quienes son sujetos de pagar impuestos.
Igualdad	Se refiere a la necesidad de establecer iguales aportaciones en usando como índice la capacidad de pago.
Justicia	Alude a la necesidad de que el sistema fiscal sea regido por la ambición de justicia por encima de cualquier otro tipo.
<b>Resumen</b>	
<b>Principios de Imposición</b>	
Jurídicos	Los impuestos deben ser de aplicación y observancia general, se deben expresar con claridad y precisión y deben tener una base legal y se deben satisfacer necesidades colectivas.
Morales	Los impuestos no deben fomentar hábitos nocivos y deben combatir malas conductas.
Justicia	No se deben afectar las libertades individuales y se debe velar por la mínima intervención privada.
Eficiencia Económica	Se refiere a que los impuestos no deben interferir con una eficiente distribución de los recursos.
Simplicidad Administrativa	Alude a que se deben reducir los costos del sistema impositivo en la medida de lo posible.
Flexibilidad	Se refiere a la capacidad adaptativa del sistema impositivo de adaptarse a los cambios de las circunstancias económicas.
Estabilización	Se refiere a que es posible que a través del sistema impositivo se pueda fomentar la estabilidad económica procurando amortiguar las fluctuaciones económicas.
Equidad	La equidad se refiere a la manera en la que los recursos de la sociedad deben ser distribuidos entre los individuos que la conforman.
<b>Principios de Incidencia</b>	
Beneficio	De acuerdo con este principio un sistema equitativo es aquel donde cada contribuyente paga en función de los beneficios que recibe de los servicios públicos.
Capacidad de Pago	Este tiene como premisa la contribución según la capacidad de pago de cada persona. La capacidad de pago se puede estudiar desde dos vertientes: equidad horizontal y equidad vertical.
Ocupación Plena	Se refiere a que la política tributaria sirve para estimular la producción y el empleo.
Conveniencia	Este principio establece que se debe obtener el mayor monto posible de ingresos por recaudación con la menor dificultad.

Los principios que hemos revisado son principios de imposición, pero también son ampliamente estudiados los principios de la incidencia, estos principios se refieren a la forma en que los impuestos

pueden incidir sobre la distribución de ingreso, el cual es uno de los puntos más importantes que estudiaremos en esta investigación.

- Principio del beneficio. De acuerdo con este principio un sistema equitativo es aquel donde cada contribuyente paga en función de los beneficios que recibe de los servicios públicos. Este principio se fundamenta no solamente en un criterio de política impositiva, sino también de impuestos y gastos.
- Capacidad de pago. Este tiene como premisa la contribución según la capacidad de pago de cada persona. La capacidad de pago se puede estudiar desde dos vertientes: equidad horizontal y equidad vertical.
  - 1. Equidad horizontal. Bajo esta premisa se establece que las personas con igual capacidad de pago deben pagar lo mismo. Sin embargo, pueden existir diversas maneras de medir la capacidad de pago, todas ellas deben ser de tipo cualitativo: renta, consumo o riqueza. Esta cuestión ha sido ampliamente discutida, se debe establecer qué medio es el más adecuado para lograr la equidad, el problema estriba en que cada uno de estos medios presenta ventajas y desventajas frente a los demás, por lo tanto, es preciso considerar cuál de estos logra minimizar las desventajas y cuál maximizar las ventajas, por supuesto que debe ser considerando siempre la estructura económica del lugar donde se aplique.
  - 2. Equidad vertical. Un pilar fundamental de la equidad vertical es la regla del sacrificio igual. Esta nos establece que las personas con diferentes niveles de renta deben pagar cantidades diferentes de impuestos. Para saber qué tan diferentes deben ser estos pagos se establecen tres reglas de sacrificio. Primera, suponiendo dos personas con diferentes niveles de renta, uno con renta alta y otro con renta baja, entonces se supone que ambas personas contribuyen con un mismo nivel de renta, por ejemplo \$10.00. Segunda, estas dos personas van a contribuir exactamente con la misma proporción de su ingreso, por ejemplo 10 por ciento. Tercera, las dos personas pagan fracciones diferentes de su ingreso, resultando que ambas rentas después del impuesto se igualan.
- Principio de la ocupación plena. De acuerdo con este principio la política tributaria puede servir para estimular la producción y el empleo, para lo cual no es necesario tomar en consideración el beneficio o la capacidad de pago.
- Principio de la conveniencia. Este principio establece que se debe obtener el mayor monto posible de ingresos por recaudación con la menor dificultad. Se menciona por ejemplo el caso de los impuestos sobre las herencias, en donde el sujeto que ganó el dinero no se encuentra presente para objetar el impuesto.

La incidencia es un aspecto muy importante dentro de la política tributaria por muchas razones, la principal es que a través de esta se pueden lograr cambios en la distribución del ingreso. Por ejemplo, un cambio en la tasa sobre cierto impuesto va a establecer la forma en la cual se determina la carga.

Para ver cómo funciona lo anterior se pueden identificar tres tipos de incidencia:

- a) Incidencia absoluta. Esta consiste en el establecimiento de un impuesto en particular, suponiendo siempre que se mantenga constante el gasto público.

**b) Incidencia diferencial.** La incidencia se puede determinar a través de cambios en la distribución resultante de sustituir un impuesto por otro, considerando que se mantienen constantes tanto los ingresos como los gastos.

**c) Incidencia presupuestaria.** Esta se determina cuando hay resultados combinados de cambios en los impuestos y en los gastos. En la economía puede darse algún tipo de incidencia fiscal, sin embargo, lo importante es considerar los efectos que el cambio de un impuesto puede tener sobre los niveles de empleo, consumo, inversión, etc., y por lo tanto determinar el estado de la distribución del ingreso.

### Perspectiva de Estudio de los Impuestos

El gobierno tiene la función básica de analizar la dimensión y estructura de los impuestos. Ello puede ser estudiado desde las siguientes perspectivas.

- **Recaudación:** Desde la perspectiva recaudatoria, los ingresos públicos deben ser analizados de acuerdo con un volumen de recursos que permita garantizar el cumplimiento de las funciones básicas del gobierno a través de los distintos programas de gasto público. Las necesidades de financiamiento del gasto público es otra manera de estudiar el problema de un monto de recaudación compatible con las necesidades de la economía y la sociedad.
- **Suficiencia:** Es un criterio que permite analizar si la magnitud de ingresos obtenidos por el gobierno es suficiente para llevar a la práctica las principales funciones del gasto público. Por su puesto que ello no supone un volumen de recursos que se puede definir en el vacío social y económico. En realidad, la suficiencia tributaria supone la capacidad económica que tiene los contribuyentes para financiar las actividades del gobierno. Para ello requerimos del estudio de la incidencia de los impuestos. En efecto, éste es un tema que debe considerarse para conocer cuáles son los agentes, grupos e individuos que efectivamente pagan los impuestos y en qué proporción. Ello debe completarse con un estudio de la capacidad económica de los sectores productivos y de los territorios o regiones económicas para pagar impuestos.
- **Tamaño y composición:** La dimensión y composición de los ingresos afectan en mayor o menor medida a las decisiones de los agentes económicos. Se ha insistido que los impuestos no son neutrales y que distorsionan las decisiones de los agentes, de modo que estudiar los impuestos desde esta perspectiva puede permitir diseñar los incentivos fiscales para que los agentes se comprometan y coordinen sus acciones con el Gobierno sin mayores distorsiones
- **Política económica:** Los impuestos y el financiamiento del gasto público tienen importantes repercusiones sobre la macroeconomía y la evolución de los principales agregados: demanda y ofertas totales, consumo, inversión y ahorro. Las políticas sectoriales (industrial, agrícola, educativa, etc.) deben ser congruentes con el marco macroeconómico. Además, estas políticas tienen una influencia decisiva en el lado de la oferta, por lo cual su diseño microeconómico es relevante.

### Clasificación de los impuestos

La clasificación de los impuestos es muy importante para poder sacar todo el provecho de su imposición a los contribuyentes.

- Impuestos Directos e Indirectos.

Estas dos son las principales clasificaciones de los impuestos. Los impuestos Directos son aquellos que no pueden ser trasladados de una persona a otra, por lo que afectan únicamente al sujeto del impuesto, esto quiere decir que gravan el ingreso, la riqueza, el capital o el patrimonio que obtiene una persona física o moral.

Estos últimos se dividen en Reales y Personales. Los Reales gravan los bienes, ejemplo, impuesto predial, o el impuesto sobre automóviles nuevos. Los Personales se establece en virtud de la situación de los contribuyentes.

Ventajas	Desventajas
a) Aseguran al Estado una cierta renta conocida y manejada de antemano. b) Se puede aplicar mejor una política de redistribución del ingreso. c) En tiempos de crisis, aunque su quantum decrece, lo es en un menor grado que los impuestos indirectos.	a) Son muy sensibles a los contribuyentes b) Son poco elásticos, y por lo tanto aumentan muy poco en épocas de prosperidad. c) Se presentan más a la arbitrariedad por parte de los agentes fiscales. d) Son poco productivos e) El contribuyente es más estricto al juzgar los gastos del Estado. f) Estos impuestos dejan de gravar a un gran sector social.

Los impuestos indirectos son aquellos que recaen sobre los gastos de producción y consumo. Estos pueden trasladarse de una persona a otra al realizar una transacción, por ejemplo, del vendedor al consumidor, por ejemplo, el IVA.

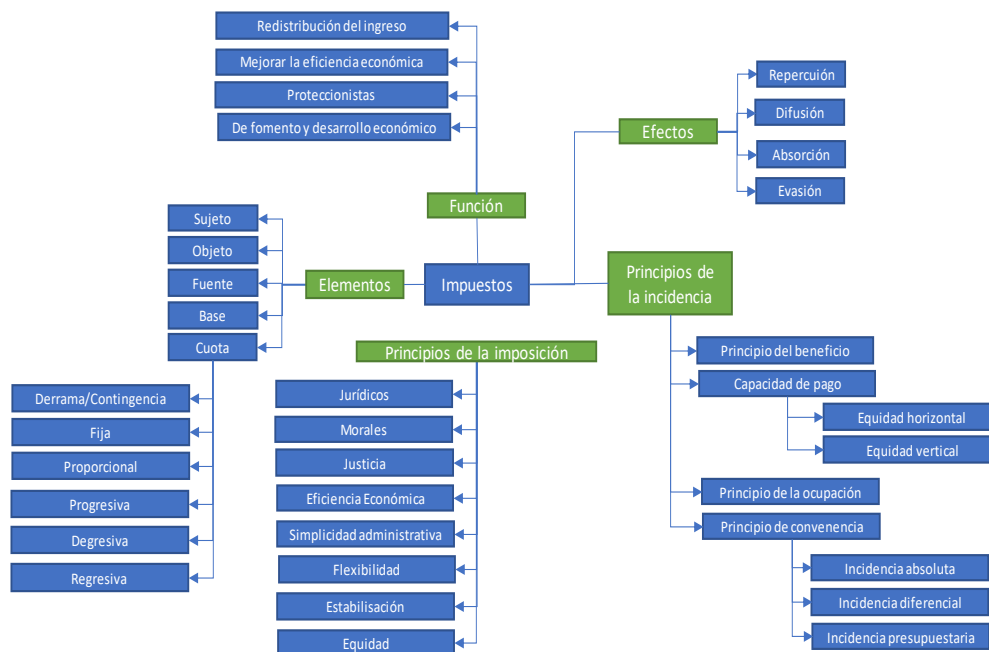
Los impuestos indirectos pueden ser de dos tipos:

- Multifásicos. Graván todas las etapas del proceso de compra-venta.
- Monofásicos. Graván solamente una etapa del proceso. Éstos a su vez se subdividen en impuestos al valor total de las ventas y en impuestos al valor agregado.

Los impuestos indirectos se pueden clasificar también como impuestos sobre los actos e impuestos sobre el consumo. En el primer caso tenemos, por ejemplo, los impuestos sobre la importación y la exportación. Entre los principales impuestos indirectos aplicados en México se encuentran el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

Ventajas	Desventajas
a) Son poco perceptibles. b) Se confunden con el precio de venta. c) Graván a todo el sector poblacional, aún extranjeros. d) Son voluntarios en el sentido de que basta con no adquirir el bien para no pagar el impuesto. e) El causante paga el impuesto en el momento en el que es más cómodo para él.	a) Recaen más sobre las clases pobres. b) No tienen la misma fuerza que los directos en tiempos de crisis, crean déficit agravando aún más la crisis. c) Los gastos de recaudación son muy elevados.

En la siguiente imagen podemos observar un resumen de los impuestos, incluyendo Función, Efectos, Elementos y Principios.



### Marco Normativo de los Ingresos de la Federación

Después de revisar el marco teórico de lo que es un Ingreso y ver lo que dice la teoría, es menester mencionar el marco normativo de los ingresos del Gobierno de México.

Ya mencionamos que el Estado sigue varios fines, y para lograr esos fines se requiere que el Estado ingrese recursos para poder solventar sus gastos. Aquí vamos a revisar de donde se ampara el Estado Mexicano para recibir dinero.

Para empezar, tenemos que revisar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos que son los fundamentos constitucionales de la Federación son:

Artículo	Precepto	Explicación
27	La exploración y extracción del petróleo constituye una fuente de ingresos del Estado.	Es de gran importancia para las finanzas públicas mexicanas en virtud de que los ingresos petroleros son una fuente clave de ingresos del país.
31, fr. IV	Obligaciones de los mexicanos de contribuir al gasto público.	Establece la obligación de los mexicanos para contribuir a los gastos públicos de los tres ámbitos de gobierno de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

35, fr. VIII, numeral 3	Los ingresos y los gastos de Estado no son objeto de consulta popular.	Dispone que no podrán ser objeto de consulta popular los ingresos y gasto del Estado.
73, fr. VII	Facultad del Congreso federal para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.	Otorga al Congreso federal la facultad “para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto”.
73, fr. VIII	Facultad del Congreso federal para regular la contratación de empréstitos.	Faculta las bases para dar empréstitos, tales empréstitos implican la obtención e ingresos extraordinarios.
73, fr. XXIX	Fuentes de tributación exclusivas de la Federación.	Establece algunos conceptos sobre los cuales la Federación, de manera exclusiva, puede establecer contribuciones: <ul style="list-style-type: none"> <li>1- Sobre el comercio exterior</li> <li>2- Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4° y 5° del artículo 27 (recursos minerales y las aguas)</li> <li>3- Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros</li> <li>4- Sobre servicios públicos confeccionados o explotados directamente por la Federación;</li> <li>y</li> <li>5- Especiales sobre: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Energía Eléctrica</li> <li>b) Producción y consumo de tabacos labrados</li> <li>c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo</li> <li>d) Cerillos y fósforos</li> <li>e) Aguamiel y productos de su fermentación</li> <li>f) Explotación forestal</li> <li>g) Producción y consumo de cerveza</li> </ul> </li> </ul>
74, fr. IV	La aprobación de la Ley de Ingresos debe anteceder a la aprobación del Presupuesto de Egresos.	De manera previa a la aprobación del PEF deben aprobarse las contribuciones que, a juicio del Congreso, deban decretarse para cubrirlo.
131	Facultad de la Federación para gravar y regular el comercio exterior.	Facultad privativa de la Federación para gravar las mercancías que se importen o exporten.

Tabla 2 Marcela Astudillo, Finanzas Públicas para todos

## Capítulo 2; La Distribución y Redistribución del ingreso en México

En este capítulo nos disponemos a investigar la Distribución y Redistribución del ingreso en México, y para eso tenemos que entender de dónde nace en la práctica y por qué, y, si alguna norma jurídica las precede.

El problema que estamos investigando en este trabajo es el impacto de la redistribución del ingreso en las familias mexicanas, y observar si las políticas económicas que aplica el Estado son suficientes para disminuir la brecha de desigualdad y la pobreza en México y compararlas con otras políticas de otros países.

### Introducción

Para la mayoría de los países los fines distributivos y redistributivos de los ingresos son muy importantes, pues es una herramienta que ayuda a disminuir la brecha de desigualdad. Ninguna sociedad desea que existan condiciones de desigualdad o pobreza. Y nos dice (Piketty, 2015, pág. 6) “La cuestión de la desigualdad y la redistribución está en el centro del conflicto político”.

Los temas de distribución y redistribución son tan importantes que aparecen en definiciones de la ciencia económica, como la de Marcela Astudillo que nos dice que “Economía es el estudio en que la sociedad utiliza recursos escasos para obtener distintos bienes y distribuirlos entre sus miembros para su consumo” (Astudillo Moya, 2017, pág. 19) por lo tanto podemos concluir que los temas distributivos son de vital importancia en el ejercicio de la economía.

Me parece imprescindible, primero que nada, diferenciar entre Distribución y Redistribución ¿qué son? ¿cómo se genera? ¿para qué se usan?, ¿cuál es la distribución del ingreso en México? Estas son algunas de las preguntas que se investigaran para diferenciar estos dos conceptos para entender de mejor manera el problema que enfrentamos.

La Distribución del Ingreso es todo un proceso complejo que tiene su origen en la aportación que cada uno de los agentes de la producción realiza al proceso de generación de una empresa. Al trabajador o empleado se le reconoce que está ofreciendo su fuerza de trabajo a cambio de un salario. El propietario de la tierra recibe una renta por ofrecer su propiedad. El empresario o accionista recibe a cambio del uso de sus recursos una ganancia o interés.

Entonces podemos decir que la Distribución del Ingreso es la repartición de una parte de los ingresos a los agentes que participaron en la generación de valor de una empresa, esto en forma de salarios, rentas, ganancias o interés, así como entre las familias, entre los distintos sectores de la economía y entre las distintas regiones.

La participación de los agentes de la distribución del ingreso dependerá de las modalidades de la distribución, de las condiciones sociales y políticas, y de la productividad y desarrollo de la economía.

Después de que el excedente de explotación es entregado a los hogares en forma de dividendos y al Estado como impuestos, el Gobierno efectúa sobre la base de la recaudación de impuestos y cuotas sociales, transferencias que es conocido como Redistribución del Ingreso.

Dicho de otra forma, el Gobierno a través de la recaudación de impuestos y usando transferencias intervienen en la Redistribución del Ingreso. Dentro de esto el Estado desempeña un papel muy importante en la redistribución de la renta, como ya vimos, en las transferencias de unas personas a otras.

Las transferencias son los gastos destinados a los programas públicos y a la seguridad social. Y siempre es bueno preguntarse ¿Por qué el Estado debe actuar? ¿Por qué el Estado usa las transferencias para pasar el dinero de unas personas a otras?

Nuestra economía es una economía mixta, y esto es en la mayoría de los países occidentales, esto quiere decir que algunas actividades económicas las realiza el Estado y otras actividades el sector privado. Esto le da mucha importancia al mercado, pero muchas veces los resultados del mercado no son satisfactorios porque en el mundo real la economía no es eficiente.

Las condiciones en las que el mercado no es eficiente en el sentido de Pareto<sup>8</sup> se denomina fallos de mercado y son argumentos a favor de la intervención del Estado. Si no interviene el Estado hay mucha probabilidad de que la economía no sea eficiente y no sea óptima en el sentido de Pareto. Esta corriente de pensamiento nació a partir de la crisis de 1929 cuando se desarrolló la teoría Keynesiana, la cual postula la intervención estatal para lograr la estabilidad económica.

Aquí es donde entran los argumentos a favor de la intervención del Estado en la dinámica de la Economía, y la importancia de la Redistribución del Ingreso. En la Distribución del Ingreso la eficiencia en el sentido de Pareto no nos dice nada, porque los mercados pueden generar distribución de la renta, pero esa distribución puede llegar a ser muy desigual y puede crear una brecha de desigualdad de ingresos en la población que empieza a ser dividida por sus ingresos y lo que pueden adquirir con estos. Y justamente vamos a encontrar que la Economía Pública se encarga de la asignación de recursos económicos por medio de los gastos e ingresos del Estado.

Para aterrizar la teoría a la práctica podemos encontrar las cuestiones de la desigualdad y la redistribución en dos vertientes, según Piketty (2015), a grandes rasgos, podemos decir que tradicionalmente el conflicto de la redistribución opone dos vertientes. Por un lado, la posición liberal de derecha nos dice que sólo las fuerzas de mercados, la iniciativa individual y el crecimiento de la productividad permiten el mejoramiento a largo plazo los ingresos y las condiciones de la vida.

Por otra parte, la oposición de la izquierda, heredada de los teóricos socialistas decimonónicos y de la práctica sindical, nos dice que sólo las luchas sociales y políticas pueden aliviar la indigencia de los más necesitados producida por el sistema capitalista. Podemos encontrar el análisis, en principio, en un desacuerdo de izquierda/derecha sobre la forma concreta y la oportunidad de una política pública de redistribución no se deben necesariamente a principios contradictorios de justicia social, sino antes bien a análisis contradictorios acerca de los mecanismos económicos y sociales que producen desigualdades. (Piketty, 2015)

---

<sup>8</sup> El principio de Pareto dicta que “siempre que un cambio puede mejorar el bienestar de algunas personas son empeorar el de ninguna otra, debe adoptarse”. Sin embargo, la mayoría de las decisiones de los Gobiernos plantean disyuntivas en las que mejorar el bienestar de unas personas y empeorar el de otras.



Es aquí cuando llega a nuestro análisis la Justicia Social. José Manuel Lastra Lastra en su valioso artículo “La justicia social y la globalización monetarista” (2013) nos dice que los postulados de la justicia social han sido permanentes y continuos, y se manifiesta y explica como el fin fundamental del derecho laboral propendiente fundamentalmente, a preservar los intereses individuales y profesionales de los trabajadores, su dignificación, bienestar y reivindicación total.

El Fondo de las Naciones Unidas (UNICEF) sostiene que la justicia social se basa en la igualdad de oportunidades y en los derechos humanos, más allá del concepto tradicional de justicia legal, y esta está basada en la equidad y es imprescindible para que cada persona pueda desarrollar su máximo potencial y para una sociedad en paz.

De acuerdo con Piketty (2015), si la desigualdad se debe, al menos en parte, a factores que los individuos no controlan, como la desigualdad de las dotaciones iniciales legadas por la familia o la buena fortuna, acerca de los cual los individuos no son responsables, entonces es justo que el Estado trate de mejorar de la manera más eficaz la suerte de las personas menos favorecidas.

Este principio se refiere a que se debe apoyar a las personas que tuvieron que lidiar con factores que ellos no pudieron controlar. Las teorías modernas de la justicia social expresan esta idea como “regla maximin”: la sociedad justa debe maximizar las mínimas oportunidades y condiciones de vida ofrecidas por el sistema social (Piketty, 2015)

Es interesante conocer dos o más visiones diferentes de los conceptos que nos llegamos a encontrar, y siempre he estado convencido que sí hay una ciencia que puede potenciar la Economía es el Derecho. Nos encontramos con una visión diferente, desde el Derecho, del concepto de Justicia Social, y esto de la mano del investigador José Manuel Lastra Lastra y de él podemos recuperar que la economía es un proceso que nadie dirige conscientemente. Este proceso tiene resultados que no son previsibles, ni intencionales. Carece de sentido hablar de justicia y de derechos dentro de realidades en las que no hay responsables. La justicia social, nos dice Lastra Lastra, es un concepto no aplicable a la economía.

