



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

---

**Facultad de Economía**

**El potencial redistributivo de la política fiscal:  
un análisis comparativo de México con países  
europeos seleccionados.**

**Tesis**

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

**Presenta**

**Carlos Antonio Briseño Larios**

**Directores de Tesis**

**Dr. Jaime Ros Bosch y  
Dr. Juan Carlos Moreno-Brid**



Ciudad Universitaria, Cd. de México, 2019



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

“...nothing shows so clearly the character of a society and of a civilization as does the fiscal policy that its political sector adopts.”

Joseph Schumpeter, *History of Economic Analysis*

## ***Índice***

Agradecimientos.....	5
Introducción.....	7
Capítulo I. Distribución y redistribución del ingreso. Aspectos teóricos y metodológicos.....	10
I.1 Teorías del valor y la distribución. De los clásicos a los poskeynesianos.....	11
I.1.1 Adam Smith.....	11
I.1.2 David Ricardo.....	17
I.1.3 Carlos Marx.....	21
I.1.4 Jevons y los neoclásicos.....	26
I.1.5 La escuela Poskeynesiana.....	30
I.2 Aspectos metodológicos.....	33
I.2.1 Definición de ingreso.....	35
I.2.2 Mediciones de la concentración del ingreso.....	37
I.3 La política fiscal y la redistribución.....	44
I.3.1 Aspectos generales.....	44
I.3.2 Incidencia impositiva.....	46
I.3.3 Incidencia del gasto público social.....	50
Capítulo II. El caso mexicano: Distribución del ingreso e instrumentos fiscales seleccionados.....	55
II.1 Introducción. Panorama general económico y social, 1980-2016.....	55
II.2 Sistema tributario mexicano; Instrumentos seleccionados.....	65
II.2.1 ISR.....	76
II.2.2 IVA.....	83
II.2.3 Contribuciones a la seguridad social.....	84
II.3 Gasto público social.....	86
II.3.1 Transferencias en efectivo.....	92
II.3.2 Transferencias en especie.....	97
II.3.2.1 Educación.....	97
II.3.2.2 Salud.....	101
II.4 Distribución del ingreso e incidencia fiscal en México.....	106
Capítulo III. El caso europeo: Distribución del ingreso e instrumentos fiscales seleccionados en Alemania, España y Francia.....	117
III.1 Introducción.....	117

III.2 Hechos estilizados de finanzas públicas y desigualdad en la subregión europea, 1980-2016.....	122
III.2.1 Evolución del crecimiento económico y las finanzas públicas.....	122
III.2.2 Evolución de la desigualdad.....	126
III.3 Instrumentos fiscales seleccionados en Alemania, España y Francia: ISR, IVA y contribuciones a la seguridad social.....	127
III.3.1 Alemania .....	127
III.3.2 España.....	132
III.3.3 Francia .....	136
III.4 Gasto público social.....	144
III.4.1 Transferencias en efectivo.....	144
III.4.2 Transferencias en especie.....	146
III.4.2.1 Educación .....	146
III.4.2.2 Salud .....	149
III.5 Características fiscales comunes y contrastantes en el caso europeo.....	152
III.5.1 Sistema tributario, instrumentos fiscales seleccionados.....	154
III.5.2 Gasto público social: transferencias en efectivo, educación y salud.....	159
III.6 Distribución del ingreso e incidencia fiscal en países europeos seleccionados.....	161
Capítulo IV. Análisis comparativo y contraste de resultados redistributivos entre el caso mexicano y los países europeos seleccionados.....	169
IV.1 Instrumentos tributarios (ISR, IVA y contribuciones a la seguridad social): comienzo y base redistributiva.....	173
IV.2 Instrumentos fiscales de gasto seleccionados.....	181
IV.2.1 Transferencias monetarias: ¿componente más efectivo contra la desigualdad de ingresos? .....	181
IV.2.2 Gasto público en educación y salud: la paradoja redistributiva.....	187
Conclusiones y recomendaciones de política económica .....	193
Referencias .....	204
Anexo 1 Construcción del Ingreso de Mercado en México.....	216
Anexo 2 Gasto público per cápita en salud y educación en México.....	219

## Agradecimientos

El primer agradecimiento es para aquellos que siempre han estado ahí. A mi padre, Carlos Briseño, quien me ha enseñado el valor del trabajo honrado y la perseverancia para seguir adelante. A mi madre, Dulce Larios, a quien debo los mayores tesoros aprendidos hasta ahora, por enseñarme a reír cuando lo único que se quiere es llorar y por inculcarme el amor a la lectura. A ambos, gracias por todos los sacrificios que han hecho por mí, por su amor, sabiduría y apoyo incondicional en todo momento, sin los cuales no me habría sido posible llegar a este momento. A mi hermana, Lisset, quien, a pesar de ya no estar conmigo, siempre ha sido un apoyo constante; y a mi hermano Alejandro, quien sin saberlo, con su alegría y amor por la vida me ha hecho querer seguir andando.