La Economía es una serie enorme de actos que persiguen el mejoramiento de las posibilidades de satisfacer las necesidades de las personas. No es posible concretar responsables específicos de los resultados de la economía. Dónde no hay responsables concretos no puede aplicarse la idea de justicia (Lastra, 2013: 1013).

Desde antes de los tiempos de la Revolución Francesa, Malthus ya reflexionaba sobre los problemas de la distribución del ingreso, y aunque sus fuentes eran escasas las utilizó de la mejor manera posible. En 1798 Malthus publicó su famoso “Ensayo” donde explica que el mayor problema era la sobrepoblación y para él era urgente suprimir el sistema de asistencia a los pobres y controlar la natalidad de la población.

El enfoque marginalista explica que el ingreso que se genera, dada cierta tecnología, se distribuye entre los factores de capital y trabajo y está determinada por la productividad marginal de los mismos factores de trabajo y capital en proceso productivo. Esta es la teoría Neoclásica y como explica los problemas de la distribución del ingreso. (Ávila Martínez , 2001)

Para Marx el problema eran los terratenientes o capitalistas que se adueñarían de una parte creciente de la producción y del ingreso. Para Marx el problema era una lucha de clases, capitalistas

y trabajadores. El proceso de producción tenía como resultado una apropiación del ingreso por parte de capitalista, generada por la plusvalía que era generada por el trabajo. Mientras los dueños de los medios de producción mantenían un salario al mínimo posible. (Ávila Martínez , 2001)

Siguiendo a Ávila Martínez (2001) encontramos en la Teoría Postkeynesiana que la distribución del ingreso estaba en función de la demanda. Esta teoría está basada en las propensiones a consumir y ahorrar de los asalariados y los capitalistas. Los primeros usan gran proporción de sus salarios para consumir y ahorran poco, en cambio los capitalistas tienen mayores ingresos lo que significa que usan una proporción para gasto corriente y otra para ahorrar e invertir lo cual expande su capacidad productiva.

Tenemos que recordar algo, la Redistribución de Ingreso está dentro de universo de la Finanzas Públicas y una de las características de las Finanzas Públicas es que no hay una visión única sobre estas últimas. La forma en que el Estado debe allegarse recursos, la manera de distribuirlos, el manejo de la deuda pública, etc., son objeto de debate cotidianos. La conducción de las Finanzas Públicas dependerá de la ideología que tienen las personas en los cargos públicos y políticos más altos de un país.

### Pobreza y Desigualdad

En México la pobreza y la desigualdad son dos de los mayores problemas conocidos, y no es necesario citar grandes libros o especialistas para observarlo, pues basta con ver alrededor nuestro en cualquier Estado, Ciudad, Pueblo o Municipio, al menos claro, que vivas en San Pedro Garza García en Nuevo León.

Lo que sí es seguro es que, entre la pobreza y la desigualdad, la distribución y redistribución del ingreso existe una muy estrecha relación, pero tenemos que aclarar que desigualdad y pobreza no son la misma cosa, aun así, están muy relacionadas.

La desigualdad ahora más que nunca está en vista de la mayoría de la gente, pues en todo tipo de medio de información o red social vemos o escuchamos acerca de la desigualdad en la distribución de la riqueza. El Reporte Mundial de la Desigualdad 2022 señala que el 10% de la población más rica recibe actualmente el 52% del ingreso mundial y nos dice que México es uno de los países más desiguales del mundo y el informe muestra que solo el 10% de la población tiene el 79% de la riqueza del país, mientras que el 50% de los mexicanos continúan en su lucha cotidiana contra la pobreza. (Chancel, 2022)

En este trabajo nos referimos a desigualdad económica y desigualdad en los ingresos, y esto se aclara para no caer en la confusión de confundir con cualquier otra desigualdad como la desigualdad política o desigualdades frente a la ley.

Una vez establecida que tipo de desigualdad se va a tratar en este trabajo, es tiempo de definir lo que es la Desigualdad Económica. Las Naciones Unidas indican que es la diferencia que existe en la distribución de bienes, ingresos y rentas dentro de un grupo, sociedad, país o entre países. En otras palabras ,la Desigualdad Económica nace cuando los recursos económicos existentes o producidos se concentran en pocas manos en lugar de distribuirse de forma equitativa.

Aunque parezca que lo que se busca es igualdad absoluta y eliminar todas las diferencias económicas, esto no es así, y (Atkinson , 2016) nos lo explica perfectamente y nos dice que ciertas diferencias en recompensas económicas pueden ser muy justificables. La meta es reducir la desigualdad por debajo de su nivel actual en la creencia de que el nivel actual de desigualdad es excesivo.

Para entender y profundizar en este punto es importante diferenciar entre Desigualdad de Oportunidad y Desigualdad de Resultado. Como se mencionó antes, las circunstancias en las que nacen los individuos tienen mucha importancia en los ingresos futuros de las personas. Estas circunstancias que están más allá del control personal, como los antecedentes familiares o al esfuerzo de cada individuo.

Cuando las circunstancias antes mencionadas no tienen ninguna importancia en los resultados económicos, se habla de que hubo igualdad de oportunidades. Podemos ejemplificar esto pensando en un alumno que se esfuerza para entrar a una escuela en particular, y solo con su esfuerzo y dedicación logró pasar todas las pruebas para ingresar a la escuela.

Al contrario de un escenario de igualdad de oportunidades, si el estudiante no obtiene el lugar en la escuela que quiere porque su lugar lo ocupó otro estudiante porque sus padres son amigos del dueño de la escuela y fueron capaces de aplicar influencia para que su hijo logre entrar sin esforzarse entonces hablamos de desigualdad de oportunidades.

Estos conceptos son valiosos para enriquecer el tema de distribución, porque el concepto de desigualdad de resultados nos hace más fácil entender la importancia de la redistribución del ingreso en los pobladores de una ciudad. El siguiente paso es entender el concepto de desigualdad de resultados y conectarlo y relacionarlo con las oportunidades y los resultados de la economía. La desigualdad de resultados es importante porque el Estado no puede darle la espalda a las personas que se esforzaron y se prepararon para la actividad económica y sus resultados personales fueron negativos debido a la mala suerte.

Es importante visualizar que la desigualdad de resultados en la generación actual es la fuente de ventaja injusta recibida por la próxima generación. Si estamos preocupados por la igualdad de oportunidad del futuro, es necesario que estemos preocupados por la desigualdad de resultados hoy. (Atkinson , 2016)

Es importante combatir la desigualdad de resultado porque tiene consecuencias malas para la sociedad actual. Joseph Stiglitz y otros especialistas han identificado otras consecuencias como falta de cohesión social, ascenso del crimen, problemas de salud como embarazos en adolescentes y obesidad y toda una gama de problemas sociales. La desigualdad se mide con el Coeficiente de Gini del cual hablaremos más adelante con mayor profundidad.

La pobreza es la ausencia de un mínimo ingreso para satisfacer un mínimo de bienes o servicios y la desigualdad se encarga de explicar la forma en cómo se distribuye el ingreso que se genera.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) nos dice que la pobreza es un fenómeno multidimensional que comprende aspectos relacionados con las

condiciones de vida que vulneran la dignidad de las personas, limitan sus derechos y libertades fundamentales, impiden la satisfacción de sus necesidades básicas e imposibilitan su plena integración social (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social). México fue el primer país del mundo en contar con una medición oficial multidimensional de la pobreza, es decir, que además de considerar la insuficiencia de los recursos económicos utiliza varias dimensiones adicionales sobre las cuales debe focalizarse la política social.

Estoy convencido que la medición de pobreza desde un enfoque multidimensional es perfecta para abordar este tema, pues los niveles que maneja son justo los intereses de Desarrollo Social en los que la Redistribución del Ingreso tiene injerencia. Esto porque la metodología que vincula tiene dos enfoques: el bienestar económico y el de los derechos sociales, para terminar en el reconocimiento de que la población pobre padece insuficiencia de recursos económicos, y al mismo tiempo, se ve vulnerada en el ejercicio de sus derechos fundamentales debido a la falta de acceso a la alimentación, la salud, la educación, la seguridad social o una vivienda digna.

Cabe mencionar que las estimaciones de los diferentes niveles y dimensiones de la pobreza que hace el CONEVAL están hechas con la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH), la misma encuesta que vamos a utilizar para presentar diferentes datos.

El CONEVAL en base a la Ley General de Desarrollo Social utiliza los siguientes indicadores; Ingreso, Rezago Educativo, Acceso a servicios de salud, Acceso a la seguridad social, Acceso a la alimentación, Calidad y espacios de la vivienda, Accesos a servicios básicos en la vivienda y Grado de cohesión social. La medición multidimensional caracteriza a la población que acumula mayores desventajas, además de exponer la situación en la que se encuentran respecto de las diferentes dimensiones de la pobreza. Por ello, esta medición genera elementos útiles para el análisis y la evaluación de las políticas públicas, dirigidas a establecer las áreas en las que es necesario centrar los esfuerzos institucionales.

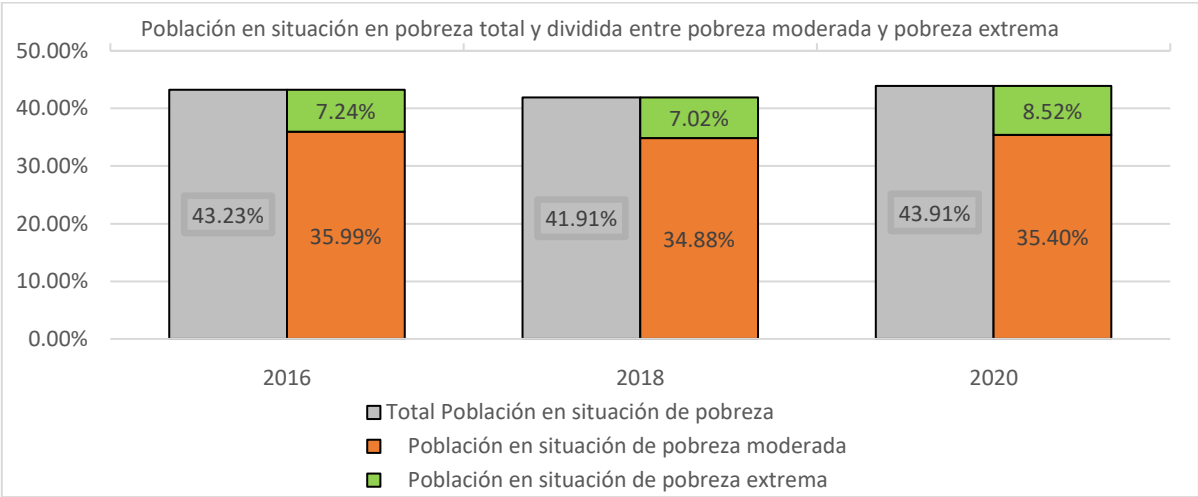


Ilustración 2 Elaboración propia realizada con datos del CONEVAL, Medición multidimensional de la pobreza, <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobrezalnicio.aspx>

Gracias a los datos del CONEVAL podemos observar que prácticamente la mitad de la población en México vive en pobreza, y que de 2018 al 2020 aumentó.

Por otro lado, podemos analizar de que tamaño es la desigualdad en un país y para hacerlo se usa el coeficiente de Gini que se deriva de la curva de Lorenz. El coeficiente de Gini es el método más utilizado para medir la desigualdad de los ingresos y representa la distribución empírica formada con los datos observados y la línea de 45°, nombrada como de igualdad perfecta que se trazó en la curva de Lorenz.

En otras palabras, el coeficiente de Gini indica la dispersión entre la distribución del ingreso en una sociedad. Funciona de la siguiente manera, toma valores del 0 al 1, entre más cercano a 1 existe mayor inequidad en la distribución a diferencia de valores cercanos a 0 que indicará una mejor distribución.

Necesitamos medir el nivel de distribución en una sociedad para conocer el nivel de la concentración del ingreso, sobre todo porque una muy pequeña parte de la población se apropia de una amplia cantidad del ingreso y es una cuestión recurrente en todo el mundo, pero más remarcada en economías emergentes o en vías de desarrollo.

Es importante discutir y buscar soluciones efectivas, eficientes, modernas porque como mencionó Rolando Cordera “México no tiene una economía sólida ni empleos suficientes y bien remunerados; sigue habiendo una profunda desigualdad, altos niveles de pobreza y la incapacidad para sustentar nuevas plataformas de bienestar generalizado”.

### Desde el Derecho

El Derecho se dividen en dos vertientes, el Derecho Público y el Derecho Privado, siendo el primero referentes a las relaciones del Estado con los gobernados, mientras que es segundo se refiere a los actos o acciones de carácter puramente entre particulares, pero que por su trascendencia deben ser regulados por disposiciones legales.

Del Derecho Público emana el Derecho Administrativo, del cual se puede definir como el conjunto de normas destinadas a regular la actividad del Estado y de los demás órganos públicos, en cuanto al establecimiento y realización de los servicios que está obligado a prestar, así como todo lo relacionado con las relaciones entre la administración pública y los gobernados.

Del Derecho Administrativo procede el Derecho Financiero, siendo su especialidad la de establecer la totalidad de normas y regulaciones en materia financiera del Estado; es decir, reglamentara la captación de los ingresos y la erogación de estos, previendo en todo caso, la congruencia entre los ingresos y los egresos, así como lo referente a los empréstitos que complementen el gasto público.

Del Derecho Financiero surge el Derecho Fiscal, como un conjunto de normas y disposiciones legales referentes a los gravámenes y contribuciones generales que se han de establecer, para sufragar los gastos públicos.

Para una mejor comprensión, se presenta un cuadro que facilitará el proceso.



De lo anterior, se puede concluir que las leyes donde se plasma materialmente la política fiscal de México son: la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, como ejes rectores de la estructura financiera del país.

El sistema tributario actual tiene su sustento principal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual se establecen los lineamientos bajo los cuales se organiza la Nación. Según ésta, éste es un país libre y soberano constituido como república representativa, democrática y federal (artículo 40), de ahí que existan facultades para cobrar impuestos en los tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal.

Ya hemos visto que para que haya redistribución (egresos) tiene que haber captación por parte del Estado (ingresos).

El sistema tributario tiene efectos sobre la redistribución del ingreso y el bienestar. Un buen sistema tributario se caracteriza por ser eficiente, sencillo, flexible, justo y con responsabilidad política.

### Normativa de la distribución y redistribución del ingreso en México

Nada es gratis en esta vida, y así como hay leyes para cubrir necesidades legales o sociales, también hay leyes para cubrir los aspectos normativos de la economía. Ya sea para poner orden en los ingresos o gastos del país o para establecer que se tiene en cuenta el crecimiento y desarrollo económico y su importancia.

La planeación del desarrollo se fundamenta en la Ley de Planeación, en ese marco se inserta el proceso presupuestario, el cual integra un conjunto de actividades relacionadas; la planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control, seguimiento, evaluación, rendición de cuentas y fiscalización del gasto público.

Siendo este el caso, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el documento en el que el Gobierno de México, a través de consultas públicas, explica cuáles son sus objetivos y estrategias prioritarias durante el sexenio, y para este sexenio 2018-2024 menciona que:

*“Los salarios habrán logrado en un sexenio una recuperación de cuando menos el 20 por ciento de su poder adquisitivo, el mercado interno se habrá fortalecido y habrá en el país una mejor distribución de la riqueza y del ingreso. El grueso de la población podrá consumir algo más que artículos de primera necesidad, como sucede ahora. Nadie padecerá hambre, la pobreza extrema habrá sido erradicada, no habrá individuos carentes de servicios médicos o de medicinas y los adultos mayores recibirán pensiones justas y podrán vivir sin estrecheces materiales”*

Apartando del análisis si el actual Gobierno de México va a poder o no cumplir sus objetivos y metas plasmados en el PND, es importante marcar que en su visión hacia el estado del País en 2024 se tiene esperado que en el país habrá una mejor distribución del ingreso y de la riqueza.

La Planeación quedó institucionalizada en el artículo 26 constitucional, así se le dio al Estado la responsabilidad de organizar un Sistema de Planeación Democrática “que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía nacional”.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en su calidad de ley suprema del sistema jurídico mexicano, establece en sus artículos de índole económico el 25 y 27 que:

*Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza*

*Artículo 27. La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública*

Visto desde una perspectiva más amplia, al acudir a la CPEUM encontramos una enorme cantidad de normas que actúan de forma directa o indirecta en la regulación de la actividad económica, por ejemplo; el artículo 4° de la CPEUM, su párrafo sexto, establece el derecho “al acceso, disposición y saneamiento de agua, para consumo personal y doméstico, en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible”. El hecho de que el Estado deba proporcionar este derecho implica que se hagan derogaciones, en este caso, planeación, infraestructura, pago de salarios, etc., para que el agua llegue a toda la República Mexicana. (Moya, Finanzas Públicas para todos , 2017)

Sergio López Ayllón y Adriana García en su documento llamado “Distribución de la riqueza; el complejo equilibrio de la democracia constitucional” se preguntan ¿corresponde a la Constitución resolver la tensión entre igualdad y libertad? Esto enfocado a que la pobreza no es nueva en la historia y la desigualdad provocada por la inequidad en la distribución de la riqueza, en especial en América Latina que no se ha podido reducir significativamente.

En su trabajo concluyen que, desde el punto de vista estrictamente conceptual, la plenitud del Estado constitucional de derecho no se alcanza cuando existen graves niveles de desigualdad. Un análisis empírico basado en contenidos normativos de un número limitado de derechos sociales con los índices de desarrollo de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo muestra que en principio no existe una correlación positiva entre estas dos variantes.

En otras palabras, la desigualdad existe con independencia de que las Constituciones consagren más o menos derechos, sin embargo, el análisis de uno de los derechos examinados (el derecho a un nivel razonable de vida) mostró una correlación significativa con el índice de desarrollo humano.

En conclusión, al final del día los elementos normativos de la Constitución, junto con los diseños institucionales, no son tan irrelevantes y sí tienen la capacidad de incidir en el grave problema de la inaceptable desigualdad. (Sergio López Ayllón, 2011)

La Ley de Ingresos de la Federación que es el ordenamiento jurídico propuesto por el Poder Ejecutivo y aprobado por el Poder Legislativo que contiene los conceptos bajo los cuales se podrán captar los recursos financieros que permitan cubrir los gastos de la federación durante un ejercicio fiscal establece que:

*Artículo 24. Con el propósito de coadyuvar a conocer los efectos de la política fiscal en el ingreso de los distintos grupos de la población, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá realizar un estudio de ingreso-gasto con base en la información estadística disponible que muestre por decil de ingreso de las familias su contribución en los distintos impuestos y derechos que aporte, así como los bienes y servicios públicos que reciben con recursos federales, estatales y municipales.*

El estudio al que se refiere el citado artículo tiene como objetivo central conocer la distribución entre los hogares del país de la contribución al pago de impuestos, derivada de la política tributaria imperante en los años estudiados, así como de la asignación de los bienes y servicios públicos como consecuencia de la política de gasto aplicada en el mismo año.

Este estudio, y la mayoría que hablan del tema de la distribución de ingresos usan la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) que realiza el INEGI, esta se publica cada dos años y da cuenta de la percepción y el destino de los ingresos de cada familia. A partir de ello, el total de las familias encuestadas se divide por deciles<sup>9</sup> (quintiles o percentiles) y se ordena en forma creciente de acuerdo con los ingresos que percibe cada familia.

Incluso en documentos estatales podemos observar la mención de la Distribución de Riqueza o Ingreso, por ejemplo, en el artículo 6° de la Constitución Política del Estado de Baja California Sur se establece que:

*Art. 6°.- Es función del Estado promover el desarrollo económico y social garantizando que este sea sustentable e integral y regular el proceso demográfico, para procurar el progreso social compartido y la distribución equitativa de la riqueza, buscando garantizar la justicia social.*

En el mencionado artículo se establece que una de las funciones del estado es “promover el desarrollo económico y social... garantizado la distribución de la riqueza”, podemos entonces observar que no solo los documentos normativos federales o nacionales están ocupados de la distribución de la riqueza o del ingreso.

Pero si es muy importante mencionar que, la distribución y la redistribución del ingreso no es lo mismo, y habiendo aclarado esto es conveniente tener en consideración que no hay mucha presencia del término “redistribución” en los documentos que tutelan el quehacer económico o social del Estado.

Como podemos observar según la normativa analizada podemos concluir que a pesar de que la distribución del ingreso es mencionada en algunos documentos como en la CPEUM o la LIF, la redistribución del ingreso no es mencionada específicamente.

---

<sup>9</sup> Un decil, en estadística descriptiva, es uno de los nueve valores que dividen, en diez partes iguales, un grupo de datos ordenados. En otras palabras, los deciles son los nueve valores que dividen los datos en diez partes proporcionando los valores correspondientes al 10 %, 20 %, [...], 90 % de los datos. Existe una medida adicional que se conoce como percentiles y que dividen los datos en grupos de 1 %.



Solo un poco en el estudio de la SHCP llamado “Distribución del Pago de Impuestos y Recepción del gasto Público por deciles de hogares y Personas” dónde se analiza el efecto conjunto de la política fiscal sobre la distribución del ingreso.

### Formas de Redistribución

Es importante revisar las diferentes formas que tiene el Estado mediante la Hacienda Pública para cumplir sus actividades redistributivas.

- A. Reparto personal de las rentas;  
La Hacienda Pública logra disminuir el ingreso global de unos segmentos de la población y reasignarlo hacia segmentos menos favorecidos, apoyándose primordialmente en la progresividad de ciertos tributos.
- B. Reparto funcional de las rentas;  
En esta modalidad se buscan redistribuciones por actividades económicas, y se logra desgravando o estableciendo tratamientos beneficiosos para ciertos ingresos provenientes del trabajo y gravando con más severidad las rentas provenientes del capital.
- C. Reparto sectorial o territorial  
Se busca reorganizar la forma como la renta nacional se distribuye entre las diversas entidades geográficas. Esto se logra, por ejemplo, reorientando los ingresos nacionales hacia niveles estatales o municipales.
- D. Reparto entre agregados económicos  
Esta modalidad se utilizan los grandes agregados económicos, por ejemplo, el ahorro y el consumo, Los Instrumentos de la Hacienda Pública pueden estimular uno y desalentar el otro para lograr efectos de tipo económico.

## Capítulo 3: La Importancia del Impuesto Sobre la Renta en México

Todos los días escuchamos que el ISR es muy caro, que el ISR lo mencionan en las noticias, que el ISR trae a los contribuyentes muy enojados o que el ISR simplemente es un pretexto del gobierno para quitarle a los contribuyentes 1/3 parte de sus ingresos.

Pero la verdad es que el Impuesto Sobre la Renta (ISR) y la política fiscal tienen un efecto sobre la redistribución del ingreso, y en este apartado vamos a estudiar la importancia del ISR en México con especial atención en su efecto en la redistribución del ingreso, esto incluye un análisis de si el ISR es progresivo, en otras palabras, si contribuyen en mayor proporción las personas que obtienen mayores ingresos.