A ellos cuatro les debo, en gran medida, quien soy.

A mi familia en general gracias por todo el cariño y apoyo siempre brindado.

A Jaime Ros Bosch, quien por infortunios de la vida no pudo ver este trabajo concluido. A él agradezco no únicamente concederme el privilegio de ser su tesista, sino también el darme la oportunidad de ser su asistente de investigación y aprender, de uno de los *grandes*, la labor del académico. Si algún día lograrse llegar a “*ver más lejos*”, será, como dijera Isaac Newton, porque habré “*subido a hombros de gigantes*”. Gracias por las pláticas, las enseñanzas, la paciencia y el apoyo brindado a lo largo de este proceso. A él mi entero agradecimiento y admiración por siempre.

A Juan Carlos Moreno Brid, mi total agradecimiento y admiración, gracias por adoptar este proyecto y brindarme su invaluable apoyo y asesoría en todo momento hasta haberlo visto concluido.

A Edmar Lezama, a quien agradezco su apoyo técnico e ideas, sin las cuales no habría podido terminar este trabajo. A José Luis Clavelina, Mario Iván Domínguez y Francisco Gutiérrez Cruz, por sus valiosos comentarios y observaciones al presente trabajo.

A Miguel Ángel Jiménez Vázquez, a quien agradezco su constante interés y continuo apoyo durante todo el proceso de titulación y en el servicio social.

Como dijere Alberto Cortez “*A mis amigos les adeudo la paciencia de tolerarme las espinas más agudas, los arrebatos de humor, la negligencia, las vanidades, los temores y las dudas.*” A mis amigas y amigos, Fer, Dany, Mich, Coni, Laura, Jaz, Brian, Oscar, Daniel, Jorge, Ricardo, Erick, Alex, David. Gracias por soportarme, por las risas, los consejos, las ideas, los desvelos, las largas pláticas y las entrañables vivencias; sin ustedes, esta tesis, quizá, habría visto su conclusión un tanto antes.

Por último, y no por ello menos importante, quisiera agradecer a todos los contribuyentes cuyos impuestos financiaron, en parte, mi educación. Y a mi *alma máter*, la UNAM, por brindarme la mejor educación universitaria que uno pudiera desear.

## **Introducción**

“Las leyes que rigen esta distribución (la del producto entre renta, ganancias y salarios) es el problema primordial de la Economía Política”, esta cita de Ricardo, escrita en el preámbulo de sus *Principios de economía política y tributación*, define lo que fue el punto de partida y principal preocupación de los desarrollos teóricos de los economistas a lo largo de casi dos siglos. Sin embargo, con el nacimiento de la economía, a secas, como resultado de la revolución marginalista y del desarrollo de la escuela neoclásica de pensamiento económico en las últimas décadas decimonónicas, se trató de acercar a la ciencia económica más hacia las ciencias exactas, al tiempo que se le separaba de las ciencias sociales —de ahí que perdiera el nombre de “economía política”— y como resultado, se relegó el problema de la distribución del producto (ingreso) entre los actores sociales de la producción a una cuestión que no era crucial en el estudio económico, sino que esta era un resultado “natural” del libre actuar de las fuerzas del mercado.

A pesar del cambio en el enfoque del pensamiento económico, si bien este abandono del problema de la distribución, y por ende en su expresión material en política económica, fue una constante en el grueso del debate y desarrollo económico a lo largo del siglo XX, en los últimos años del siglo pasado y en los que van del presente, el tema de la distribución del ingreso se ha vuelto a poner en el centro del debate económico, en gran medida influenciado por el desarrollo de varios economistas que a través de sus trabajos han dado a conocer que la evolución reciente en la desigualdad de los ingresos y la riqueza al interior de la mayoría de los países ha ido en aumento, amén de que las consecuencias tan adversas de esta alta desigualdad se hacen cada vez más palpables en todo el mundo, principalmente en las economías en desarrollo y en mayor medida en las subdesarrolladas.