El Impuesto Sobre la Renta es un impuesto general, personal y directo, lo anterior lo revisamos en el Capítulo 1. EL ISR grava los ingresos de las personas físicas y morales. Fue introducido en 1925 y se rige por la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

### Antecedentes del ISR

El ISR nació de una necesidad, se estableció por primera vez en Inglaterra en un contexto de guerra. La Corona Inglesa tenía la necesidad de seguir financiando el conflicto bélico contra la Francia Revolucionaria ya que esta contienda suponía grandes costes para Inglaterra. El primer ministro británico William Pitt fue el encargado de buscar nuevas maneras de ingresar más recursos para Inglaterra y cambiar el curso de la guerra.

Las entradas fiscales que estaban calculadas en Inglaterra, como en los demás países de Europa, consistían casi exclusivamente en los derechos aduaneros y débiles entradas de capital que consistían en impuestos directos llamados land-tax.

Fue a finales del siglo XVIII cuando Pitt comunicó su intención de aumentar la recaudación gravando los bienes suntuarios, a esto se le conoció como El Triple Gravamen, el nuevo tributo tenía que ser regulado tan justa y equitativamente como sea posible, pero Pitt entendía las preocupaciones que un nuevo impuesto generaría, por ejemplo, gravando los bienes suntuarios (posesiones) la gente lo encontraría de manera odiosa y vejatoria.

Fue cuando el 12 de enero de 1798, el primer ministro logró la aprobación y justificación del nuevo impuesto. Pero tenemos que recalcar que este nuevo impuesto fue un recurso transitorio solo para financiar las guerras napoleónicas, terminando las guerras el impuesto fue retirado.

Fue hasta inicios de 1799 cuando el Parlamento Británico aprobó el primer impuesto sobre la renta de la era moderna, y consistía en una tasa progresiva que, dejando exentas las rentas inferiores a 60 libras, ascendía hasta alcanzar el diez por ciento sobre las rentas de más de 200 libras.

El impuesto no volvió a imponerse hasta 1842, y desde entonces empezó a expandirse. En 1862, Lincoln lo instauró en Estados Unidos para sufragar la guerra civil. En 1864 llegó a una Italia en proceso de unificación. Tras décadas de debates, en Francia se aprobó en 1914, al inicio de la primera guerra mundial. A España llegó con la Segunda República, en 1932.

### Evolución histórica del Impuesto Sobre la Renta en México

De acuerdo con Calvo (2015), la historia del ISR en nuestro país empieza 4 años después de que terminó la guerra de Revolución en México con la creación de la Ley del Centenario el 20 de julio de

1921, la ley se decretó y estableció el nuevo impuesto federal, extraordinario y pagadero por una sola vez sobre los ingresos o ganancias particulares. Al igual que el impuesto creado por el primer ministro británico William Pitt, esta Ley no fue de carácter permanente, solo tuvo un mes de vigencia. La Ley se dividía en cuatro capítulos denominados "Cédulas": 1) Del ejercicio del comercio o de la industria, 2) Del ejercicio de una profesión liberal, literaria, artística o innominada, 3) Del trabajo a sueldo o salario, 4) De la colocación de dinero o valores a rédito, participación o dividendos. No hubo Cédulas para la agricultura ni para la ganadería.

Tres años después, el 21 de febrero de 1924, se promulgó la Ley para la Recaudación de los Impuestos Establecidos, a diferencia de la Ley del Centenario esta no fue de carácter transitorio, fue permanente (Calvo, 2015).

Siendo presidente de México Plutarco Elías Calles todo cambio con la Ley del 18 de marzo de 1925 y fue cuando por primera vez se llamó "Ley del Impuesto Sobre la Renta". Y durante 16 años sufrió modificaciones para adecuarse al crecimiento económico de México. Definió por primera vez lo que debía entenderse por ingreso y por primera vez se le dio consideración al ingreso por crédito (Calvo, 2015).

De acuerdo con Liahut (2013), en 1941, se expide una nueva Ley del Impuesto sobre la Renta, dónde podemos observar que se repite el concepto de ingreso establecido en su antecesora. La Reforma fundamental que implica el proyecto es la supresión del Impuesto del Superprovecho con el propósito de no limitar las utilidades legítimas en un momento en el que el país necesitaba el impulso de la iniciativa y la empresa privada. En 1945 fue reformada esta Ley para facultar a la autoridad fiscal para que dictara clasificaciones estimativas.

Siguiendo Liahut (2013), en 1953 se expide una nueva Ley del Impuesto Sobre la Renta, cuya principal aportación fue modificar la definición de ingreso, precisándolo como utilidad, ganancia, renta, interés, producto, provecho, participación, sueldo, honorario y en general cualquier percepción en efectivo, valores en especie o en crédito, que modifique el patrimonio del contribuyente.

Según Calvo (2015), en la Ley del Impuesto Sobre la Renta emitida en 1964 se implementó el sistema global del impuesto sobre la renta, el cual contempla al sujeto pasivo del impuesto como un solo ente generador de riqueza y, por tanto, con una sola base gravable para la acusación del impuesto. En 1980 la Ley del Impuesto Sobre la Renta estructuró el impuesto en dos grandes divisiones, por un lado, el ingreso global de las empresas independientes de que sus titulares fueran personas físicas o morales, y por otro lado el ingreso global de las personas físicas ya sea que derivaran de actividades empresariales, de capital o del trabajo. Los ingresos podrían constituir en dinero, créditos, servicios o bienes.

Siguiendo a Calvo (2015), a partir de 1987 se tomó en cuenta el efecto económico que la inflación origina en los créditos que conceden los contribuyentes y en las obligaciones que contraen, esto se hizo pensando en gravar la base gravable de las sociedades mercantilistas a través de incorporar en el procedimiento de cálculo de la utilidad gravable el efecto mencionado. Para mitigar el efecto que eso tendría en la utilidad gravable se hicieron ajustes a la Ley para:

- 1- Permitir la deducción de la adquisición de inventarios en el propio ejercicio, independientemente de la época en que se venderían

- 2- Dar efecto fiscal a la reevaluación que la inflación produce en los bienes de activo fijo
- 3- Permitir la reevaluación por efecto de la inflación de las pérdidas fiscales que podían deducirse de la utilidad gravable de los ejercicios siguientes.

En esta Ley entra en observación la base tradicional y la base nueva, porque la entrada súbita de este sistema pudo haber provocado serios quebrantos financieros en las empresas, por tal motivo se dispuso que el nuevo sistema fuera cobrando paulatinamente plena vigencia. Para tal fin, el contribuyente tendría que determinar anualmente dos bases gravables diferentes: la base tradicional y la base nueva.

Sería con la Ley del Impuesto de 1991 cuando las reglas de la Nueva Base entrarían en plena vigencia, porque se abandonarían totalmente las reglas relativas a la Base Tradicional. Cabe mencionar que esta Ley no se reformaría, pero si cabe destacar que surgen sin embargo reglas y disposiciones de carácter general que se adicionan a la Ley, esto es lo que conocemos como Miscelánea Fiscal. Con la nueva Ley del Impuesto de 2002 se reestructura la ley anterior e incorporan disposiciones reglas misceláneas, jurisprudencias y reglamentarias e incluyen un título específico de empresas multinacionales (Calvo, 2015).

### Propiedades del ISR

Como ya habíamos mencionado el ISR es un impuesto general, personal y directo que grava los ingresos de las personas físicas y morales.

*Sujetos;* Los sujetos del ISR son todas las personas físicas y morales en los siguientes casos:

- Residentes en México cualquiera que sea la ubicación de la fuente de riqueza, respecto de todos sus ingresos.
- Residentes en el extranjero que tenga un establecimiento permanente en el país, respecto de los ingresos atribuibles a dicho establecimiento.
- Residentes en el extranjero, respecto de los ingresos procedentes de fuentes de riqueza situadas en el territorio nacional.

Recordemos que los sujetos de este impuesto son las personas que perciben ingresos, ya sea nacionales o extranjeros, pero con fuentes de riqueza.

*Objeto;* El objeto del ISR son los ingresos que perciben las personas en efectivo, en especie o crédito. En el caso de las personas morales, se trata de los ingresos provenientes de la realización de actividades empresariales.

*Base;* La base del ISR es el resultado de la suma de los ingresos percibidos objeto del impuesto, menos las deducciones, o cualquier otra figura sustractiva que establezca la ley. Es decir, la base del ISR no se constituye por los ingresos brutos, sino que se disminuye con las deducciones que correspondan. Estas deducciones dependen del régimen fiscal (conjunto de derechos y obligaciones que surgen del desarrollo de una determinada actividad económica) al que se pertenezca. Así, por ejemplo, las personas físicas tienen distintas deducciones que las personas morales. De igual forma, las personas físicas que pagan impuestos bajo el régimen de actividades profesionales tienen distintas deducciones que las que pagan bajo el régimen de sueldos y salarios.

*Tasa*; La tasa de ISR para las personas morales es de 30%, mientras que, para las personas físicas, varía dependiendo del límite inferior en que se ubique la base, que puede ir desde el 1.92 % al 35%.

*Época de pago*; El ISR es un impuesto anual, por lo que se paga por cada ejercicio fiscal. En el caso de las personas físicas, deben pagar el impuesto mediante declaración anual a más tardar en el mes de abril siguiente al siguiente ejercicio fiscal que se reporta.

**Análisis histórico del ISR**

El análisis del comportamiento histórico del ISR en México tiene mucha relevancia pues es un preámbulo para entender cuanta es la capacidad de recaudación del Estado mexicano, y también sirve para estimar el plan de acción del gobierno en temas presupuestarios.

Según el Centro de Estudios Finanzas Públicas perteneciente a la Cámara de Diputados, la importancia del ISR y el IVA radica en que en gran medida hacen factible funcionar al grueso de la economía en donde los recursos públicos inciden. Por ejemplo, en los últimos cinco años han representado en promedio el 85% del total de los Ingresos Tributarios y el 58% del total de los Ingresos No Petroleros; además representaron en promedio el 6.43% y 3.75% del PIB (precios corrientes), respectivamente. (Centro de estudios de las Finanzas Públicas, 2018)

En el siguiente cuadro se puede observar la recaudación del ISR en México del año 1990 a 2021, se puede observar un claro aumento constante en la cantidad de dinero recaudada.

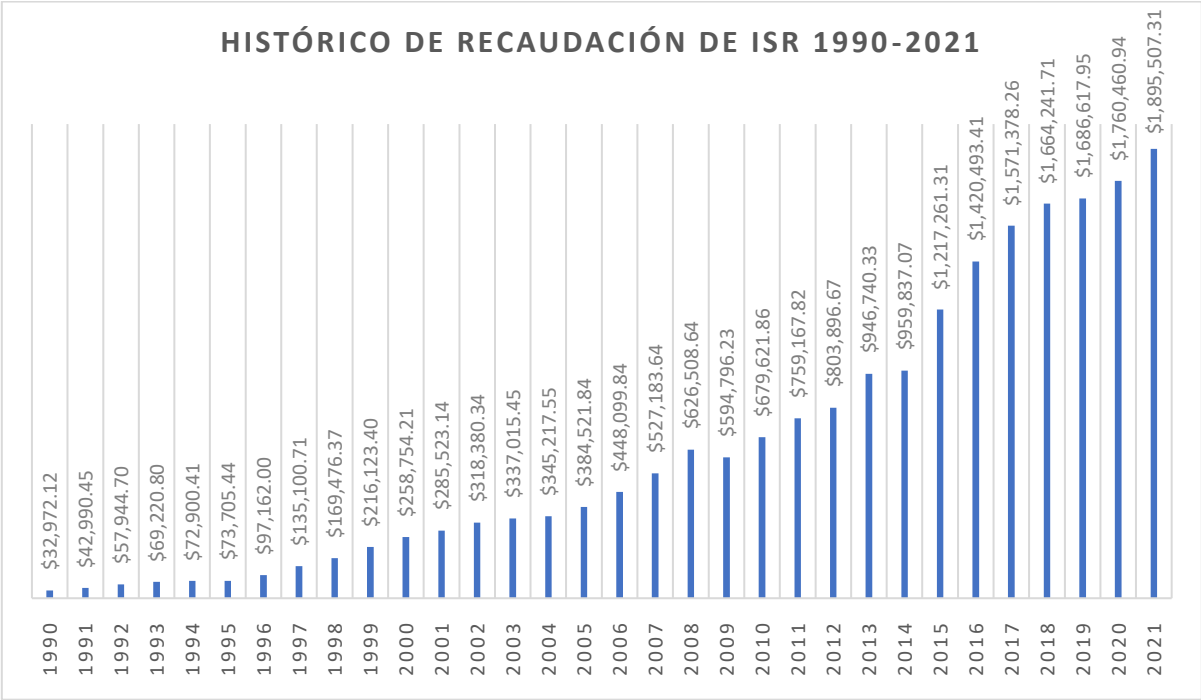


Ilustración 3 Recaudación del Impuesto Sobre la Renta 1990-2021, Elaboración propia con datos de SHCP.

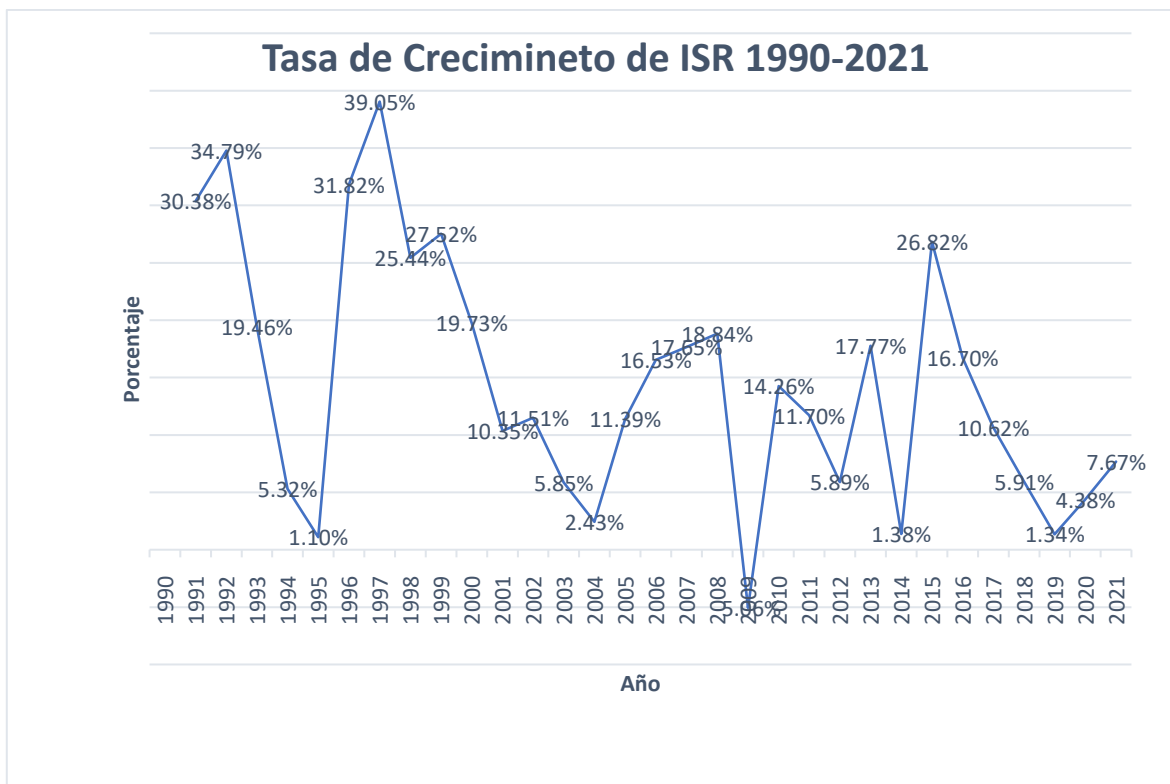


Ilustración 4 Elaboración propia con datos de la SHCP

En la gráfica que muestra la tasa de crecimiento del ISR podemos observar que, al contrario del constante crecimiento en niveles de recaudación anual, el crecimiento porcentual es bastante desigual. Se puede observar que la mayor tasa de crecimiento anual es de 39.05% en el año 1997, una recuperación muy importante después de la crisis económica que inicio a finales de 1994.

Es importante señalar que en los años 1995 y 1996 hubo importantes reformas al Impuesto Sobre la Renta como introducción de un esquema de deducción por depreciación inmediata y se crearon subsidios a las actividades de inversión y desarrollo. (Rodríguez, 2014) En una reforma a finales de 1996 se estableció que los establecimientos en el extranjero de instituciones de crédito del país deberían pagar el impuesto a la tasa del 4.9% por los ingresos por intereses que perciban del capital que coloquen o inviertan en el país, sin deducción alguna.

Por otro lado, la menor tasa se registró en 2009 cuando se registró una caída de -5.1% que, aunque se pudo deber a la reforma fiscal aprobada para el 2008, donde se dieron modificaciones al ISR con efectos en los ingresos de los trabajadores, como una nueva tarifa y la sustitución del crédito al salario incorporando un subsidio para el empleo, y con más probabilidad, a la crisis económica mundial de los créditos sub-prime de 2007-2008. Para después en el año 2010 tener una recuperación notable.

En el siguiente cuadro observamos el histórico de la recaudación del ISR como porcentaje del PIB y su comparación con el promedio de los países miembros de la OCDE. Más adelante analizamos los datos de los ingresos de más países seleccionados miembros de la OCDE. Observamos que, a pesar de la importancia del ISR en México, estamos muy por debajo del promedio del OCDE.

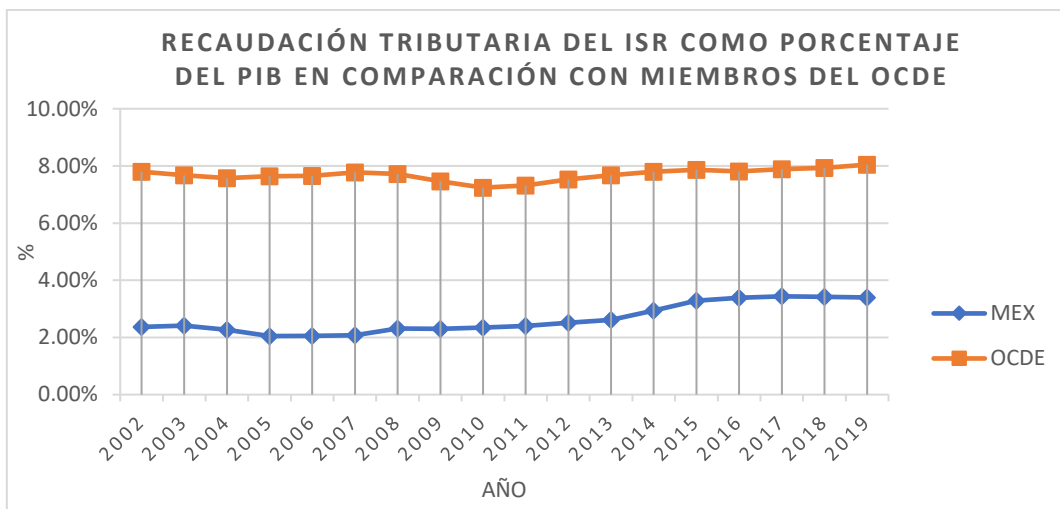


Ilustración 5 Realización propia con datos de la OCDE.

### Problemas de baja recaudación tributaria en México

Según (Téllez, 2010) el sistema fiscal en México presenta por sus características y tasas, una estructura compleja, completa y muy similar a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Entonces, si nuestra estructura fiscal es parecida a los países miembros de la OCDE ¿Por qué no tenemos los mismos resultados?, esa es una pregunta que vamos a tratar de resolver en este apartado y resumir la forma en que se puede incrementar el ingreso fiscal.

Uno de los problemas del sistema impositivo es la alta dependencia del Petróleo, su gran relevancia en las finanzas públicas ha provocado que el erario sea perezoso y que la propia ciudadanía no demande una mayor transparencia y rendición de cuentas. Cabe señalar que en casi todos los países los impuestos a las gasolineras y diferentes combustibles están clasificados como impuestos al consumo comunes, pero en las estadísticas gubernamentales se encuentran clasificados como ingresos petroleros. (Mayer-Serra, 2014)

También existen numerosos regímenes preferenciales y generosas exenciones fiscales, muchas veces con más sentido político que económico. Lo anterior sumado a la alta evasión fiscal e incumplimiento de las obligaciones fiscales da por resultado una alta evasión fiscal efectiva promedio.

Otro factor que podría evitar un aumento muy alto en las tasas de los impuestos más progresivos es la frontera de México y EUA, porque las personas ricas de México generalmente tienen fácil acceso a propiedades en EUA y nuestro vecino del norte suele dar residencia legal a quienes invierten fuertes sumas de recursos en su país, y por lo tanto si sienten que están pagando mucho de impuesto en México, les conviene más mover sus capitales a EUA.

Aunque hubiera eficiente y buen gasto público que produjera mejores servicios públicos, los contribuyentes más ricos pueden irse a EUA si sienten que se les están exigiendo altas tasas de impuestos, ya que ellos no consumen los servicios públicos a los que están destinados los recursos que se asignan mediante redistribución que se originan en el cobro de impuestos.

Finalmente, donde existe un gran potencial recaudatorio es en las entidades federativas y municipios. En México, el impuesto a la propiedad inmobiliaria, conocido como impuesto predial, genera muy pocos ingresos, ya que los gobiernos locales no hacen el esfuerzo de recaudarlo, optando por una estrategia política de presionar al gobierno federal para que incremente las transferencias de recursos federales. (Mayer-Serra, 2014)

Mayer-Serra tiene una muy buena observación, nos dice que esto genera una suerte de círculo vicioso. Dada la mala calidad del gasto público actual, la población tiene la percepción que el dinero que se le dio al Gobierno fue mal gastado, esto tiene como resultado que la ciudadanía tenga poca satisfacción con los servicios públicos que están destinados a mejorar la calidad de vida de la población.

Como se citó en (Mayer-Serra, 2014) el círculo se vuelve vicioso cuando el punto de partida es que muchos no pagan, que el sistema se perciba como injusto y que el no pagar tenga una baja probabilidad de ser detectado y por lo tanto de acarrear una sanción. En esos países, como México, el pacto fiscal aceptado socialmente es pagar lo menos posible, e incluso presumir qué tan poco se paga.

Ya hemos visto que hay muchos retos dentro del ejercicio de recaudación tributaria en México, y para demostrarlo de una manera más eficiente se presentarán gráficas que demuestran la debilidad del sistema tributario mexicano.