Sin embargo, dentro de este grupo de países en los que se ha observado una creciente desigualdad, hay algunos en los que su Estado, a través de la política fiscal (sistema tributario y gasto público), y a pesar de presentar altos niveles de desigualdad en la concentración del ingreso que arroja el mercado (i.e. la concentración del ingreso de los factores capital y trabajo), ha logrado disminuir esta alta concentración hasta el punto en que hoy en día sus sociedades son consideradas entre las menos desiguales del mundo. Esto es particularmente observable en economías como la alemana o la francesa, en donde la desigualdad de mercado, medida por el coeficiente de Gini, alcanza niveles altos del orden de 0.50. Empero, en estas economías el Estado, a través de la política fiscal, logra reducir estos niveles de desigualdad en alrededor del 50%.

Este trabajo tiene como objetivo general el esclarecer cuáles son los determinantes que hacen de la política fiscal una que efectivamente le permita al Estado efectuar una amplia redistribución del ingreso. Cabe mencionar, que la hipótesis central de este trabajo es: el régimen tributario basado en impuestos progresivos al ingreso, es el principal factor que explica el éxito redistributivo de un Estado; ya que, entre otras cosas, permite canalizar los ingresos de los deciles de más altos ingresos hacia los de más bajos ingresos, mediante un mayor gasto social. De esta hipótesis se desprenden las principales preguntas de esta investigación: ¿cuál es el marco fiscal, tributario y de gasto público, que permite se efectúe una amplia redistribución del ingreso en una sociedad? ¿cuáles son las principales medidas que toman los hacedores de política de los países europeos para disminuir la desigualdad en la distribución del ingreso entre su población? y ¿cuáles son las acciones que se pueden llevar a cabo en México, dado su contexto y situación, para lograr una mejor y mayor redistribución del ingreso?

En línea con el objetivo general, se hará un análisis comparativo de dos casos de estudio, el caso europeo (cuyos países de referencia se mencionan en el capítulo I), en el cual los Estados logran una amplia redistribución y el caso de México, en donde la distribución del ingreso post acción pública es muy pequeña. Para tal efecto, se realizará un estudio de incidencia fiscal tanto por el lado de los impuestos (solamente el ISR, el IVA y las contribuciones a la seguridad social)<sup>1</sup>, como por el lado del gasto público, considerando no sólo las transferencias en efectivo, como comúnmente se hace en los estudios de incidencia fiscal, sino también consideraremos las transferencias en especie del gobierno (gasto en salud y educación, únicamente). Aunado al estudio de incidencia fiscal, se llevará a cabo también un análisis detallado para ambos casos de estudio sobre el sistema tributario, el esquema de transferencias en efectivo y las transferencias en especie.

De acuerdo con los objetivos planteados, este trabajo se divide en cinco capítulos, sin contar con la presente introducción. El Capítulo I, detalla los aspectos teóricos y metodológicos que nos han de servir de marco de referencia para la investigación a realizar. En el Capítulo II, se efectúa el estudio de incidencia fiscal y el análisis del sistema tributario y de las transferencias monetarias así como el gasto público social para el caso de México. En el siguiente capítulo (III) se realiza el mismo análisis que en el capítulo anterior, sólo que para el caso europeo. En el Capítulo IV se analizan y comparan los resultados redistributivos obtenidos de los dos capítulos previos. Finalmente, el Capítulo V consta de las conclusiones y las recomendaciones de política resultantes de la investigación.

---

<sup>1</sup> Cabe mencionar que el IEPS, a pesar de presentar un incremento considerable en su aportación a la recaudación tributaria, no fueron utilizados en el análisis de incidencia debido a que el fin principal de éstos es el de un impuesto correctivo y por lo tanto debieran ser etiquetados con el propósito de paliar las externalidades que provocan la producción y comercialización de los bienes y servicios que gravan.

## **Capítulo I. Distribución y redistribución del ingreso. Aspectos teóricos y metodológicos.**

Sin lugar a duda, la distribución del ingreso es uno de los temas más importantes que le atañen a las ciencias sociales y de forma particular a la economía, debido a las profundas implicaciones que emanan sobre este tema en materia política, social, cultural y económica. Siendo una de las implicaciones más importantes, si no es que la más, la contribución positiva que una mejor distribución del ingreso —entendiendo el calificativo “mejor” desde la perspectiva de una distribución más equitativa e igualitaria entre los individuos— puede tener sobre la disminución de la desigualdad, la pobreza y, por ende, en la elevación del bienestar tanto individual como social.