En la siguiente gráfica (Ilustración 6) observamos que México, en comparación de algunos países seleccionados miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), ocupa el último lugar, en promedio, en la recaudación del ISR como porcentaje del Producto Interno Bruto PIB:

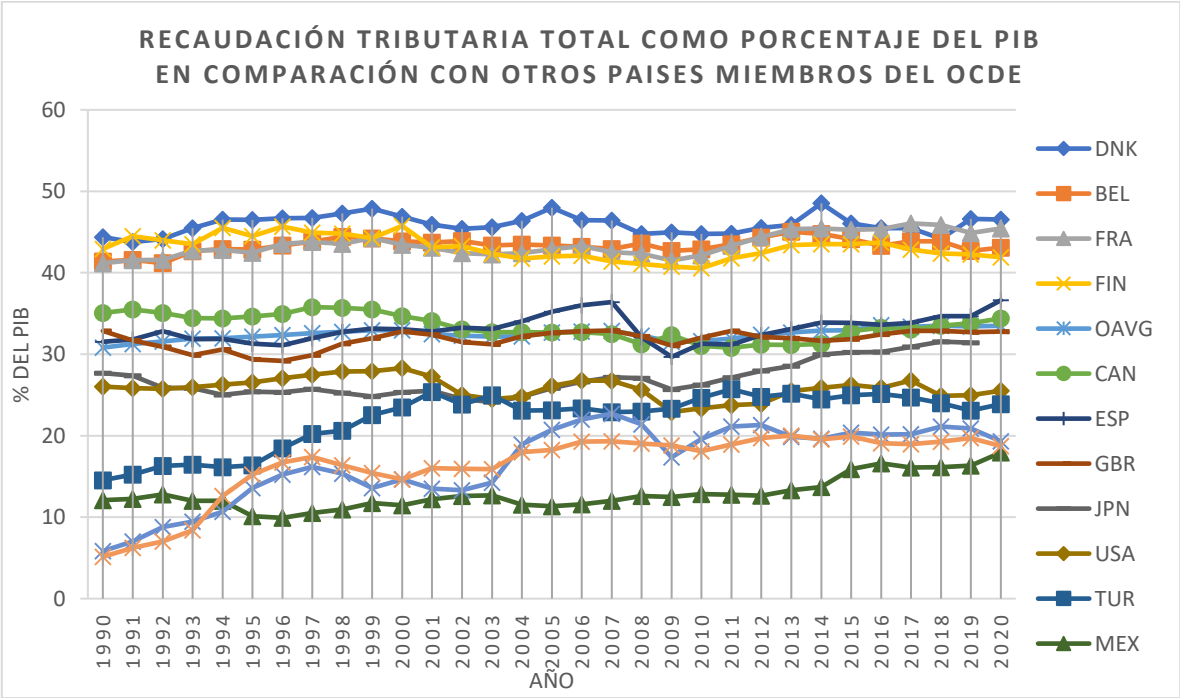


Ilustración 6 Elaboración propia con datos de la OCDE



Podemos observar también que Dinamarca es el país que más recauda vía impuestos llegando casi al 50% de su PIB, seguido de Francia y Bélgica. México se encuentra muy lejos del promedio de OCDE debido a que la recaudación tributaria como porcentaje del PIB de México en 2020 (17.9%) , y según la OCDE, estuvo por debajo del promedio de ALC (21.9%)

País	Promedio General
Dinamarca	43.777
Bélgica	41.18
Francia	41.173
Finlandia	40.562
Promedio OCDE	30.811
Canadá	30.803
España	29.679
Gran Bretaña	29.184
Japón	24.136
USA	22.911
Turquía	14.537
México	9.912
Chile	5.829
Colombia	5.136

*Ilustración 7 Lista de países que más recaudan impuestos como porcentaje del PIB.  
Elaboración propia con datos de OCDE*

En este cuadro podemos observar el promedio general de recaudación de los países seleccionados miembros de la OCDE en un periodo de 21 años, de 2000 a 2021.

Con esta tabla conviene recordar la idea recuperada del círculo vicioso de Mayer-Serra, los países que más alta recaudación tiene son países que tiene servicios públicos más eficientes y que cumplen con su tarea de arreglar los fallos del mercado.

Dinamarca es un país de impuestos altos, y, aun así, de los más felices, según Eurostat, el organismo de la UE encargado de realizar estadísticas, Dinamarca se encuentra en el primer puesto en pago de tributos sobre la renta per cápita, con un 48.1%. La razón de la gran aceptación de su sistema tributario es que el dinero regresa a la sociedad en forma de buenos servicios públicos como Salud, Educación, Seguridad, Transporte Público, Seguro de desempleo, etc.

El problema en México con la baja recaudación, y la aún peor redistribución del ingreso, es el efecto negativo en la sociedad. Es bien conocido que la mayoría de los ciudadanos no tienen las formas de llegar su potencial productivo y esto podría ser causa de los malos servicios públicos como transporte público, seguridad pública, educación pública de mala calidad que podrían brindar mayores oportunidades en el mercado laboral y que podría hasta contribuir a disminuir la fuga de cerebros.

Como concluye Mayer-Serra en las sociedades donde el pago de impuestos es alto, el ciudadano ha internalizado las normas fiscales porque percibe que se le regresan con bienes y servicios públicos sus impuestos. El círculo se vuelve vicioso cuando el punto de partida es que muchos no pagan, que el sistema se perciba como injusto y que el no pagar tenga una baja probabilidad de ser detectado y por lo tanto de acarrear una sanción. En esos países, como México, el pacto fiscal aceptado

socialmente es pagar lo menos posible, e incluso presumir qué tan poco se paga. (Mayer-Serra, 2014)

En la siguiente gráfica podemos observar que una vez más Dinamarca es el país que más impuestos recauda, pero esta vez se muestra la recaudación del ISR como porcentaje del PIB y se observa sin mayor complicación la gran ventaja del país escandinavo en comparación con otros países. Finlandia y Bélgica son otros países que tienen mayor recaudación en comparación con los demás países.

Observamos que México ocupa de los últimos lugares solo arriba de Chile, y esto nos hace estar alejados, de nueva cuenta, del promedio de recaudación de los países miembros de la OCDE.

Se observa que la recaudación tributaria del ISR como porcentaje del PIB de México en 2020 fue de 3.77%, y en promedio de los años analizados fue de 2.04%.

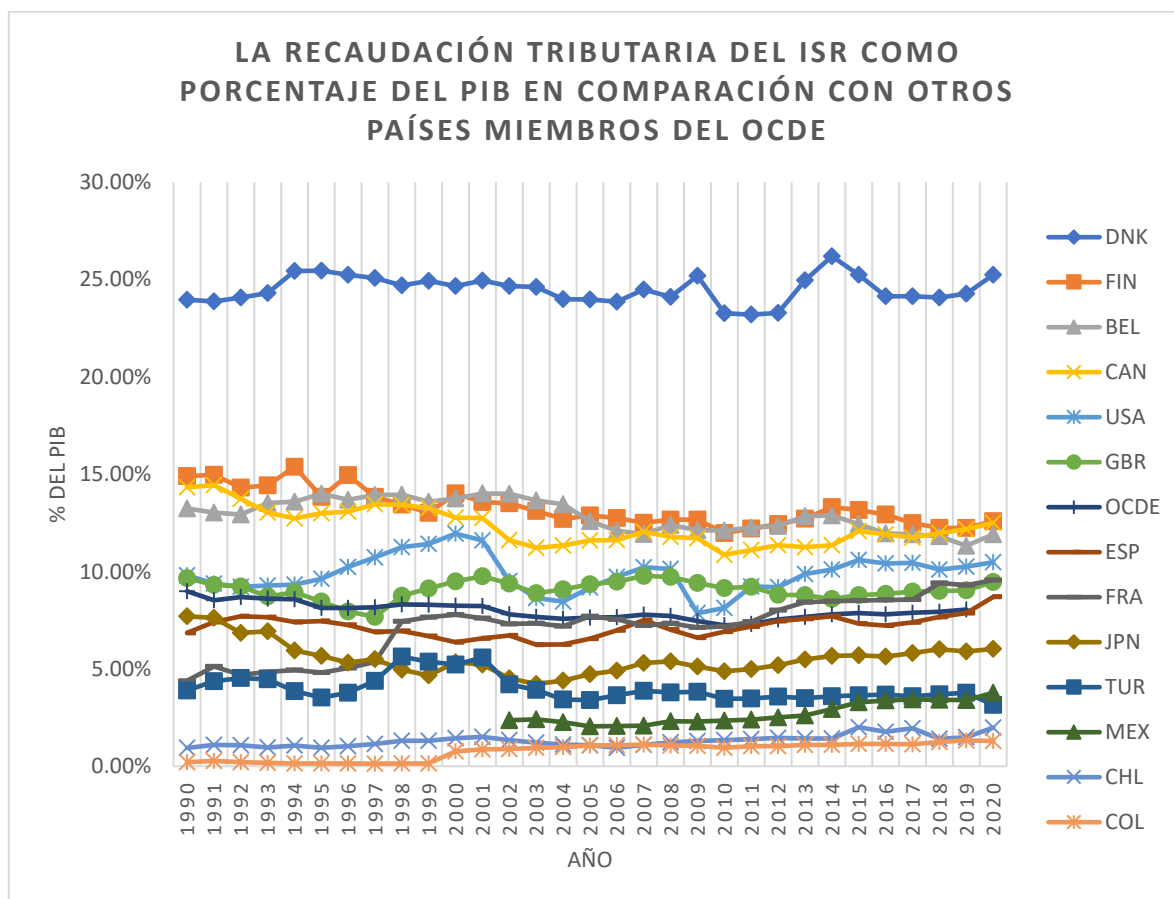


Ilustración 8 Elaboración propia con datos del OCDE

### ¿Cómo saber que un impuesto es progresivo y qué significa?

Para responder esta pregunta se usan varios métodos e índices, uno de los más usados es el Índice de Kakwani. Este índice compara la curva de Lorenz del ingreso antes de impuestos (en el caso de este estudio y los estudios que se usaron de referencia en este trabajo, con el pago del Impuesto Sobre la Renta) con la curva de concentración del impuesto.

La curva de Lorenz muestra en el eje horizontal el porcentaje acumulado de los hogares y en el vertical el porcentaje acumulado de los ingresos ordenados de menor a mayor. Lomelí García (2013), menciona que el punto  $(x, y)$  de la curva muestra que X% de los hogares recibe el Y% de los ingresos. Por su parte, la curva de concentración del impuesto muestra para el mismo ordenamiento de los hogares, el porcentaje acumulado del impuesto que es pagado por un determinado porcentaje acumulado de los hogares. Es decir, un punto  $(x, z)$  sobre la curva de concentración del impuesto indicara que el X% de los hogares paga z% del impuesto.

Si la curva de concentración del impuesto esta siempre por debajo de la curva de Lorenz, sin duda el impuesto es progresivo, pues significa que la tasa media de tributación (tasa media impositiva) crece con el ingreso. Pero si la curva de concentración está a veces por debajo y otras por encima de la curva de Lorenz, no se puede concluir algo respecto a la progresividad del impuesto. En este caso, un índice como el de Gini es la solución ya que resume en un número, entre 0 y 1, la desigualdad de la distribución de una variable.

### ¿El Impuesto Sobre la Renta realmente es progresivo?

Como ya lo hemos hablado, en México y en el mundo, y en especial en países en vías de desarrollo, existen graves problemas de desigualdad, esto debido a temas como la concentración del ingreso. Recordemos que el Estado para tratar de revertir o incidir en la brecha de desigualdad usa la Política Fiscal con instrumentos como la política tributaria con el objetivo de una mejor redistribución del ingreso.

En la mayor parte del mundo el sistema de producción es el Sistema Capitalista utilizando la economía de mercado y para diversos economistas como Milton Friedman, estas generan desigualdad independientemente de que logren marcos competitivos, y en este apartado vamos a ver que hasta los impuestos progresivos generan problemas.

Como lo mencionamos antes, un impuesto progresivo es aquel que grava de forma más que proporcional a los ingresos más altos, lo cual genera una redistribución del ingreso en la sociedad. (Cedillo, 2018)

Pero también es importante tener en cuenta que la progresividad en los impuestos se ha descrito en la literatura como una característica que juega en contra del crecimiento económico ya sea porque desalienta la formación de capital humano o bien porque incide en las decisiones de las empresas en la contratación de sus colaboradores impulsando la elección de personas con menores habilidades que cobran bajos salarios. (Martin Feldstein, 1998)

Afortunadamente existen varios estudios que han analizado y estudiado la progresividad en el ISR, aunado que en la actualidad existen diferentes formas de medir la progresividad de un impuesto. Según la SHCP existen diferentes maneras de medir la progresividad de un impuesto, siendo las más comunes:

- La estimación de los índices de Kakwani y Reynolds.
- Con un estudio de impulso-respuesta basado en un modelo econométrico.
- Un análisis de equilibrio parcial de la recaudación efectivamente observada.

Por su parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su análisis publicado de cada dos años por mandato de la Ley de Ingresos de la Federación (2022 ,porque la Ley sale cada año, pero el

análisis se publica cada dos años que es cuando puede usar la información de la ENIGH) que se usa para conocer los efectos de la política pública en los ingresos de la población mexicana titulado *“Análisis Del Estudio Sobre Distribución Del Pago De Impuestos y Recepción Del Gasto Público Por Deciles De Hogares y Personas. Resultados para el año 2018”* mide la progresividad del ISR realizando un análisis anual de progresividad impositiva, a través de la incidencia de los impuestos en los ingresos brutos, utilizando el modelo de equilibrio parcial; dada la sencillez metodológica de aplicación, en el que incorpora factores complementarios a la recaudación, como el origen de los ingresos y los subsidios al empleo. (Secretaría de Hacienda y Crédito Público , 2020)

Para la realización de la estimación, la SHCP utilizó la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2018 de INEGI, dado que proporciona información de la estructura del ingreso y el gasto de los hogares en México, para una muestra representativa a nivel nacional compuesta por 74 mil 647 hogares, que permiten inferir las características socioeconómicas de 125 millones 189 mil 618 personas que habitaban en la República Mexicana, estimada para 2018, e integran 34 millones 744 mil 818 hogares. (Secretaría de Hacienda y Crédito Público , 2020)

La SHCP (2020) después de analizar la composición de los ingresos a la población concluyó que la contribución porcentual del ISR, sin ajuste por formalidad, es de 86.2% aportado por los deciles de mayores ingresos (VIII, IX y X), mientras que, los deciles de ingreso medio (IV al VII) y bajos (I, II y III) aportan el 11.9 y el 1.7 por ciento respectivamente. (Secretaría de Hacienda y Crédito Público , 2020) Esto demuestra que el ISR es progresivo pues la gente que representa los deciles más altos (los que tienen mayores ingresos) son los que más contribuyen.

Otro estudio que demuestra la progresividad del ISR es el realizado por César Octavio Vargas Téllez, que se titula *¿Es redistributivo el sistema fiscal en México? La experiencia de 1984-2002*. En este documento Téllez (2010) calculó la carga fiscal que soporta cada familia por tipo de impuesto en un periodo de 20 años.

Vargas Téllez (2010) utilizó 4 Encuestas Ingreso Gasto de los Hogares (ENIGH) 198, 1989, 1996 y 2002. Para calcular la progresividad de diferentes impuestos utilizó el Índice de Concentración y de Kakwani. Para medir el impacto redistributivo de diferentes impuestos utilizó el Índice Reynolds-Smolensky.

Después de analizar los periodos seleccionados y analizando el índice de Kakwani, se encontró una ligera desproporcionalidad en favor de los menores ingresos, de tal forma que el sistema impositivo en su conjunto es moderadamente progresivo y este se ha mantenido casi constantemente para los años de estudio, con la excepción del año 1989 en donde el índice de Kakwani se vio disminuido casi a la mitad. (Téllez, 2010)

Aunado a lo anterior, cuando se realizó el análisis por tipo de impuesto (directo e indirecto) se confirmó la progresividad por tipo de impuesto, confirmando la progresividad de los impuestos directos, mientras que los impuestos indirectos muestran una regresividad cercana a la neutralidad. Téllez concluyo que prácticamente toda la progresividad del sistema fiscal mexicano descansa sobre el ISR. (Téllez, 2010)

Otro útil y valioso estudio fue realizado por Eduardo Ramírez Cedillo en 2018 y se titula *“Impuesto Sobre la Renta en México y su Progresividad: Personas Físicas 2015”*. Su investigación tuvo por objetivo aportar evidencia al respecto de la progresividad que tiene el Impuesto Sobre la Renta de

Personas Físicas (ISRPF) y en ese sentido valorar si mejora la distribución del ingreso. El autor realizó los cálculos necesarios para calcular la progresividad del ingreso por deciles y del ingreso descontando el ISR de más de 4 millones de datos. Se calcularon tasas de crecimiento de los deciles y la relación de la tasa de crecimiento y el ISR según el caso.

El estudio concluye que el ISRPF es progresivo para todos los deciles en el caso de ingreso y que a medida que aumenta el ingreso de las personas el ISR aumenta. El ISRPF contribuye en la reducción de la desigualdad del ingreso, pero su efecto para el caso de los ingresos se acentúa más en los niveles de ingresos medios; el efecto redistributivo del ISRPF a pesar de ser positivo en la generalidad, es pequeño y disminuye, de manera reducida, la desigualdad del ingreso. (Cedillo, 2018)

### Efecto de la progresividad del ISR en la redistribución del Ingreso

Ya hemos visto que el ISR si es progresivo, en otras palabras, siendo el ISR un impuesto directo sobre los ingresos de la gente, es progresivo porque se les cobra más a las personas que más ingresan, a las más ricas. Pero ahora la pregunta es ¿la progresividad en el sistema fiscal mexicano tiene injerencia en el papel redistributivo de los impuestos? Vamos a explorar esa pregunta. Y esto es importante porque uno de los fines, y lo que se espera de que un impuesto sea progresivo, es que tenga un papel redistributivo.

(Téllez, 2010) calculó los coeficientes de concentración de cada tipo de ingreso y posteriormente los comparó con el índice de Gini del Ingreso Disponible de los Hogares y menciona en su documento, y como resultado de su investigación, que el coeficiente de concentración de los impuestos totales para cada año en cuestión es mayor que el índice de Gini del Ingreso Disponible respectivo. De esta manera se puede decir que existe un papel redistributivo de los impuestos, ya que el pago de estos se concentra en los deciles con mayor ingreso.

Otra de las conclusiones de Téllez es que los impuestos directos son los que tienen un destacado papel redistributivo y que prácticamente soportan toda la progresividad del sistema fiscal mexicano descansa sobre el ISR.

(Cedillo, 2018) nos reafirma las conclusiones de Téllez, ya que después de calcular el índice Gini desagregado para cada uno de los deciles ingreso, el autor presenta sus resultados desde otra metodología para observar el efecto redistributivo. Calculando el índice de Gini antes de impuestos y después de impuestos, el índice de Reynolds Smolensky y de Kakwani. La conclusión del autor es que en los casos estudiados se tiene un índice mayor que cero por lo tanto el efecto del ISR sobre el ingreso ayuda a la redistribución. Pero el autor nos aclara que los índices que obtuvo demuestran que existe un nivel bajo de redistribución.

Es importante analizar el efecto de la redistribución que genera un impuesto progresivo, porque se pueden implementar mejores políticas públicas que están relacionadas a esquemas de políticas social que se enfocan a mejorar las condiciones de la sociedad en temas como seguridad, educación, salud, etc.

Como cita (Cedillo, 2018) En países en desarrollo para que se logre una redistribución a partir de las políticas mencionadas, tendrían que considerar aspectos tales como:

- No basta con el gasto en educación que garantiza la existencia de infraestructura educativa y el pago de la estructura administrativa esenciales para el proceso de enseñanza aprendizaje, es necesario abatir los costos directos e indirectos adicionales a los que se enfrentan los estudiantes de bajos recursos para que se tenga una correcta redistribución.
- Para evitar la trampa de pobreza es crucial mantener el ingreso y la ocupación de la fuerza de trabajo para que no se deteriore el ingreso de las personas de menores habilidades productivas que normalmente son también los de menores ingresos en una sociedad.

### ¿Qué pasa si aumentamos la tasa efectiva del ISR?

Ya vimos que el ISR si tiene efectos sobre la redistribución del ingreso, ya que al ser un impuesto progresivo cumple su función de redistribución. Pero nace la pregunta ¿si aumenta la tasa máxima del ISR se conseguiría un cambio en el nivel de ingresos de la población?

Tania Lomelí García publica en el 2013 un valioso estudio donde analiza la carga fiscal del ISR, su progresividad, y comprobar si el impuesto tiene efecto redistributivo en los ingresos de la población. También formuló una hipótesis, dónde busca demostrar que mayores tasas máximas de ISR contribuyen a mejorar la distribución del ingreso.

La tesis de Lomelí es que el Impuesto Sobre la Renta (ISR) es progresivo y, por lo tanto, mayores tasas máximas de ISR contribuyen a mejorar la distribución del ingreso. Asimismo, se espera que esta contribución sea modesta en virtud de que los cambios en las tasas analizadas son pequeños. (Lomelí García, 2013) Para resumir, Lomelí realizó un análisis de simulación fiscal del aumento de la tasa máxima de ISR de 28% a 30%, analizando si el ISR era progresivo y si este tiene incidencia en la redistribución el ingreso.

Para medir la incidencia del efecto redistributivo en el ingreso, (Lomelí García, 2013) recuperó una muestra de los Ingresos Brutos de la población en México, que son los ingresos antes del pago de impuestos y contribuciones a la Seguridad Social, porque la información que usó de la ENIGH solo muestra los ingresos netos, los cuales son los ingresos después del pago de impuestos y contribuciones a la Seguridad Social. Una vez obtenidos ambos ingresos se tiene lo que se llama Ingreso Autónomo, que, según la literatura, son la base para medir los efectos redistributivos de la política fiscal, se analizaron para medir el ingreso antes y después del pago de impuestos, contribuciones a la Seguridad Social y Transferencias Gubernamentales.

Lomelí García (2013), muestra en sus resultados que el ingreso promedio del décimo decil equivale a 10.9 veces el ingreso promedio de los cuatro primeros deciles para secundar la afirmación de que la brecha de ingresos es elevada. Las actividades empresariales y profesionales son las que más ingresos tienen y a medida que el ingreso baja se observa que estos pertenecen a ingresos por sueldos y salarios.

Los resultados de Lomelí del análisis de incidencia fiscal para tasas máximas del ISR del 28% y su aumento al 30% descubren en primer lugar que el ISR es progresivo en ambos casos, en otras palabras, la incidencia del ISR respecto al ingreso bruto, es decir, la tasa efectiva, se incrementa conforme aumenta el ingreso. El diseño fiscal del ISR permite, incluso hasta el decil V, transferencias directas por esta vía.

En relación con la redistribución del ingreso Lomelí García (2013), presenta los ingresos antes del pago de impuestos y contribuciones a la seguridad social y los ingresos y los ingresos después del pago de impuestos y contribuciones a la seguridad social, y Lomelí concluye que la redistribución se da, ya que la distribución del ingreso mejora, y la autora se lo atribuye a que el ISR es progresivo. El resultado fue positivo para los dos escenarios que planteo uno con tasa máxima de ISR al 28% y el otro con tasa máxima al 30%.

Podemos entonces decir que, gracias a los resultados de los trabajos estudiados, el ISR es un impuesto directo que es progresivo, y esa progresividad tiene efectos en la distribución del ingreso. La población con menores ingresos en México se ve beneficiada gracias a la progresividad del ISR y debemos tener siempre presente el papel determinante de la política fiscal en la redistribución del ingreso, y que es una gran herramienta para disminuir la brecha de desigualdad.

## Capítulo 4; Gasto Público de México

En este apartado vamos a analizar lo que es el Gasto Público, de donde nace y cuál es su propósito de existir. Analizaremos también como se estructura y como se ejerce, sus resultados y el efecto de la Redistribución del Ingreso en el gasto público que es el tema que nos interesa y exploraremos propuestas para tratar de disminuir la brecha de desigualdad y con la intención de mejorar la situación de pobreza de la población en México.

Algo que tenemos seguro en esta vida es, sin duda alguna, la muerte y más allá de la muerte lo que tenemos seguro es que vamos a gastar dinero. Ese intercambio de dinero por bienes y servicios es algo que hacemos todos, padres de familia, estudiantes, hippies y dueños de empresas. Y alguien que gasta, y gasta mucho, es el gobierno y no hay ninguno que se salve de gastar.

Ya hemos visto cómo el Estado ingresa recursos para funcionar y en este 4° capítulo vamos a analizar cómo lo gasta, en qué lo gasta, para qué lo gasta y si tiene repercusiones positivas en la población. También se analizará esta actividad del Estado que es parte de las Finanzas Públicas y descubrir si ayuda a la Redistribución.

### Política, Programa o Proyecto

Para entender de la mejor manera el ejercicio del Gasto Público tenemos que entender sus alcances y sus niveles. Se observa en el subtítulo de esta sección que cada termino es diferente, con distintos alcances, sin embargo, están estrechamente relacionados. Debemos tener bien claro que el Estado interviene públicamente con el objetivo de resolver un problema o entender una necesidad y que este tiene herramientas que debe usar de manera eficaz y eficiente para mejorar la situación de la población.

Según Roth Deubel (2010), las Políticas son un conjunto de acciones estructuradas en modo intencional y causal que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver los problemas identificados. Mientras que los programas son una serie de medidas o actividades relacionadas entre sí para el logro de un objetivo particular de largo plazo. Por su parte los proyectos son empresas o iniciativas cuidadosamente planeadas y diseñadas para lograr un objetivo particular.

Y la forma en que funcionan entre si es que las políticas públicas son implementadas, sobre todo, a través de uno o varios programas y estos a su vez, pueden contemplar proyectos, pero es importante enfatizar que no necesariamente todos los programas cuentan con proyectos ya que estos por su naturaleza no siempre los necesitan.

Para facilitar el estudio del Gasto Público en este trabajo se entenderá el concepto de “programa” dentro de la categoría conocida como “Programa presupuestario” como categoría que permite organizar en forma representativa y homogénea las asignaciones de recursos federales y del gasto federalizado a cargo de los ejecutores del gasto público.

El Estado, entendido como un orden social, debe garantizar el desarrollo armónico y ordenado de una sociedad, cuenta con algunas responsabilidades hacia la población que gobierna, entre ellas se encuentran el bienestar de la sociedad que, teniendo la función de asignación para proveer bienes y servicios, la función de distribución para distribuir la riqueza de forma equitativa, la



responsabilidad del desarrollo económico, regulador como instrumento al servicio de clases o grupos específicos, y mantener y garantizar la seguridad.

### Desarrollo Social y Política Social

Hemos entendido cual es la diferencia entre Política, programa o proyecto y esto es útil porque tenemos que entender que cuando el Gobierno ya tiene los recursos los debe gastar, y cómo revisaremos más adelante, hace una planeación y se procede a repartir recursos para gastar.

El Gasto Público es la principal herramienta del Desarrollo Social y su finalidad es cubrir las necesidades básicas de los grupos más vulnerables de la sociedad. Las necesidades de la población para cubrir un mínimo de bienestar social se traducen en alimentación, educación, salud, empleo, cultura y servicios públicos. Como veremos más adelante, el gasto social es la parte del gasto público destinada financiar las actividades relacionadas con la provisión de servicios básicos para la población.

La pobreza y el bienestar de la población con menos recursos es un tema de mucho interés de los países porque una de las metas de los gobiernos es justamente la reducción de la pobreza porque cuando una persona se encuentra en pobreza se encuentra una situación de ingresos escasos, vulnerabilidad, insalubridad, desnutrición y riesgo por inclemencias del medio ambiente que actúan directamente en la posibilidad de sobrevivir y mejorar su calidad de vida.

(Ayala Espino , 2001, pág. 629) nos dice que las metas de la política social y los programas sociales buscan crear y fortalecer las oportunidades de empleo y de generación permanente de ingresos, pues ello es lo único que va a permitir generar un proceso permanente de superación social. Los programas buscan remediar y aliviar la pobreza, pero también procura combatirla en sus causas originarias, la falta de apoyo a sectores o áreas productivas que repercutan positivamente en la creación de capacidades y competencias de la población con menos ingresos.

Anteriormente mencionamos que el PND es el documento que el Gobierno en turno al iniciar su periodo sexenal presenta explicando cuáles son sus objetivos prioritarios durante su mandato. El PND explica el rumbo de Desarrollo Social en el país y este se puede definir como “un proceso de promoción del bienestar de las personas en conjunción con proceso dinámico de desarrollo económico” (Midgley, 1995: 35)

El Estado tiene que tomar diferentes decisiones que convierte en acciones que están destinadas a fines relacionadas con el bienestar de la población vulnerable, esto para atender aspectos como satisfactores sociales, uso de recursos de necesidades básicas y distribución de recursos que es el tema que hemos venido analizando.

La política social tiene como base la producción, reproducción y consumo de los satisfactores básicos, en otras palabras, la forma en que las familias, la sociedad y el Estado realizan las acciones para satisfacer las demandas sociales.

Según (Silva, 2000) la Política Social se define como “El conjunto de medidas de intervenciones sociales que se impulsan desde el Estado, que tienen como objetivo mejorar la calidad de vida de la población y lograr crecientes niveles de integración económica y social, especialmente de los grupos socialmente excluidos, en las diversas dimensiones en las que se expresa su exclusión (económica, política, territorial, social y culturalmente)”

Antes de analizar los diferentes programas sociales que integran la Política Social del país tenemos que notar que los programas de la administración pasada tenían en elemento de condicionalidad. Esto significa que las personas que aspiraran a obtener beneficios de los programas sociales gubernamentales debían cumplir requisitos de atención como salud, alimentación o educación, y también que los beneficiarios se involucran en actividades productivas y/o vinculadas al empleo.

Gracias a instituciones como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)<sup>10</sup> podemos consultar los resultados de los programas y acciones de Desarrollo Social. El CONEVAL es la instancia pública a cargo de la evaluación del desempeño en materia de desarrollo social.

Los programas actuales han extendido su cobertura y han aumentado su presupuesto y han dejado de tener la característica de condicionalidad. En cambio, los programas de la administración pasada tenían como característica la condicionalidad. Pero esta característica es un arma de doble filo, porque si este tipo de programas tiene efectos positivos en la población, también podrían representar limitaciones para cierto tipo de población que no reúne las características solicitadas por el programa.

Según el (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2022, pág. 21) las acciones y programas de Desarrollo Social han cambiado a lo largo de los años. En 2009 había 272 programas y acciones federales de Desarrollo Social y para 2020 solo había 153, pero esto no significó una menor redistribución del ingreso porque el presupuesto ejercido aumentó 28.38% pasando de 664,616.7 millones de pesos a 853,216.6 millones de pesos. Mas adelante en este trabajo se realizará un análisis más profundo del gasto en desarrollo social.

### Gasto Público, la herramienta

El Gasto Público es una de las herramientas más importantes que tiene el Estado, pues con esta se puede llegar al desarrollo y crecimiento económico y siendo de las herramientas más importantes del Gobierno, se usa para influir en la asignación de recursos y redistribuir el ingreso.

Para (Ayala Espino , 2001) el Gasto Público es una erogación nacida de la voluntad estatal o por emanar de un órgano o institución de carácter estrictamente público. Y este consiste en el gasto realizado por departamentos gubernamentales en la compra o contratación de bienes y servicios para el bienestar o para beneficios en seguridad social, seguridad, educación, salud, pago de deuda, etc.

Para (Astudillo Moya, 2017) el Gasto Público es el conjunto de erogaciones que realiza el Estado en el ejercicio de sus funciones y para el cumplimiento de sus fines. (p. 209)

(Ayala Espino , 2001) también nos dice que hay cuatro funciones esenciales del Gasto Público:

- Asignación de Recursos. Es la capacidad del Gobierno para influir, por medio del gasto público, en las decisiones de los agentes económicos de invertir, ahorrar trabajar y consumir.

---

<sup>10</sup> El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con autonomía y capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza en México, que permita mejorar la toma de decisiones en la materia.

- Estabilización. El Gobierno puede intervenir ante los problemas que derivan del ciclo económico y sus fases.
- Distribución. Esta es la función en la que nos vamos a enfocar en este estudio y esta función se refiere a la manera en que el gobierno utiliza el gasto para distribuir el ingreso entre los miembros de la sociedad.
- Coordinación. Este principio alude a la necesidad de que el gobierno armonice las funciones presupuestarias.

Las funciones del gasto Público están muy relacionadas con las funciones que vimos anteriormente de la Hacienda Pública que recuperamos de Musgrave.

Podemos entonces decir que el Gasto Público son todas aquellas erogaciones de dinero que realiza el Gobierno Federal, Estatal y Municipal, para el ejercicio de sus funciones. Pero es necesario recordar que el Gasto Público comprende Gasto Corriente, Inversión Física, Financieros y Pagos de Deuda. En otras palabras, es la herramienta que tiene el estado para distribuir lo que ingresa, y después toma la decisión de en qué se va a gastar el presupuesto por ejemplo salud, seguridad, educación, apoyos al campo, etc.

### Objetivos del Gasto Público

El Gasto Público tiene varios objetivos, y estos van evolucionando según la historia, características y necesidades de cada país. También influyen las tradiciones, cultura y política para que los planes presupuestales den paso al presupuesto.

Primero vamos a recordar los objetivos del gasto público, esto se establecen de acuerdo con su contribución al bienestar social. Los objetivos básicos son tres;

(1) Procurar la mayor eficiencia económica; esta se logra mediante la mejor asignación de recursos públicos, que cómo menciona la teoría, siempre son escasos de tal forma que se optimice el bienestar social. Para los bienes públicos, que el Estado provee con mayor eficiencia y responsabilidad que el sector privado, éstos deben mantener costos competitivos y en forma que se cubran las demandas.

(2) Propiciar condiciones de equidad vertical y horizontal; el Estado tiene la responsabilidad de buscar la equidad social, y ya hemos visto antes que es equidad vertical y equidad horizontal.

(3) Mantener la estabilidad macroeconómica; esta es un principio básico de la política presupuestal, y busca mantener el equilibrio básico con los ingresos del Estado.

Ya que tenemos claros los objetivos generales del Gasto Público se tiene que entender que estos pueden variar por países, contextos, etc. Cuando tenemos claros los objetivos, llega a nosotros el concepto de presupuesto, o el paso siguiente que es presupuestar y (Lyden, 1983, pág. 30) nos dice que se define como el proceso que se sigue para relacionar sistemáticamente la erogación de recursos con la consecución de objetivos previamente establecidos.

## Efectos del Gasto Público

Como cualquier otra herramienta económica, el Gasto Público tiene efectos sobre la dinámica económica de un país. Claro que los resultados que se esperan son actuar sobre la renta nacional, aumento del empleo, alentar la inversión privada, etc.

Un efecto importante que se esperaría al aumentar el Gasto Público es el efecto multiplicador, ya que este hace que el producto de un país incremente, pues se espera un efecto domino ya que el Estado al aumentar su gasto adquiriendo inicialmente un bien o servicio pone en marcha una cadena de gasto secundario. Entonces se podría esperar, por ejemplo, que un gasto inicial de 100 millones por parte de pesos por parte del Gobierno termine al final en 180 millones de pesos y al final sumó 80 millones de pesos, por agente no públicos, al gasto total.

Un efecto muy relacionado con el efecto anterior es el efecto acelerador, que consiste en que, a medida que el gasto público aumenta, también puede acelerar la inversión. Las empresas llegan a un punto en el que necesiten ampliar su capacidad y, por tanto, invertir más. (Astudillo Moya, 2017)

Hay un efecto negativo que vale la pena analizar, se llama efecto expulsión y se da cuando la economía se encuentra cerca o ya en su máxima capacidad de producción (pleno empleo), el gasto gubernamental al formar parte de la demanda agregada provocará que se eleven los precios. Esto se da porque el gobierno al expandir su gasto demandará más dinero y esto presionara al alza las tasas de interés, porque recordemos que la tasa de interés es el costo del dinero. El alza de interés desincentiva la inversión privada por lo cual se dice que el gasto gubernamental puede llegar a expulsar el gasto privado.

## Del término “Gasto” al término “Presupuesto de Egresos”

Ya vimos que significa gasto, y cómo el Gobierno usa este para para cumplir sus objetivos y fines. Y en este siguiente apartado veremos cómo el Estado, con la autorización del Poder Legislativo a través de la cámara de Diputados, propone y aprueba el Presupuesto de Egresos, y veremos la importancia de este documento para satisfacer las necesidades colectivas del país, así como para orientar su actividad económica.

Después de establecer y definir lo objetivos, estos se plasman en planes, y como vimos anteriormente existen formas y maneras de planear, que están perfectamente definidas y normadas por sus respectivas leyes.

(Ayala Espino , 2001, pág. 144) nos dice que el ejercicio del gasto comprende un conjunto de actividades operativas básicas, de donde se destacan dos aspectos, primero, lo concerniente a todas las actividades generales que implica el gasto público, las políticas, las negociaciones, la preparación del presupuesto de gastos etc., y, segundo los procedimientos administrativos utilizados para dar un seguimiento adecuado a las diversas tareas y acciones que implica la función del gasto público.

Las primeras actividades preoperativas correspondientes al gasto público es la preparación de los Proyectos de Presupuesto y de la Ley de Ingresos que corresponde al Poder Ejecutivo, porque a él le incumbe la planeación del Desarrollo Nacional, así como su coordinación y ejecución. Según el artículo 26 de la CPEUM el presidente debe preparar la iniciativa de los proyectos de presupuesto y de ley de ingresos, para posteriormente mandarla a la Cámara de Diputados, dónde se estudia el proyecto de ley de ingresos y se manda la Cámara de Senadores ya que según el artículo 73 fracción

VII es el Congreso de la Unión el facultado para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

La Cámara de Diputados se concentra en el proyecto de presupuesto, ya que es su exclusiva potestad decidir sobre este por ser representante popular según las facultades exclusivas que le da el artículo 74 de la CPEUM. La Cámara Baja examina, discute, modifica y aprueba el proyecto.

Las siguientes actividades se consideran operativas y constituyen el ejercicio del gasto en procesos administrativos que culminan con la erogación de recursos destinados al pago de bienes y servicios adquiridos, así como de remuneraciones personales, conceptos contemplados en los programas del presupuesto autorizado. (Ayala Espino , 2001)

Cuando el proyecto de presupuesto se oficializa en un documento oficial se convierte en el Presupuesto de Egresos. Y (Astudillo Moya, 2017, pág. 217) nos dice que este es un ordenamiento de periodicidad anual, en el cual se consignan los gastos que el sector público planea ejercer mediante sus diversas unidades responsables, para el cumplimiento de los objetivos y la realización de las tareas propias del Estado.

Marcela Astudillo nos provee un análisis del cuádruple carácter del presupuesto;

1. Es un documento legal, pues habrá de regular la manera en se ejerza el gasto público durante el ejercicio fiscal.
2. Es un documento de índole política, pues en su elaboración y discusión entrarán en juego grupos de poder, habrá negociaciones y, por tanto, al final, reflejará, en la manera en que distribuirán los recursos, al acomodo de los intereses y arreglos políticos a que se haya allegado. Más aún, las características esenciales del presupuesto, sus objetivos y la manera de alcanzarlos, dependerán de la organización política que tenga la nación.
3. Es un documento de carácter económico, pues contempla la distribución de recursos para la satisfacción de la necesidad de una comunidad; su importancia desde este punto de vista radica en que señala sus objetivos y el costo para alcanzarlos.
4. Es un documento de carácter administrativo, pues organiza las actividades de los órganos públicos en cuanto al ejercicio del gasto. El cumplimiento eficiente de las tareas administrativas puede facilitar una adecuada elaboración, aprobación, ejercicio y evaluación del presupuesto.

Es conveniente recordar que la planeación y administración del gasto público federal está regulada básicamente por seis ordenamientos jurídicos: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; la Ley General de Contabilidad Gubernamental; la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y la Ley General de Deuda Pública; todas ellas sustentadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### Estructura del Gasto Público

Antes de adentrarnos al estudio de la estructura del gasto público debemos tener presente cómo se clasifica el gasto. La Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece la obligación que el presupuesto clasifique de diversas formal las previsiones de gasto (art. 28);

- Clasificación administrativa (o institucional); Agrupa a las previsiones de gasto conforme a los ejecutores de gasto. En otras palabras, responde a la pregunta ¿quién gasta? Muestra el gasto neto total<sup>11</sup> en términos de ramos y entidades con sus correspondientes unidades responsables.
- Clasificación funcional; Agrupa a las previsiones de gasto con base en las actividades que, por disposición legal, les corresponden a los ejecutores de gasto, y de acuerdo con los resultados que se proponen alcanzar. Podemos simplificarlo pensando ¿para qué se gasta? Existen 4 finalidades de gran importancia porque son las cifras que vamos a analizar más adelante y son; Gobierno, Desarrollo Social, Desarrollo Económico y otras no clasificadas en las funciones anteriores.
- Clasificación programática; Responde a la pregunta ¿Cómo se gasta? Se divide en dos, el Gasto Programable que son las erogaciones que realiza la Federación en cumplimiento de sus atribuciones conforme a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población así también como los recursos que se transfieren a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de objetivos específicos. Por otro lado, tenemos el Gasto no programable que son las erogaciones que no corresponden a los programas antes mencionados, por ejemplo, los pagos por adeudos de ejercicios fiscales anteriores (Adefas), el pago de la deuda pública y las participaciones a entidades federativas entre otros.
- Clasificación económica; Ordena los gastos por objeto, en otras palabras, responde a la pregunta ¿en qué se gasta? Según la naturaleza económica de la erogación, gasto corriente, gasto de capital que abarca inversión física, inversión financiera y otras erogaciones de capital.
- Clasificación geográfica; Agrupa a las previsiones del gasto con base en su destino geográfico para responder a la pregunta ¿Dónde se gasta?
- Clasificación de género; Agrupa las previsiones de gasto con base en su destino por género, diferenciando entre mujeres y hombres.

## Análisis del Gasto Público con atención al Gasto Programable en Clasificación Funcional

Para poder analizar de manera efectiva los recursos destinados al combate de la pobreza y la desigualdad y el posterior análisis del efecto de este en la redistribución del ingreso vamos a utilizar y analizar los resultados obtenidos de la Cuenta Pública de la SHCP, puntualmente del Gasto Programable en Clasificación Funcional que se encuentra dentro de la Clasificación Programática que es donde están designados los recursos destinados a la Función de Desarrollo Social y sus finalidades.

A manera de resumen se puede decir que el PEF se divide en; Gasto Programable que es el gasto que se destina a proveer bienes y servicios públicos a la población, y el Gasto No Programable que es el gasto que se destina al cumplimiento de obligaciones como: Pagos Pendientes de años anteriores gastos destinados a cubrir intereses, comisiones y demás conceptos relacionados con la deuda y los recursos transferidos a entidades federativas y municipios, a través de las

---

<sup>11</sup> Gasto Neto Total; es el Gasto total menos las amortizaciones de la deuda pública y las operaciones que darían lugar a la duplicidad en el registro del gasto.

Participaciones Federales. Para 2021 el Gasto Programable ocupó el 73% de los recursos totales y el No Programable el 27% restante.

Hay tres formas principales de entender el Gasto Programable; 1° Clasificación Funcional que responde a la pregunta ¿para qué se gasta? (desarrollo social, desarrollo económico y gobierno.) 2° Clasificación económica que responde la pregunta ¿en qué se gasta? (gasto de inversión y gasto corriente) y 3° Clasificación administrativa que responde a la pregunta ¿quién gasta? (De acuerdo con la naturaleza del ente público que lo ejerce) Este estudio utiliza utilizó la Clasificación Funcional.

Es conveniente entender cómo se desglosa el gasto desde lo macro para ir a lo micro, y para su análisis, empezamos por el “Gasto Neto Total” que es el “Gasto Total” menos las amortizaciones de la deuda pública y las operaciones que darían lugar a la duplicidad en el registro del gasto.

En la siguiente tabla se presenta los resultados del gasto neto total para el año 2021 y una breve comparación con el año 2020. Se observa que el “Gasto Programable” está dentro del “Gasto Primario” que es el total de desembolsos que realiza el sector público, sin tomar en cuenta los intereses, comisiones y otros pagos relacionados con deudas, es decir, considera sólo aquellos gastos sobre los que tiene control. Observamos que el gasto programable del 2021 tiene un aumento respecto al 2020 de 1.3%.

<b>GASTO NETO TOTAL</b>				
(Millones de pesos)				
<b>CONCEPTO</b>	<b>PRESUPUESTO APROBADO</b>			
	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>% del PIB</b>	<b>Variación Real anual %</b>
<b>TOTAL</b>	<b>6,107,732.40</b>	<b>6,295,736.20</b>	<b>25.2</b>	<b>-0.3</b>
<b>Gasto Primario</b>	<b>5,380,358.60</b>	<b>5,571,837.70</b>	<b>22.3</b>	<b>0.1</b>
Gasto Programable <sup>1/</sup>	4,407,403.70	4,618,338.90	18.5	1.3
Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	951,454.80	921,402.60	3.7	-6.4
ADEFAS	21,500.20	32,096.20	0.1	44.3
<b>Costo Financiero de la Deuda <sup>2/</sup></b>	<b>727,373.80</b>	<b>723,898.50</b>	<b>2.9</b>	<b>-3.8</b>

*Ilustración 9 Gasto Neto Total. Datos de la Cuenta Pública de la SHCP de 2021.*

Como mencionamos anteriormente el Gasto Programable es una de las dos categorías de la Clasificación programática; y este último son las erogaciones que realiza la Federación en cumplimiento de sus atribuciones conforme a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población así también como los recursos que se transfieren a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México

Adicionalmente, revisamos que el PEF es uno de los documentos que usa el Gobierno para manejar los montos o recursos públicos destinados a diferentes sectores que tiene el Estado. Y para analizar los resultados del gasto público y su incidencia en la finalidad de desarrollo social se analizará los recursos ejercidos haciendo análisis a partir de la “Clasificación Funcional”. Recordemos que la Clasificación Funcional responde a la pregunta ¿Para qué se gasta?, y según la SHCP (que es la entidad que presente los resultados) atiende el gasto según los propósitos u objetivos socioeconómicos que se persiguen.

En el siguiente cuadro se observa el “Gasto Programable en Clasificación Funcional”, desde aquí vamos a poner especial atención en las cifras o resultados del concepto de “Ejecutivo Federal y

Entidades Paraestatales” porque dentro de este concepto se encuentra la “Función de Desarrollo Social” que es la que nos interesa.