Sin embargo, y a pesar de su importancia, durante el desarrollo del capitalismo y de la economía como ciencia, la distribución no ha ocupado siempre un lugar central dentro de las preocupaciones tanto de los políticos como de los economistas. Si bien para los economistas clásicos, como también para la escuela marxista, la distribución era un tema central, en palabras de David Ricardo “La determinación de las leyes que rigen esta distribución (del producto entre las tres clases de la comunidad) es el problema primordial de la Economía Política”<sup>2</sup>, para las corrientes de pensamiento económico, como la escuela neoclásica, que surgieron a raíz de la revolución jevoniana o marginalista, la distribución, de ser el tema central de la economía política, pasó a ser un proceso más que surgía por la virtuosa acción del mercado, perdiendo así su preponderancia en el análisis económico.

En las últimas décadas del siglo pasado, el desarrollo de la economía, tanto en la academia como en la *praxis*, se vio casi en su totalidad vertido hacia otros temas que reclamaban, entre otras cosas por el contexto histórico-social y económico del momento, mayor interés y pragmatismo, como lo son la

---

<sup>2</sup> Ricardo, D. (1973, p.5).

eficiencia productiva, el crecimiento económico, el pleno empleo, la estabilidad de precios (inflación) y la balanza de pagos, por mencionar los más comunes, frente a un claro detrimento del análisis y desarrollo de las teorías de la distribución, y su consecuente aplicación en la redistribución. No obstante, el campo de estudio no quedó del todo desierto y autores como A. B. Atkinson, J. Boltvinik, F. Bourgignon, E. Dabla-Norris, A. Deaton, N. Lustig, N. Kaldor, T. Piketty, A. Sen, J. Stiglitz, entre otros, así como instituciones como la CEPAL, el PNUD u OXFAM, han hecho importantes contribuciones, abordando el tema ya sea desde la faceta teórica, o en el análisis de la desigualdad o desde el campo de las políticas redistributivas.

El presente capítulo aborda el tema de la distribución desde varias perspectivas, y está organizado en 4 secciones incluyendo la presente introducción. La siguiente sección trata la distribución desde la perspectiva teórica, exponiendo las principales respuestas que han dado los economistas a lo largo de la historia del pensamiento económico a la pregunta ¿cómo se reparte el producto/ingreso en la sociedad? La tercera sección reseña los principales métodos de cálculo que nos permiten evaluar el grado de igualdad o desigualdad en la distribución del ingreso en una economía. Por último, la cuarta sección se aboca al tema de la redistribución, describiendo las principales herramientas de política económica para tal fin.

## **I.1 Teorías del valor y la distribución. De los clásicos a los poskeynesianos.**

### **I.1.1 Adam Smith**

El desarrollo del pensamiento de Adam Smith lo enmarca un periodo de grandes cambios sociales y económicos. La Revolución Industrial que estaba comenzando en Inglaterra trajo con ella grandes transformaciones en la sociedad europea. El modo de producción, así como la forma en que las personas trabajaban y se desenvolvían en la sociedad cambió radicalmente. Lo

que anteriormente era un capitalismo principalmente agrícola se aproximaba de manera vertiginosa hacia un capitalismo prominentemente industrial, en el cual surgían nuevos centros industriales, y con ellos una creciente población urbana y una ampliación del sector de trabajadores asalariados que emigraban del campo hacia las urbes, de las actividades agrícolas a las actividades industriales.

Fue en este contexto que Adam Smith escribió su obra más importante —Investigación sobre la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones (1776)— en la cual desarrolla, entre otras cosas, su estudio sobre la riqueza, los factores que la determinan y permiten su crecimiento, y sobre cómo esta riqueza se distribuye entre las clases sociales.

Ya en su *Teoría de los sentimientos morales* publicada en 1759 “Smith había plasmado su visión sobre el comportamiento económico como resultado de la acción de *leyes naturales*...Esta noción visualizaba un sistema económico autorregulado, basado en el libre funcionamiento de las leyes económicas que, en conjunto, conformaban la noción del *orden natural*” (Aguilera Verduzco, 1998). Este orden natural era entendido por Smith en términos de “valores naturales” que eran establecidos por las fuerzas del mercado gracias a la acción de la competencia sobre la oferta y la demanda. De tal suerte que con respecto a estos valores naturales se podían comparar todos los precios y, dado un sistema de libertad perfecta, los precios (de mercado) tendían a sus valores naturales. De aquí que uno de los ejes rectores del pensamiento de Smith fuera el liberalismo.