CONCEPTO	PRESUPUESTO			Variaciones Respecto a:		
	2019	2020		Presupuesto Aprobado		2019
	Ejercicio	Aprobado	Ejercicio	Importe	%	% Real*
TOTAL <sup>1/</sup>	4,257,377.90	4,407,403.70	4,463,821.30	56,417.60	1.3	1.7
PODER LEGISLATIVO	13,152.90	13,293.40	13,528.30	234.9	1.8	-0.2
PODER JUDICIAL	61,869.40	65,358.60	64,448.40	-910.2	-1.4	1
ÓRGANOS AUTÓNOMOS	48,342.10	56,463.20	52,973.00	-3,490.20	-6.2	6.3
EJECUTIVO FEDERAL Y ENTIDADES PARAESTATALES	4,134,013.50	4,272,288.40	4,332,871.60	60,583.20	1.4	1.7
Funciones de Desarrollo Social	2,674,068.30	2,808,741.70	2,852,788.90	44,047.20	1.6	3.5
Funciones de Desarrollo Económico	1,180,627.60	1,199,144.60	1,165,812.50	-33,332.10	-2.8	-4.2
Funciones de Gobierno	264,530.70	252,678.70	302,546.70	49,868.00	19.7	10.9
Fondos de Estabilización	14,786.90	11,723.40	11,723.50	0.1	0	-23.1

Ilustración 10 Gasto programable en clasificación funcional. Fuente SHCP.

Podemos observar en la anterior tabla, con datos de la SHCP, que el Gasto Programable<sup>12</sup> en clasificación funcional se divide en 4 categorías y en porcentaje del total; Poder Legislativo (0.30%), Poder Judicial (1.44%), Órganos Autónomos (1.19%) y Ejecutivo Federal y Entidades Paraestatales (97.7%). Esta última es donde se encuentra las funciones de Desarrollo Social, y podemos observar la gran importancia de las funciones de Desarrollo Social y de Desarrollo Económico.

Analizando solo el apartado de Ejecutivo Federal y Entidades Paraestatales, podemos observar que el 65.8% se concentró en las funciones de desarrollo social; 26.9% en desarrollo económico y 7.0% en las funciones de gobierno. El restante 0.3% correspondió a los recursos asignados a los fondos de estabilización

Como mencionamos en la clasificación del gasto, la clasificación presenta tres categorías de acuerdo con la naturaleza de los servicios brindados a la población: - Desarrollo social: incluye actividades relacionadas con la prestación de servicios sociales orientadas a beneficiar a la población. - Desarrollo económico: comprende actividades de fomento a la producción y prestación de bienes y servicios públicos. - Gobierno: contempla los pagos de los compromisos inherentes al desarrollo de los diferentes órdenes de gobierno. (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2022)

Se observa en la siguiente tabla, con datos de la Cuenta Pública, el Gasto Programable en Clasificación Funcional del año 2010 al 2021. La tabla está constituida por la evolución del gasto ejecutivo federal, que como mencionamos anteriormente está conformado por la función de desarrollo social, función de desarrollo económico, función de gobierno y fondos estabilización. También se observa el porcentaje que cada función tiene del monto total. Nos ayudara a entender de mejor manera su composición.

<sup>12</sup> Según la LFPRH el Gasto Programable consiste en erogaciones que realiza la Federación en cumplimiento de sus atribuciones conforme a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población.



De la Ilustración 13 en cuestión podemos sacar varias observaciones;

La tabla completa de “Gasto Programable en Clasificación Funcional” se divide en Poder Legislativo, Poder Judicial, Órganos Autónomos y Ejecutivo Federal y Entidades Paraestatales, pero para facilitar el análisis solo se recuperaron las cifras del concepto “Ejecutivo Federal y Entidades Paraestatales” y concluimos que este último concepto fue el que en promedio ocupó más recursos de los años analizados (2010-2021) con 97.48% del total de Gasto Programable.

De los 11 años analizados las finalidades que más recursos recibieron y ejercieron fueron las finalidades de Desarrollo Social con 58.40% del total y Desarrollo Económico 31.09% del total. El resto no supero el 7%. La finalidad de Fondo de Estabilización fue la más volátil.

En el transcurso de los años siempre hubo incrementos de los recursos hacia las Funciones de Desarrollo Social, excepto en el año 2017 que fue un año de sorpresa al registrar el único decremento de los 11 años analizados.

En la ilustración 11 podemos observar que siempre hubo una tasa de crecimiento positiva y solo en el año 2017 de presenta una tasa negativa de -1.59%. También se observa un decremento severo, pero aún positivo, entre los años 2015 y 2016 pasando de 9.95% a 2.7%. Aun así, el promedio de tasa de crecimiento de los 11 años fue de 6.93%.

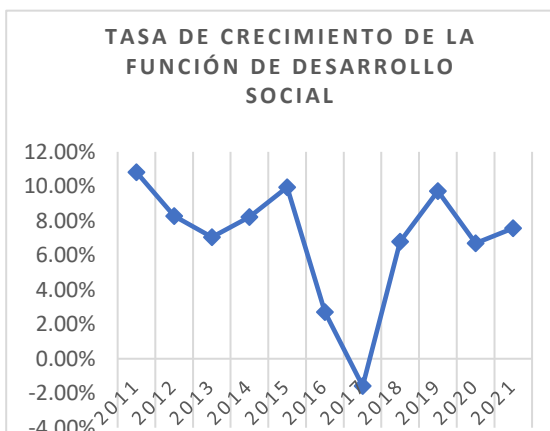


Ilustración 11 Tasa de Crecimiento de la Función de Desarrollo Social 2010-2021. Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública de la SHCP.

El año que la función de desarrollo recibió más recursos en porcentaje del total fue el año 2020 con 63.91% de los recursos otorgados. Por el contrario, el año que recibió menos recursos como porcentaje del total fue el año 2016 con 55.32% de los recursos otorgados y ejercidos.

En la Ilustración 12 se muestra de manera más simple la importancia del Desarrollo Social en el Gasto Programable.

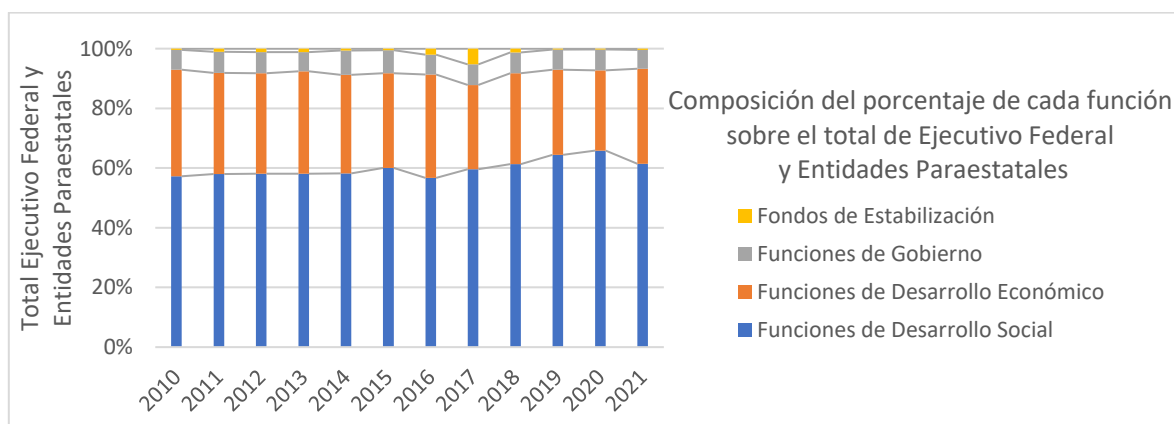


Ilustración 12 Composición del porcentaje de cada función sobre el total del concepto de Ejecutivo Federal y Entidades Paraestatales 2010-2021. Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública del SHCP.

CONCEPTO	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	Ejercicio	Ejercicio	Ejercicio	Ejercicio	Ejercicio	Ejercicio
<b>TOTAL</b>	<b>2,640,625.20</b>	<b>2,884,915.80</b>	<b>3,122,058.30</b>	<b>3,343,528.70</b>	<b>3,612,054.60</b>	<b>3,853,981.90</b>
<b>EJECUTIVO FEDERAL Y ENTIDADES PARAESTATALES</b>	<b>2,580,215.10</b>	<b>2,822,404.10</b>	<b>3,048,002.50</b>	<b>3,267,921.90</b>	<b>3,523,726.00</b>	<b>3,757,076.10</b>
Funciones de Desarrollo Social	1,476,862.20	1,636,605.90	1,771,955.70	1,896,875.70	2,052,786.70	2,257,046.20
Funciones de Desarrollo Económico	920,146.00	955,139.60	1,023,511.00	1,123,362.40	1,162,133.30	1,191,607.10
Funciones de Gobierno	173,029.70	200,905.30	215,756.80	210,119.50	288,465.40	286,949.50
Fondos de Estabilización	10,177.20	29,753.30	36,779.00	37,564.30	20,340.60	21,473.20
<b>Porcentaje del concepto sobre el total</b>						
<b>EJECUTIVO FEDERAL Y ENTIDADES PARAESTATALES</b>	<b>97.71%</b>	<b>97.83%</b>	<b>97.63%</b>	<b>97.74%</b>	<b>97.55%</b>	<b>97.49%</b>
Funciones de Desarrollo Social	55.93%	56.73%	56.76%	56.73%	56.83%	58.56%
Funciones de Desarrollo Económico	34.85%	33.11%	32.78%	33.60%	32.17%	30.92%
Funciones de Gobierno	6.55%	6.96%	6.91%	6.28%	7.99%	7.45%
Fondos de Estabilización	0.39%	1.03%	1.18%	1.12%	0.56%	0.56%
<b>Tasa de crecimiento</b>						
<b>TOTAL</b>		9.25% ↑	8.22% ↑	7.09% ↑	8.03% ↑	6.70% ↑
<b>EJECUTIVO FEDERAL Y ENTIDADES PARAESTATALES</b>		9.39% ↑	7.99% ↑	7.22% ↑	7.83% ↑	6.62% ↑
Funciones de Desarrollo Social		10.82% ↑	8.27% ↑	7.05% ↑	8.22% ↑	9.95% ↑
Funciones de Desarrollo Económico		3.80% ↑	7.16% ↑	9.76% ↑	3.45% ↑	2.54% ↑
Funciones de Gobierno		16.11% ↑	7.39% ↑	-2.61% ↓	37.29% ↑	-0.53% ↓
Fondos de Estabilización		192.35% ↑	23.61% ↑	2.14% ↑	-45.85% ↓	5.57% ↑
<b>CONCEPTO</b>						
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	Ejercicio	Ejercicio	Ejercicio	Ejercicio	Ejercicio	Ejercicio
<b>TOTAL</b>	<b>4,190,237.60</b>	<b>3,931,021.60</b>	<b>4,091,257.30</b>	<b>4,257,377.90</b>	<b>4,463,821.30</b>	<b>5,139,777.20</b>
<b>EJECUTIVO FEDERAL Y ENTIDADES PARAESTATALES</b>	<b>4,088,442.70</b>	<b>3,828,037.40</b>	<b>3,972,075.80</b>	<b>4,148,204.70</b>	<b>4,332,871.60</b>	<b>4,998,583.50</b>
Funciones de Desarrollo Social	2,318,038.30	2,281,259.20	2,436,340.00	2,673,489.80	2,852,788.90	3,068,880.40
Funciones de Desarrollo Económico	1,415,759.40	1,080,932.50	1,206,461.20	1,180,627.60	1,165,812.50	1,593,122.60
Funciones de Gobierno	270,841.30	263,478.00	277,532.90	279,300.40	302,546.70	317,961.70
Fondos de Estabilización	83,803.70	202,367.80	51,741.60	14,786.90	11,723.50	18,618.80
<b>Porcentaje del concepto sobre el total</b>						
<b>EJECUTIVO FEDERAL Y ENTIDADES PARAESTATALES</b>	<b>97.57%</b>	<b>97.38%</b>	<b>97.09%</b>	<b>97.44%</b>	<b>97.07%</b>	<b>97.25%</b>
Funciones de Desarrollo Social	55.32%	58.03%	59.55%	62.80%	63.91%	59.71%
Funciones de Desarrollo Económico	33.79%	27.50%	29.49%	27.73%	26.12%	31.00%
Funciones de Gobierno	6.46%	6.70%	6.78%	6.56%	6.78%	6.19%
Fondos de Estabilización	2.00%	5.15%	1.26%	0.35%	0.26%	0.36%
<b>Tasa de crecimiento</b>						
<b>TOTAL</b>	8.72% ↑	-6.19% ↓	4.08% ↑	4.06% ↑	4.85% ↑	15.14% ↑
<b>EJECUTIVO FEDERAL Y ENTIDADES PARAESTATALES</b>	8.82% ↑	-6.37% ↓	3.76% ↑	4.43% ↑	4.45% ↑	15.36% ↑
Funciones de Desarrollo Social	2.70% ↑	-1.59% ↓	6.80% ↑	9.73% ↑	6.71% ↑	7.57% ↑
Funciones de Desarrollo Económico	18.81% ↑	-23.65% ↓	11.61% ↑	-2.14% ↓	-1.25% ↓	36.65% ↑
Funciones de Gobierno	-5.61% ↓	-2.72% ↓	5.33% ↑	0.64% ↑	8.32% ↑	5.10% ↑
Fondos de Estabilización	290.27% ↑	141.48% ↑	-74.43% ↓	-71.42% ↓	-20.72% ↓	58.82% ↑

Ilustración 13 Evolución del Gasto programable en clasificación funcional 2010-2021. Fuente SHCP.

En la siguiente gráfica podemos observar de manera más sencilla la evolución de la Función de Desarrollo Social de los años 2010 al 2021, y se observa que durante los años estudiados hay crecimiento constante en los recursos ejercidos, a excepción de los años 2016-2017 donde se dio un decremento en su ejercicio.

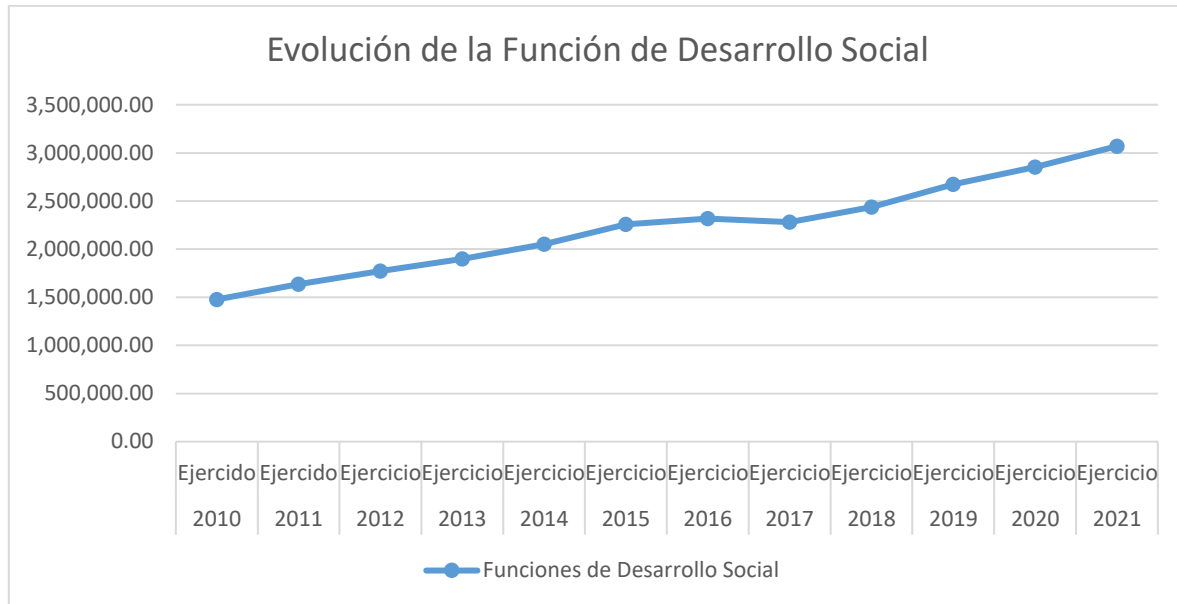


Ilustración 14 Evolución de los recursos ejercidos por la función de Desarrollo Social 2010-2021

En la siguiente tabla podemos observar la tasa de crecimiento de los recursos ejercidos, podemos observar que ningún concepto se mantiene medianamente estable, y el Fondo de Estabilización, que es un instrumento de previsión y estabilización fiscal del Estado Mexicano que opera como un mecanismo contra cíclico que permite compensar las posibles disminuciones en la captación de ingresos respecto de la meta establecida en la Ley de Ingresos de la Federación (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2022) es el más variable en el ejercicio de sus recursos.

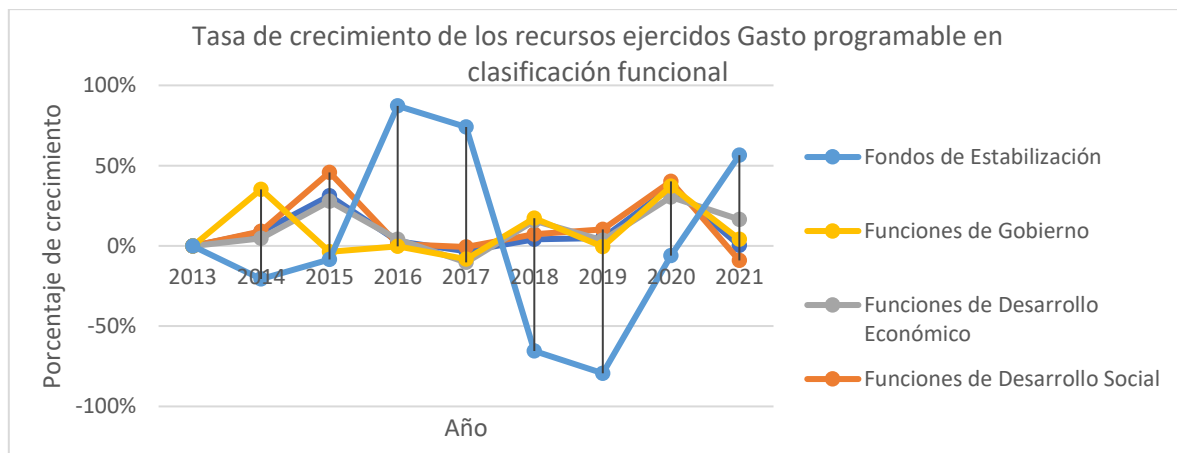


Ilustración 15 Tasa de crecimiento de la evolución de Gasto programable en clasificación funcional 2013-2020. Elaboración propia con datos de la SHCP.

El siguiente paso para analizar el efecto del gasto sobre el bienestar de la población es profundizar en la Clasificación Funcional del Gasto, específicamente en su finalidad de desarrollo social, que incluya las actividades, programas y proyectos que se orientan a mejorar las condiciones de vida de la población. (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2022)

Según el “Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto, 2010” la clasificación “Desarrollo Social” Incluye los programas, actividades y proyectos relacionados con la prestación de servicios en beneficio de la población con el fin de favorecer el acceso a mejores niveles de bienestar, tales como: servicios educativos, recreación, cultura y otras manifestaciones sociales, salud, protección social, vivienda, servicios urbanos y rurales básicos, así como protección ambiental.

<b>Finalidad:</b> comprende las acciones propias de gobierno.	<b>Función:</b> incluye las actividades relacionadas con la prestación de servicios sociales en beneficio de la población.	<b>Subfunción:</b> comprende las actividades orientadas al desarrollo económico, fomento de la producción y prestación de bienes y servicios públicos.
<b>Protección Ambiental</b>	Comprende los esfuerzos y programas, actividades y proyectos encaminados a promover y fomentar la protección de los recursos naturales y preservación del medio ambiente, así como su conservación. Considera la ordenación de aguas residuales y desechos, reducción de la contaminación, administración del agua, protección de la diversidad biológica y del paisaje.	Ordenación de Desechos. Administración del Agua. Ordenación de Aguas Residuales, Drenaje y Alcantarillado. Reducción de la Contaminación. Protección de la Diversidad Biológica y del Paisaje. Otros de Protección Ambiental.
<b>Vivienda y Servicios a la Comunidad</b>	Comprende la administración, gestión o apoyo de programas, actividades y proyectos relacionados con la formulación, administración, coordinación, ejecución y vigilancia de políticas relacionadas con la urbanización, desarrollos comunitarios, abastecimiento de agua, alumbrado público y servicios comunitarios, así como la producción y difusión de información general, documentación técnica y estadísticas relacionadas con la vivienda y los servicios comunitarios.	Urbanización. Desarrollo Comunitario. Abastecimiento de Agua. Alumbrado Público. Vivienda. Servicios Comunes. Desarrollo Regional.
<b>Salud</b>	Comprende los programas, actividades y proyectos relacionados con la prestación de servicios colectivos y personales de salud, entre ellos los servicios para pacientes externos, servicios médicos y hospitalarios generales y especializados, servicios odontológicos, servicios paramédicos, servicios hospitalarios generales y especializados, servicios médicos y centros de maternidad, servicios de residencias de la tercera edad y de convalecencia y otros servicios de salud; así como productos, útiles y equipo médicos, productos farmacéuticos, aparatos y equipos terapéuticos.	Prestación de Servicios de Salud a la Comunidad Prestación de Servicios de Salud a la Persona Generación de Recursos para la Salud Rectoría del Sistema de Salud Protección Social en Salud
<b>Recreación, Cultura y otras manifestaciones sociales.</b>	Comprende los programas, actividades y proyectos relacionados con la promoción, fomento y prestación de servicios culturales, recreativos y deportivos, otras manifestaciones sociales, radio, televisión, editoriales y actividades recreativas.	Deporte y Recreación Cultura Radio, Televisión y Editoriales Asuntos Religiosos y Otras Manifestaciones Sociales
<b>Educación</b>	Comprende la prestación de los servicios educativos en todos los niveles, en general a los programas, actividades y proyectos relacionados con la educación preescolar, primaria, secundaria,	Educación Básica Educación Media Superior Educación Superior

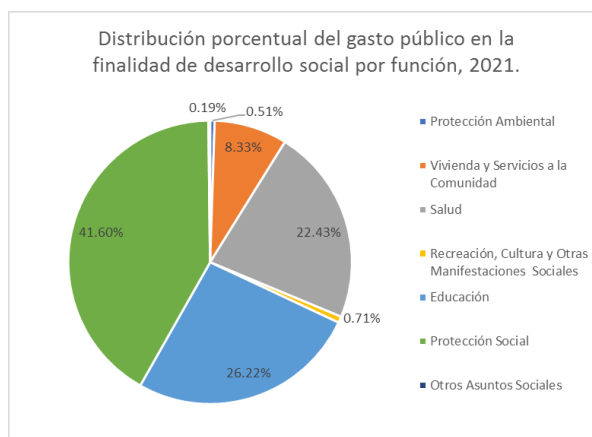
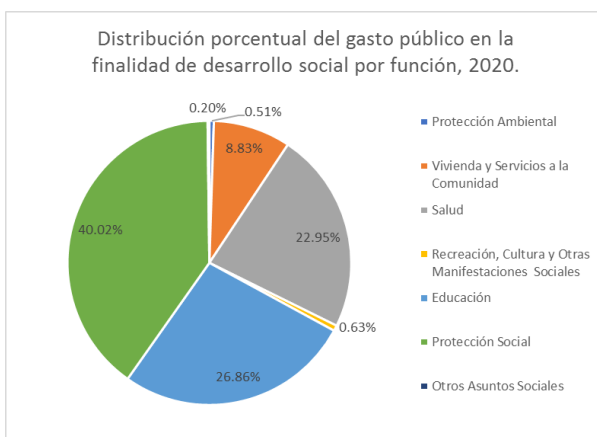
	media superior, técnica, superior y posgrado, servicios auxiliares de la educación y otras no clasificadas en los conceptos anteriores.	Posgrado Educación para Adultos
<b>Protección Social</b>	Comprende los programas, actividades y proyectos relacionados con la protección social que desarrollan los entes públicos en materia de incapacidad económica o laboral, edad avanzada, personas en situación económica extrema, familia e hijos, desempleo, vivienda, exclusión social. Incluye las prestaciones económicas y sociales, los beneficios en efectivo o en especie, tanto a la población asegurada como a la no asegurada. Incluyen también los gastos en servicios y transferencias a personas y familias y los gastos en servicios proporcionados a distintas agrupaciones.	Enfermedad e Incapacidad Edad Avanzada Familia e Hijos Desempleo Alimentación y Nutrición Apoyo Social para la Vivienda Indígenas Otros Grupos Vulnerables Otros de Seguridad Social y Asistencia Social
<b>Otros asuntos sociales</b>	Comprende otros asuntos sociales no comprendidos en las funciones anteriores	Otros Asuntos Sociales

Ilustración 16 Clasificación funcional del gasto en desarrollo social. Elaboración propia con datos de "Clasificación Funcional del Gasto 2010.

En la siguiente tabla se observan los recursos ejercidos en las finalidades de la Función del Desarrollo Social. La Ilustración 17 es como la SHCP muestra los resultados de la función de Desarrollo Social. Podemos analizar que las finalidades no variaron mucho entre lo ejercido del año 2020 y 2021. Protección Social fue la función que más recursos ejerció con 40.02% y 41.60% respectivamente para los años de estudio. Salud (22.95% y 22.43%) y Educación (26.86% y 26.22%) son otras de las funciones que más se beneficiaron. Las funciones que menos recibieron fueron "Protección Ambiental", "Recreación, cultura y otras manifestaciones sociales" y "Otros asuntos sociales" que ejercieron menos del 1% del total de recursos.

Funciones del Desarrollo Social (Millones de pesos)					
FUNCIÓN	2020	2021	% ejercido del total		Tasa de crecimiento
	Ejercicio	Ejercicio			
<b>TOTAL</b>	<b>2,852,788.90</b>	<b>3,068,880.40</b>			7.57%
Protección Ambiental	14,614.90	15,801.40	0.51%	0.51%	8.12%
Vivienda y Servicios a la Comunidad	251,801.10	255,781.80	8.83%	8.33%	1.58%
Salud	654,853.80	688,410.50	22.95%	22.43%	5.12%
Recreación, Cultura y Otras Manifestaciones Sociales	18,027.00	21,836.80	0.63%	0.71%	21.13%
Educación	766,125.60	804,542.50	26.86%	26.22%	5.01%
Protección Social	1,141,668.00	1,276,620.40	40.02%	41.60%	11.82%
Otros Asuntos Sociales	5,698.50	5,887.00	0.20%	0.19%	3.31%

Ilustración 17 Elaboración propia con datos de la SHCP.



*Ilustración 19 Distribución porcentual de la función de Desarrollo Social. Elaboración propia con datos de la SHCP.*

*Ilustración 18 Distribución porcentual de la función de Desarrollo Social. Elaboración propia con datos de la SHCP.*

Las tablas anteriores son una representación de la Distribución Porcentual de la finalidad de desarrollo social por función, y es una forma más fácil de ver que en ambos años Protección Social, Educación y Salud fueron los rubros que más recursos recibieron y ejercieron.

Para profundizar en las finalidades del gasto de Funciones del Desarrollo Social, a continuación, se presenta la Ilustración 20 con los datos de la evolución de los recursos ejercidos del 2012 al 2021. Se presentan a partir del 2012 por que en el 2010 se probó una nueva Clasificación Funcional del Gasto a partir de que el Consejo Nacional de Contabilidad Gubernamental<sup>13</sup> CONAC emitiera nuevas normas y lineamientos que se aplican a entes públicos. De conformidad con esta nueva clasificación, el gasto programable se empezó a agrupar en tres grandes finalidades: Gobierno, Desarrollo Social y Desarrollo Económico, así como 24 funciones y 101 subfunciones.

De la ilustración 20 podemos resaltar que en orden de importancia; Protección Social que recibió en promedio de los años estudiados el 34.51% de los recursos o 8,314 millones de pesos, Educación 29.26% o 6,844 millones de pesos, Salud 23.02% o 5,414 millones de pesos y Vivienda y Servicios a la Comunidad 11.07% o 2,554 millones de pesos fueron los rubros que más recursos ejercieron durante los años ejercidos. Los rubros restantes no superaron el 1% de los recursos, siendo Otros Asuntos Sociales el que menos recursos ejerció.

La finalidad de Educación fue la que más recursos recibió y ejerció en los años 2012 y 2013, 31.56% y 30.74% respectivamente del total de recursos, para luego ser Protección Social la que más importancia tuvo.

Respecto al gasto en protección social la (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2022) no dice que ha crecido en la región al pasar de 3.8% a 5.8% entre 2000 y 2020. En el caso de México, se aprecia un crecimiento importante en el periodo considerado, al pasar de 1.8% a 6.3% del PIB nacional, siendo en 2019 y 2020 los años en que se identifican los porcentajes más altos en este periodo, los cuales ascienden a 5.5% y 6.3%, respectivamente; lo cual coloca a México con el mayor gasto en protección social como porcentaje del PIB con respecto al resto de los países de la región de América Latina y el Caribe.

Fue una especial sorpresa que los recursos aprobados y ejercidos en la finalidad de Otros Asuntos Sociales demostraron que en 2019 hubo un aumento de 1,905.43% entre los recursos aprobados y los ejercidos, en 2020 el cambio fue de 1,095.66% y en 2021 fue de 1,800.26%. Estos resultados fueron por mucho los más diferentes en todo el ejercicio de análisis que se hizo.

---

<sup>13</sup> El Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) es el órgano de coordinación para la armonización de la contabilidad gubernamental, el cual tiene por objeto la emisión de las normas contables y lineamientos para la generación de información financiera que aplicarán los entes públicos.

Concepto	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Total</b>	<b>1,771,955.70</b>	<b>1,896,875.70</b>	<b>2,052,786.70</b>	<b>2,257,046.20</b>	<b>2,318,038.30</b>
Protección Ambiental	27,019.30	25,862.70	30,034.50	27,991.60	25,380.80
Vivienda y Servicios a la Comunidad	208,389.30	253,958.90	257,118.20	331,844.00	321,807.30
Salud	439,020.00	448,806.00	472,970.80	499,919.80	515,678.60
Recreación, Cultura y Otras Manifestaciones Sociales	25,904.40	25,523.80	26,816.10	27,975.80	22,886.20
Educación	559,277.80	583,062.20	629,906.30	672,448.80	684,156.70
Protección Social	511,533.00	558,495.80	635,099.90	695,126.30	747,332.70
Otros Asuntos Sociales	811.90	1,166.30	840.80	1,739.90	795.90
<b>Porcentaje de la finalidad sobre el Total</b>					
Protección Ambiental	1.52%	1.36%	1.46%	1.24%	1.09%
Vivienda y Servicios a la Comunidad	11.76%	13.39%	12.53%	14.70%	13.88%
Salud	24.78%	23.66%	23.04%	22.15%	22.25%
Recreación, Cultura y Otras Manifestaciones Sociales	1.46%	1.35%	1.31%	1.24%	0.99%
Educación	31.56%	30.74%	30.69%	29.79%	29.51%
Protección Social	28.87%	29.44%	30.94%	30.80%	32.24%
Otros Asuntos Sociales	0.05%	0.06%	0.04%	0.08%	0.03%
<b>Tasa de crecimiento anual</b>					
Protección Ambiental		7.05% ↑	8.22% ↑	9.95% ↑	2.70% ↑
Vivienda y Servicios a la Comunidad		-4.28% ↓	16.13% ↑	-6.80% ↓	-9.33% ↓
Salud		21.87% ↑	1.24% ↑	29.06% ↑	-3.02% ↓
Recreación, Cultura y Otras Manifestaciones Sociales		2.23% ↑	5.38% ↑	5.70% ↑	3.15% ↑
Educación		-1.47% ↓	5.06% ↑	4.32% ↑	-18.19% ↓
Protección Social		4.25% ↑	8.03% ↑	6.75% ↑	1.74% ↑
Otros Asuntos Sociales		9.18% ↑	13.72% ↑	9.45% ↑	7.51% ↑
Concepto	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Total</b>	<b>2,281,259.20</b>	<b>2,436,340.00</b>	<b>2,673,489.80</b>	<b>2,852,788.90</b>	<b>3,068,880.40</b>
Protección Ambiental	19,675.50	22,519.70	17,192.20	14,614.90	15,801.40
Vivienda y Servicios a la Comunidad	201,514.40	224,953.20	247,542.00	251,801.10	255,781.80
Salud	545,957.20	567,146.00	581,544.00	654,853.80	688,410.50
Recreación, Cultura y Otras Manifestaciones Sociales	19,522.00	20,621.80	19,643.30	18,027.00	21,836.80
Educación	689,348.90	715,020.90	740,401.60	766,125.60	804,542.50
Protección Social	804,667.20	885,538.50	1,057,931.70	1,141,668.00	1,276,620.40
Otros Asuntos Sociales	573.90	539.90	9,235.00	5,698.50	5,887.00
<b>Porcentaje de la finalidad sobre el Total</b>					
Protección Ambiental	0.86%	0.92%	0.64%	0.51%	0.51%
Vivienda y Servicios a la Comunidad	8.83%	9.23%	9.26%	8.83%	8.33%
Salud	23.93%	23.28%	21.75%	22.95%	22.43%
Recreación, Cultura y Otras Manifestaciones Sociales	0.86%	0.85%	0.73%	0.63%	0.71%
Educación	30.22%	29.35%	27.69%	26.86%	26.22%
Protección Social	35.27%	36.35%	39.57%	40.02%	41.60%
Otros Asuntos Sociales	0.03%	0.02%	0.35%	0.20%	0.19%

Tasa de crecimiento anual				
Protección Ambiental	6.80% ↑	9.73% ↑	6.71% ↑	7.57% ↑
Vivienda y Servicios a la Comunidad	14.46% ↑	-23.66% ↓	-14.99% ↓	8.12% ↑
Salud	11.63% ↑	10.04% ↑	1.72% ↑	1.58% ↑
Recreación, Cultura y Otras Manifestaciones Sociales	3.88% ↑	2.54% ↑	12.61% ↑	5.12% ↑
Educación	5.63% ↑	-4.74% ↓	-8.23% ↓	21.13% ↑
Protección Social	3.72% ↑	3.55% ↑	3.47% ↑	5.01% ↑
Otros Asuntos Sociales	10.05% ↑	19.47% ↑	7.92% ↑	11.82% ↑

Ilustración 20 Evolución de la Función de Desarrollo Social 2012-2021. Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública de la SHCP.

Hay que tener en cuenta que a partir de 2019, la política social experimentó un cambio profundo en su enfoque y alcance, al transformar la estrategia de los programas de desarrollo social en políticas públicas integrales que buscan garantizar el acceso efectivo a los derechos de la población desde un enfoque de universalidad. De esta forma, los programas sociales implementados por la presente administración se orientan a cubrir diversas aristas del bienestar y pretenden avanzar hacia la atención de todas y todos los mexicanos. Entonces valdría la pena estudiar sus resultados y compararlos para observar si hubo algún cambio importante.

En la ilustración 21 se observa de manera más sencilla los rubros que más recursos ejercieron en los años estudiados.

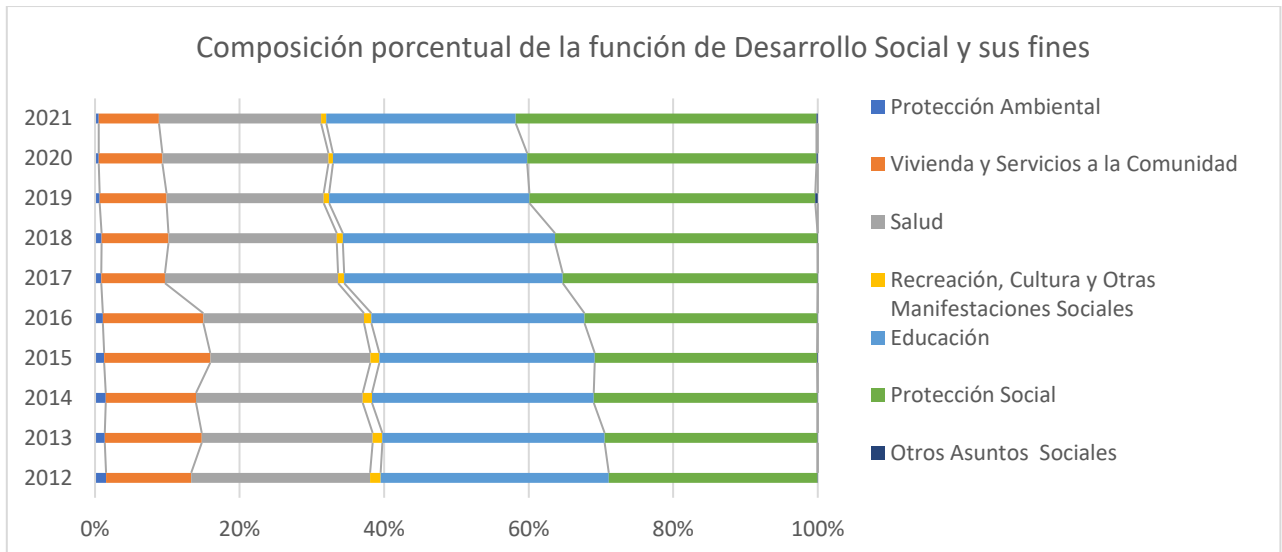


Ilustración 21 Composición porcentual de la función de Desarrollo Social y sus fines. Elaboración propia con datos de la SHCP.



## Efectos del Gasto Público en Desarrollo Social en el ingreso de los hogares.

En esta sección se analizará si realmente el bienestar de la población mejoró gracias al Gasto Público Programable. Este siguiente apartado está basado en la (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2022, págs. 46-50). Gracias a este estudio podemos observar el efecto del gasto en los ingresos de los hogares y saber si mejoraron y en cuanto.

Es importante observar el efecto del gasto en desarrollo en los ingresos antes y después de las transferencias del gobierno y sus resultados, es conveniente diferenciar entre dos tipos de transferencias y la SHCP (2022) no dice que son;

- Transferencias monetarias; Comprenden los ingresos que perciben los hogares a través de becas de gobierno y de los programas sociales que considera la ENIGH 2020.
- Transferencias no monetarias; son aquellas que perciben los hogares por parte del gobierno para alimentación, uso del transporte público, enseres o utensilios domésticos, vestido y calzado, servicios de comunicaciones, combustibles, servicios de conservación para la vivienda, medicamentos y bienes para el cuidado de la salud, y material y equipo educativo.

Los resultados demuestran que el ingreso promedio de las personas y los hogares aumento en todos los deciles después de las transferencias realizadas por el gobierno. También se observa que la finalidad de apoyar a la población más necesitada se cumple porque son los principales deciles de hogar los más beneficiados y conforme van aumentando los deciles va disminuyendo los beneficios.

Es interesante interpretar que el decil I, II y III en 2018 se benefició mucho más con el sistema de transferencias del 2018 que con el sistema de 2020. Los deciles IV se beneficiaron de igual manera en 2018 y 2020. Los deciles V, VI, VII, VIII, IX y X se beneficiaron más con el nuevo sistema de transferencias del gobierno nuevo entrante. El documento justifica este resultado de la nueva administración explicando que la incidencia no puede ser comparable entre 2018 y 2020 en su totalidad porque hubo un cambio de administración que cambió estructura los programas sociales preexistentes en el orden federal y la creación de nuevos programas sociales, conformándose así los Programas Integrales de Bienestar, los cuales se centran en la construcción de un Estado de Bienestar basado en un enfoque de derechos humanos y su universalidad, y no en la atención exclusiva de necesidades focalizadas. (SHCP, 2022)

Otro resultado interesante es que las mujeres fueron más beneficiadas que los hombres en casi todos los deciles, siendo el decil IX el único diferente, y el decil I fue el decil más beneficiado y así descendiendo hasta el decil X tanto para el año 2018 y 2020.

¿Qué tipo de transferencia tuvo mayor impacto en los ingresos promedio de los hogares? La SHCP nos dice que fueron las transferencias monetarias las que superaron a las transferencias no monetarias. (SHCP, 2022)

## Impacto Redistributivo de la Política Fiscal

Este capítulo se va a analizar el efecto redistributivo de la política fiscal, esto comparando el pago de impuestos por decil y los beneficios derivados del gasto público. En otras palabras, se compara impuestos con sus beneficios.

Gracias a los resultados obtenidos por la (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2022) podemos concluir que en promedio más del 50% del monto total de recaudación proviene de los últimos

deciles de ingreso. Los deciles de menores ingresos reciben más vía gasto de lo que aportan en impuestos porque la diferencia entre el monto del gasto público social y la contribución al pago de impuestos es positiva.

En la Ilustración 22 podemos observar de manera más fácil que para el año 2020 los deciles de mayor ingreso fueron los que mayor carga tributaria tuvieron y los ingresos de menor decil fueron lo que mayor beneficio tuvieron proveniente del Gasto Público. Se muestra que el primer decil de ingreso la carga fiscal fue equivalente a 12.2% de su ingreso bruto corriente monetario, el gasto público equivalió a 54.0% del mismo. La carga fiscal del décimo decil ascendió a 21.5% de su ingreso bruto corriente monetario, mientras que el gasto sólo equivalió a 6.2% del mismo. (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2022, pág. 94)

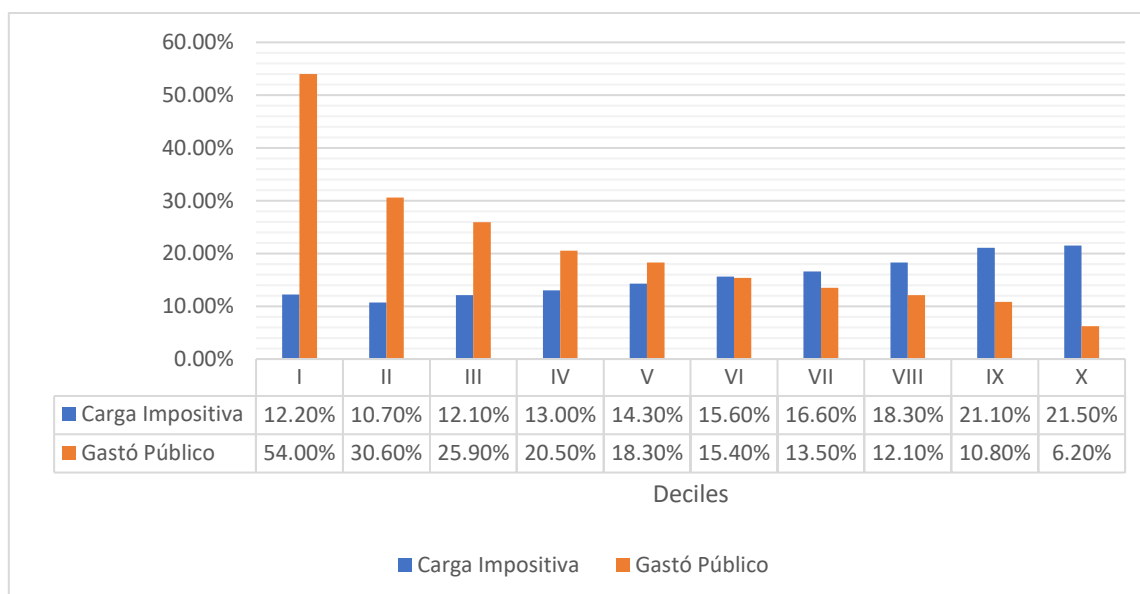


Ilustración 22 Carga impositiva y gasto público como proporción del ingreso autónomo. SHCP.

### La importancia del Seguimiento y Evaluación

En México existe una tremenda área de oportunidad para mejorar el ejercicio de los recursos federales, estamos hablando de la Evaluación. En 2014 funcionarios de la Auditoría Superior de la Federación (ASF)<sup>14</sup> se reunieron con legisladores del Congreso de la Unión y se concluyó que nuestro sistema contiene debilidades sorprendentes como la inexistencia de un análisis de riesgos en el gasto público federal y otros instrumentos que ayudarían al mejor ejercicio de recursos.

La evaluación es una poderosa herramienta que tiene el Estado que puede aplicarse a políticas, programas y proyectos para el fortalecimiento de la democracia y la rendición de cuentas. La evaluación es una forma de encaminar el gasto público a la atención de un problema tomando en

<sup>14</sup> La Auditoría Superior de la Federación (ASF) es el órgano técnico especializado de la Cámara de Diputados, dotado de autonomía técnica y de gestión, se encarga de fiscalizar el uso de los recursos públicos federales en los tres Poderes de la Unión; los órganos constitucionales autónomos; los estados y municipios; y en general cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales.

cuenta los objetivos o finalidades en las etapas de planeación y permite generar y recopilar información objetiva, estratégica y útil para el proceso de toma de decisiones.

La evaluación gubernamental es un aspecto que ha ido cobrando relevancia en la medida que el proceso de consolidación democrática detona y promueve la búsqueda de una mayor participación ciudadana en el proceso de las políticas públicas, una creciente transparencia en la acción gubernamental, así como la mejora en la rendición de cuentas por parte de las instituciones que administran recursos públicos.

Uno de los actos más importantes es la transparencia que consiste en abrir la información gubernamental al público. La transparencia no implica un acto de rendir cuentas a una persona en específico, sino la práctica democrática de colocar la información gubernamental en la vitrina pública, para que la gente pueda revisarla, analizarla y en su caso, usarla como mecanismo de sanción ciudadana.

Existen un sinnúmero de métodos para poder llevar a cabo la evaluación, cada uno con sus ventajas y desventajas, todo en función de lo que se necesita. La evaluación genera información relevante para rendir cuentas en las distintas dimensiones y para los distintos actores involucrados; tanto en la toma de decisiones de las políticas públicas y Programas presupuestarios como para el beneficio de la sociedad en general.

### ¿Qué más podemos esperar de la Redistribución del Ingreso?

Como mencionamos anteriormente la búsqueda por disminuir la brecha de desigualdad no es un tema nuevo, es algo recurrente que buscan políticos, población y organizaciones como veremos a continuación.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) llevo a cabo una reunión el 25 de septiembre del 2005 juntó a los líderes mundiales para adoptar un conjunto de objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible. Cada objetivo tiene metas específicas que deben alcanzarse en los próximos 15 años.

Entre los objetivos que se buscan lograr son ponerle fin a la pobreza y al hambre, garantizar la vida sana, educación de calidad, igualdad de género, acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos, garantizar el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos, crecimiento económico, desarrollo e innovación de la industria y progreso tecnológico, ciudades sostenibles, producción y consumo responsable, acciones por el clima, acciones positivas por el ecosistema, paz mundial y el objetivo que nos emociona, de especial manera en este trabajo, “Reducción de las Desigualdades”.

El “Objetivo 10-Reducción de las Desigualdades” busca reducir las desigualdades y garantizar que nadie se queda atrás, y la ONU resalta la importancia de este objetivo después de que el mundo vivió una emergencia sanitaria que nos ha costado miles de vidas, retrocesos en los avances del combate a la desigualdad, y otras consecuencias de la crisis.

El objetivo es reducir la desigualdad en los países y entre ellos, y la ONU explica que las desigualdades amenazan el desarrollo social y económico a largo plazo, afectan a la reducción de la

pobreza y destruyen el sentimiento de plenitud y valía de las personas. Y advierte que la desigualdad puede alimentar la delincuencia, las enfermedades y la degradación del medio ambiente.

La ONU propone una serie de acciones para llegar al objetivo, entre ellas está potenciar el crecimiento económico, garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de los ingresos eliminando leyes, políticas y prácticas discriminatorias, invertir más en salud, educación, protección social y trabajo decente, pensando en favor de los jóvenes, los migrantes y otras comunidades vulnerables. Estas medidas están pensadas para reducir la desigualdad, reducir la pobreza, la pobreza extrema y el hambre.

La ONU propone invertir más, eso significa gasto por parte del Gobierno, y esa acción de gastar más es una de las acciones que aterrizan en la definición de Redistribución del Ingreso como ya hemos visto. De aquí podemos deducir que se necesitan subir más impuestos y que el Estado sea capaz de distribuirlos en mejores servicios públicos y esperar que esto ayude a mejorar la vida de los ciudadanos.

Pero la idea de recaudar más dinero en un país como México es difícil. Como lo vimos anteriormente primero se debe entender que solo la calidad del gasto no importa, como menciona (Mayer-Serra, 2014) sino que la recaudación se perciba como justa y esto requiere equidad horizontal y progresividad del sistema impositivo. La equidad horizontal significa que los impuestos deben ser generales para todos los que estén en una situación análoga. Este no ha sido el caso mexicano.

Y los esfuerzos son con el fin de reducir la desigualdad y la pobreza usando políticas redistributivas. Pero la reducción tanto de la pobreza, como la desigualdad sufrieron un golpe muy duro con la reciente emergencia sanitaria provocada por el Covid-19. El Banco Mundial en su serie “Pobreza y Prosperidad Compartida” menciona que la reducción de la pobreza mundial había tenido avances en las últimas décadas, pero los últimos años hubo desaceleración en los indicadores.

El Banco Mundial en su informe analiza tres factores relacionadas con el clima, conflictos armados, y el ya mencionado Covid-19, que en suma están propiciando la actual crisis y la futura recesión. Es interesante analizar que el informe fue publicado con datos del 2020 pero ya se hablaba de la futura recesión que hoy en día está más cerca según los expertos. (Banco Mundial, 2020)

## Conclusión

En este trabajo dejamos claro por qué la desigualdad es un tema preocupante en México y en el mundo. También se explicó por qué el Estado se preocupa por la cuestión de la desigualdad y es su deber actuar para disminuir la brecha de desigualdad y las herramientas que este usa.

Se explicó que una de las mejores herramientas que tiene el gobierno para incidir en la lucha contra la desigualdad y, por sus efectos positivos en los niveles de pobreza, es la política fiscal, a través de la política tributaria y el uso de impuestos progresivos, los efectos importantes de estos y su consecuencia en la redistribución del ingreso dando paso al aumento en los ingresos personales y de hogares en México a través del Gasto Público.

El tributo es uno de los recursos que se le paga al Estado para lograr los ingresos necesarios para el desarrollo de sus actividades y este pertenece al universo de las Finanzas Públicas. La naturaleza objetiva del tributo es la de ser un recurso financiero del Estado, y que, por ende, sus presupuestos

técnicos, económicos y políticos tienen importancia para la correcta interpretación del fenómeno en su conjunto. Entonces podemos deducir que la Política Tributaria no solo tiene fines recaudatorios para el Estado, si no también, participa en la Distribución de Recursos en la sociedad en el contexto social, económico y político.

México sufre un grave problema de pobreza porque 44% de la población vive en pobreza que son casi 55 millones de personas en situación de pobreza y si lo comparamos con Corea del Sur, Argentina, España y Colombia que son países que tienen menos de 55 millones de habitantes, entonces nos podemos dar cuenta de la situación tan crítica que vive México. Del porcentaje de población total en pobreza 35.4% vive en pobreza moderada y el 8.5% vive en pobreza extrema.

El Gobierno tiene el deber de velar por el bienestar de la ciudadanía y garantizar el correcto acceso a derechos de todo tipo jurídicos, económicos, humanos etc. Es en esta responsabilidad donde el Gobierno necesita regular e incidir con acciones eficaces y eficientes en los niveles de desigualdad y pobreza del país.

Abordamos también la importancia de la Hacienda Pública y de su función distributiva que consiste en mejorar la distribución de la renta y la riqueza. Al igual que los fines de las Finanzas Públicas que buscan introducir políticas e instrumentos que procuren una mejora redistribución de la renta global del país, llevar una mayor proporción de servicios públicos a los segmentos más pobres de la población. En el fondo estos objetivos o enfoques son igualar las oportunidades que gozan los miembros de la sociedad para participar en el crecimiento económico.

Y una tarea imprescindible es la reducción de la pobreza, como ya mencionamos una de sus herramientas más eficaces es la Política Tributaria y el Gasto Público. Pero como todo en esta vida, para gastar primero se debe ingresar. El Gobierno tiene varias formas para ingresar recursos a sus arcas, entre las más importantes están los impuestos.

Los impuestos tienen sus propias características, funciones y finalidades. Y uno de los impuestos más importantes es el Impuesto Sobre la Renta (ISR). Este es un impuesto general, personal y directo que grava los ingresos de las personas físicas y morales. Recordemos que los sujetos de este impuesto son las personas que perciben ingresos, ya sea nacionales o extranjeros, pero con fuentes de riqueza.

El ISR tiene una función y un elemento crucial; la progresividad y su efecto redistributivo. El ISR tiene una cuota progresiva, quiere decir que la cuota se va a calcular según el nivel de ingresos que tenga la persona, a mayores ingresos mayor tasa de recaudación, a menores ingresos habrá menor o nula tasa de recaudación. En otras palabras, a los ricos se les cobra más y a los pobres menos.

Entonces, estamos de acuerdo en que es necesario la intervención del Estado en la Economía porque tiene que haber una fuerza que combata los fallos de mercado, ya que nuestra economía es mixta y como algunas actividades las realiza el Gobierno y otras las empresas privadas, los resultados no van a ser satisfactorios en tema de bienestar social.

Aquí es donde entran los argumentos a favor de la intervención del Estado en la dinámica de la Economía, y la importancia de la Redistribución del Ingreso. En la Distribución del Ingreso la eficiencia en el sentido de Pareto no nos dice nada, porque los mercados pueden generar

distribución de la renta, pero esa distribución puede llegar a ser muy desigual y puede crear una brecha de desigualdad de ingresos en la población que empieza a ser dividida por sus ingresos y lo que pueden adquirir con estos. Por eso es importante que el Gobierno use y aplique impuestos con tasas progresivas, bien diseñadas y operadas.

Cuando se aplican impuestos con tasa progresiva se crea una vía poderosa para lograr la redistribución del ingreso que es una función para reducir todos aquellos efectos negativos que generan los mercados en la economía. En otras palabras, lo que ingresa al Estado se usa para retribuir bienes y servicios a la sociedad como desarrollo social, educación, salud, seguridad, etc. Cuando a los más ricos se les cobra más, esos recursos terminan sirviendo a la población con menores ingresos. Como concluimos antes, el ISR si es progresivo y si tiene efectos sobre la redistribución lo cual significa que hay repercusión sobre los ingresos personales y de los hogares y su aumento final. También aclaramos que la progresividad del sistema fiscal mexicano descansa sobre el ISR.

La recaudación del ISR y del IVA en la línea de tiempo estudiada nos muestra que es una fuente de ingresos muy importante para México ya que en gran medida hacen factible funcionar al grueso de la economía en donde los recursos públicos inciden. Por ejemplo, en los últimos cinco años han representado en promedio el 85% del total de los Ingresos Tributarios. El ingreso tributario por parte del ISR siempre ha sido constante y en crecimiento, solo en los años de 2008-2009 hubo recaudación menor en comparación al año previo.

Una tarea importante por parte del gobierno son las acciones necesarias para incrementar los ingresos tributarios, pues México está muy por debajo del promedio de la OCDE, y mucho más del país que más ingresos percibe como los es Dinamarca que es un país de impuestos altos y aun así, de los más felices, según Eurostat, el organismo de la UE encargado de realizar estadísticas, Dinamarca se encuentra en el primer puesto en pago de tributos sobre la renta per cápita, con un 48.1%. La razón de la gran aceptación de su sistema tributario es que el dinero regresa a la sociedad en forma de buenos servicios públicos como Salud, Educación, Seguridad, Transporte Público, Seguro de desempleo, etc.

Pero también encontramos que la salud del sistema fiscal mexicano no es la mejor porque su capacidad para tributar tiene mucha dificultad para recaudar. Debido una alta evasión fiscal, poca confianza de la población en sus instituciones y el mal funcionamiento de esta, son algunas de las causas por las cuales es muy difícil para México ingresar recursos a través de la recaudación tributaria.

Esto resulta es una especie de circulo vicioso dónde la población no tiene la confianza de pagar sus impuestos porque no los ve reflejados en los bienes y servicios que el Estado debería proporcionar, y por el otro lado el Gobierno no es capaz de solventar eficiente y eficazmente todos sus deberes y actividades porque no tiene los suficientes recursos para llevarlos a cabo.

En cuanto a la tarea de investigar si el ISR era progresivo se llegó a la conclusión de que si es progresivo porque la composición de las contribuciones de la población divididas en deciles, demuestra que los deciles de mayores ingresos (VIII, IX y X) contribuyen porcentualmente al ISR en 86.2%, mientras que los deciles de ingreso medio (IV al VII) y bajos (I,II y III) aportan el 11.9 y el 1.7 por ciento respectivamente. (Secretaria de Hacienda y Crédito Público , 2020) Esto demuestra que

el ISR es progresivo pues la gente que representa los deciles más altos (los que tienen mayores ingresos) son los que más contribuyen. En otras palabras, las personas que más ingresos tienen son los que más alta tasa pagan de ISR, mientras que las personas que menos ingresos tienen son las que menor tasa pagan de ISR.

Y la pregunta ¿la progresividad en el sistema fiscal mexicano tiene injerencia en el papel redistributivo de los impuestos? también tiene respuesta positiva porque los estudios demuestran que, después de calcular los coeficientes de concentración de cada tipo de ingreso y posteriormente compararlos con el índice de Gini del Ingreso Disponible de los Hogares da como resultado que el coeficiente de concentración de los impuestos totales para cada año estudiado es mayor que el índice de Gini del Ingreso Disponible respectivo. De esta manera se puede decir que existe un papel redistributivo de los impuestos, ya que el pago de estos se concentra en los deciles con mayor ingreso. Vale la pena recordar que los resultados obtenidos demuestran que existe un nivel bajo de redistribución del ingreso.

Otro tema que revisamos fue el Gasto Público y cómo este es de las principales herramientas del desarrollo y políticas públicas porque gracias al gasto social es posible garantizar a la mayoría de la población la satisfacción de los elementos mínimos de bienestar a través de diversos mecanismos distributivos y de la provisión de servicios básicos.

Para (Ayala Espino , 2001, pág. 142) el Gasto Público es una erogación nacida de la voluntad estatal o por emanar de un órgano o institución de carácter estrictamente público. Y este consiste en el gasto realizado por departamentos gubernamentales en la compra o contratación de bienes y servicios para el bienestar o para beneficios en seguridad social, seguridad, educación, salud, pago de deuda, etc.

La función del gasto público que nos interesa es la de distribución que se refiere a la manera en que el gobierno utiliza el gasto para distribuir el ingreso entre los miembros de la sociedad. En otras palabras, el Gasto Público es la herramienta que tiene el estado para distribuir lo que ingresa, y después toma la decisión de en qué se va a gastar el presupuesto por ejemplo salud, seguridad, educación, apoyos al campo, etc.

Los objetivos del gasto público son 3; 1) procurar la mayor eficiencia económica, 2) Propiciar condiciones de equidad vertical y horizontal, 3) Mantener la estabilidad macroeconómica. Estos pueden variar por países, contextos, etc.

La clasificación del Gasto Público en México consta de diferentes clasificaciones; administrativa, programática, etc. pero para fines prácticos del objetivo de este trabajo se analizó desde la clasificación funcional y clasificación programática.

La clasificación funcional agrupa a las previsiones de gasto con base en las actividades que, por disposición legal, les corresponden a los ejecutores de gasto, y de acuerdo con los resultados que se proponen alcanzar. Podemos simplificarlo pensando ¿para qué se gasta? Existen 4 finalidades de gran importancia porque son las cifras que se analizaron y son; Gobierno, Desarrollo Social, Desarrollo Económico y otras no clasificadas en las funciones anteriores.

La clasificación programática responde a la pregunta ¿Cómo se gasta? Se divide en dos, el Gasto Programable que son las erogaciones que realiza la Federación en cumplimiento de sus atribuciones

conforme a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población así también como los recursos que se transfieren a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de objetivos específicos. Por otro lado, tenemos el Gasto no programable que son las erogaciones que no corresponden a los programas antes mencionados.

Los resultados del Gasto Programable en Clasificación Funcional encontramos que de los fines que más recursos concentran son los fines de Desarrollo Social con 58.4%, Desarrollo Económico 31.09% en promedio de los 10 años. También encontramos que la función de Desarrollo Social tiene sus propias funciones y en orden de mayor a menor las que más recursos recibieron

De las finalidades del Gasto en Social podemos resaltar que en orden de importancia; Protección Social recibió en promedio de los años estudiados el 34.51% de los recursos o 8,314 millones de pesos, Educación 29.26% o 6,844 millones de pesos, Salud 23.02% o 5,414 millones de pesos y Vivienda y Servicios a la Comunidad 11.07% o 2,554 millones de pesos fueron los rubros que más recursos ejercieron durante los años ejercidos. Los rubros restantes no superaron el 1% de los recursos, siendo Otros Asuntos Sociales el que menos recursos ejerció.

La finalidad de Educación fue la que más recursos recibió y ejerció en los años 2012 y 2013, 31.56% y 30.74% respectivamente del total de recursos, para luego ser Protección Social la que más importancia tuvo.

Fue una especial sorpresa que los recursos aprobados y ejercidos en la finalidad de Otros Asuntos Sociales demostraron que en 2019 hubo un aumento de 1,905.43% entre los recursos aprobados y los ejercidos, en 2020 el cambio fue de 1,095.66% y en 2021 fue de 1,800.26%. Estos resultados fueron por mucho los más diferentes en todo el ejercicio de análisis que se hizo.

Con todo esto, se encontró que, si existe un efecto redistributivo, y encontramos que el Gasto Público en Desarrollo Social se benefició aumentando los ingresos en promedio de personas y hogares. Los primeros deciles son los más beneficiados, y si analizamos por sexo, las mujeres son más beneficiadas que los hombres.

Gracias a los resultados obtenidos por la (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2022) podemos concluir que en promedio más del 50% del monto total de recaudación proviene de los últimos deciles de ingreso. Los deciles de menores ingresos reciben más vía gasto de lo que aportan en impuestos porque la diferencia entre el monto del gasto público social y la contribución al pago de impuestos es positiva.

Se observó que para el año 2020 los deciles de mayor ingreso fueron la mayor carga tributaria tuvieron y los ingresos de menor decil fueron lo que mayor beneficio tuvieron proveniente del Gasto Público. Se muestra que el primer decil de ingreso la carga fiscal fue equivalente a 12.2% de su ingreso bruto corriente monetario, el gasto público equivalió a 54.0% del mismo. La carga fiscal del décimo decil ascendió a 21.5% de su ingreso bruto corriente monetario, mientras que el gasto sólo equivalió a 6.2% del mismo. (SHCP, 2022: 94)

También es importante que se continúe evaluando el quehacer gubernamental en cuestión de combate a la desigualdad y a la pobreza. Está demostrado que el correcto diagnóstico y evaluación



de las políticas y programas destinadas a reducir la desigualdad puede traer efectos más que positivos en el ejercicio de los recursos destinados a diferentes tareas.

México tiene un potencial inmenso que desafortunadamente no se ha sabido aprovechar por diferentes cuestiones como corrupción, intereses personales, falta de personas realmente profesionales o fuga de cerebros.

## Bibliografía

- Aniceto Rosas Figueroa, R. S. (1962). *Teoría General de las Finanzas Públicas y el caso de México*. México: Fondo de Cultura Económica .
- Astudillo Moya, M. (2017). *Finanzas Públicas para Todos: Una introducción a la hacienda pública mexicana*. México: Trillas.
- Atkinson , A. (2016). *Desigualdad ¿Qué podemos esperar?* . México: Fondo de Cultura Económica .
- Ávila Martínez , Á. (2001). Distribución del Ingreso. *Economía Informa - Pobreza y Política Social* , 48-59.
- Ayala Espino , J. (2001). *Economía del Sector Público Mexicano*. México: Esfinge.
- Banco Mundial. (2020). *La pobreza y la prosperidad compartida 2020*. Washington DC: Grupo Banco Mundial .
- Becerril, B. H. (2017). Los impuestos: algunas generalidades y su importancia social. *Encrucijada* , 35-46.
- Bonilla López, I. (2022). *Sistema tributario mexicano 1990-2000. Políticas necesarias para lograr la equidad*. México.
- Bulmer-Thomas, V. (2010). *La historia económica de América Latina desde la Independencia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Calvo Nicolau , E. (1999). *Tratado del Impuesto Sobre la Renta* . Themis.
- Cedillo, E. R. (2018). Impuestos Sobre la Renta en México y su progresividad: Personas físicas 2015. *XXIII COngreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática* (pág. 24). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Centro de estudios de las Finanzas Públicas. (Abril de 2018). *cefp.gob.mx*. Obtenido de <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/presentaciones/2018/precefp0022018.pdf>
- Colm, G. (1955). *Ensayo sobre Hacienda Pública y política fiscal*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales .
- Consejo Nacional de Armonización Contable. (2010). *ACUERDO POR EL QUE SE EMITE LA CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO*.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (06 de octubre de 2022). *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2020-2021*. Obtenido de <https://www.coneval.org.mx/evaluacion/ipfe/Paginas/default.aspx>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (s.f.). *Medición multidimensional de la pobreza en México: un enfoque de bienestar económico y de derechos sociales* .
- Declercq, S. (15 de 06 de 2022). *Los mexicas y el sistema tributario*. Obtenido de México, Noticonquista: <https://www.noticonquista.unam.mx/amoxtli/947/915>

- Gallo, M. L. (1970). *Economía y Política en la historia de México*. México, D.F.: El Caballito .
- García Belaunde Saldías , D. (1998). *El Derecho Presupuestario en el Perú*. Lima: Luís Alfredo Ediciones S.R.L.
- Jarach, D. (1982). *El Hecho Imponible* . Buenos Aires : Abeledo-Perrot.
- Lara Dorantes , R. (2009). La recaudación tributaria en México. *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C.*, 113-143.
- Lastra, J. M. (2013). La justicia social y la globalización monetarista. *Boletín de Derecho Comparado*.
- Liahut Baldomar , D. M. (2013). *Nacimiento y Evolución del Impuesto Sobre la Renta*. México : Suprema Corte de Justicia de la Nación .
- Lomelí García, T. (2013). *Análisis de la progresividad del ISR en el efecto redistributivo ante el incremento en la tasa máxima del ISR a personas físicas. Resultados para ENIGH 2010*. Obtenido de [economia.unam.mx/profesores/blopez/fiscal-lomeli.pdf](http://economia.unam.mx/profesores/blopez/fiscal-lomeli.pdf)
- Lucas Chancel, T. P. (2022). *World Inequality Report 2022*. World Inequality Lab.
- Lyden, F. (1983). *Presupuesto público, planeación, evolución y control de programas* . México: Trillas.
- Marichal, C. (2001). Una difícil transición fiscal: del régimen colonial al México independiente, 1750-1850. En C. M. Merino, *De Colonia a Nación. Impuestos y política en México, 1750-1860* (págs. 19-58). México: El Colegio de México.
- Martin Feldstein, M. V. (1998). Can State Taxes Redistribute Income? *Journal of Public Economics* , págs. 369-396.
- Mayer-Serra, C. E. (2014). *Progresividad y eficacia del gasto público en México: Precondición para un apolítica recaudatoria efectiva*. Washington, DC: WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR SCHOLARS.
- Midgley, J. (1995). *Social development: The Developmental Perspective is Social Welfare*. Londres: Sage.
- Moya, M. A. (2017). *Finanzas Pública para todos*. México: Trillas.
- Moya, M. A. (2017). *Finanzas Públicas para todos* . México: Trillas: UNAM. Instituto de Investigaciones Económicas .
- Piketty, T. (2015). *La Economía de las Desigualdades*. Argentina : Siglo Veintiuno .
- Restrepo, J. C. (1946). *Hacienda Pública* . Colombia : Universidad Externado de Colombia .
- Rodríguez, V. M. (2014). La política tributaria mexicana y su relación con el contexto económico, político y social desde la crisis de la deuda externa. *Investigación Económica*, 121-169.
- Roth Deubel, A.-N. (2010). *Enfoques para el análisis de Políticas Públicas* . Bogotá: Universidad Nacional de Bogotá.

- SAT. (2010). *Historia de los Impuestos en México*. México : Sistema de Administración Tributaria .
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público . (2020). *Análisis Del Estudio Sobre Distribución Del Pago De Impuestos y Recepción Del Gasto Público Por Deciles De Hogares y Personas. Resultados par el año 2018*. México: CEFP.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2022). *Distribución del pago de impuestos y recepciones del gasto público por deciles de hogares y personas*. Obtenido de Secretaría de Hacienda y Crédito Público:  
[https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas\\_Publicas/docs/congreso/infoanual/2022/ig\\_2022.pdf](https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infoanual/2022/ig_2022.pdf)
- Sergio López Ayllón, A. G. (2011). Distribución de la Riqueza: El complejo equilibrio de la democracia constitucional. En i. V. Héctor Fix-Zambudio, *Instituciones Sociales en el Constitucionalismo contemporáneo* (págs. 233-262). México : Universidad Nacional Autónoma de México .
- Silva, V. (2000). Los modelos contemporáneos de la política social y el caso de Chile. En *El Reto del Desarrollo Social* (págs. 71-86). México: Congreso de la Unión y UAM.
- Smith, A. (1958). *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Somers, H. M. (1970). *Finanzas Públicas e Ingreso Nacional* . Fondo de Cultura Económica .
- Stiglitz, J. H. (2000). *La Economía del Sector Público*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Téllez, C. O. (2010). ¿Es redistributivo el sistema fiscal en México? La experiencia de 1984-2002. *Estudios Sociales*, vol. 18, núm. 35, 54-97.
- Wagner, A. (1880). *Tratado de las Ciencias de las Finanzas*.