Para A. Smith, el precio natural de cualquier mercancía se define como igual a la suma de las tasas naturales de salarios, beneficio y renta, las cuales a su vez estaban determinadas por las condiciones generales de oferta y demanda de mano de obra, capital y tierras. Asimismo, veía a los precios de mercado como valores que se daban mediante una configuración particular y

*ad hoc* de la oferta y la demanda, además que, en el tiempo, éstos valores tendían a un nivel “natural”. En otras palabras, los precios naturales eran aquellos valores centrales a los cuales los demás precios tendían a converger.

La explicación que Smith hace de la distribución parte de la formulación de su teoría del valor-trabajo. Esta se basa en dos estados de la sociedad. En un primer “temprano y rudo estado de la sociedad que precede a la acumulación del capital y a la apropiación de la tierra”, el total del producto le pertenecía al trabajador, y era de esta forma que el trabajo marcaba la pauta para un intercambio recíproco de todas las mercancías (Smith, 2014). De tal forma que “la cantidad de trabajo comúnmente empleado en adquirir o producir una mercancía es la única circunstancia que puede regular la cantidad de trabajo ajeno que con ella se puede adquirir, permutar o disponer” (Smith, 2014). En un segundo momento, cuando el capital se ha acumulado en manos de particulares, éstos lo emplean al poner a trabajar a gente, que no cuenta con más valor que el de su trabajo, dotándoles de los materiales y de los medios de subsistencia, con el fin de obtener un beneficio por la venta del trabajo de ellos o por el valor que el trabajo añade a sus materiales. En esta situación, el total del producto del trabajo ya no sólo pertenece al trabajador, sino que este se divide entre el salario, la parte correspondiente al trabajador, y el beneficio, la parte correspondiente al capital. Por último, el tercer componente, la renta, así como el beneficio, es tratado como una deducción de lo que originariamente era el producto del trabajo. Si bien antes de la acumulación de capital y la propiedad de la tierra, al trabajador únicamente le costaba su esfuerzo el recoger los frutos de la tierra; cuando la propiedad de la tierra pasa a los terratenientes, los trabajadores ahora le pagan al terrateniente el derecho

a recoger los frutos de la tierra, además de una parte de lo que recolectan o producen.<sup>3</sup>

De lo anterior, Adam Smith deduce que el trabajo es el único patrón de medida posible dado que:

“...iguales cantidades de trabajo, en todas las épocas y lugares, puede decirse que son de igual valor para el trabajador. En su estado ordinario de salud, fuerza y espíritu; el grado común de sus capacidades y destreza, siempre debe entregar la misma porción de su tranquilidad, de su libertad y de su felicidad...Por lo tanto, sólo el *trabajo*, que nunca varía de su propio valor, es el *único patrón definitivo y real por el cual puede ser estimado y comparado el valor de todas las mercancías en todas las épocas y lugares*. Es su precio real; el dinero es solamente su precio nominal.<sup>4</sup>

La teoría de la distribución de Smith, está basada en tres variables distributivas: el salario, el beneficio y la renta; que se reparten entre tres clases sociales: los trabajadores, los capitalistas y los terratenientes. Estos tres valores (salario, beneficio y renta) en sus tasas naturales constituyen, como ya se mencionó, los componentes del precio natural de cualquier mercancía, es decir el costo natural de producir dicha mercancía. En ese sentido, según la concepción de Smith, cada factor es retribuido por su contribución justa (natural) en el proceso productivo. Sin embargo, la determinación del nivel general de cada componente está dado por las condiciones de oferta y demanda

---

<sup>3</sup> También véase Dobb (1976, p.61). El autor hace mención sobre la distinción que hace Adam Smith entre la cantidad de trabajo que cuesta la producción de una mercancía y el precio al que ese trabajo es intercambiado en el mercado, siendo el valor del trabajo siempre el mismo y lo que cambia es el valor de los bienes y por ende la cantidad de estos que recibe, lo cual provoca que en ciertos momentos pareciera que el precio del trabajo cambiara dado las variaciones en la cantidad de bienes que pueden comprar trabajo. Sin embargo, también menciona una suerte de contradicción por parte de Smith, ya que mas adelante en el capítulo de *La riqueza de las naciones* en el que desarrolla esta idea, habla sobre que la cantidad de trabajo que una mercancía le permite economizar o adquirir es la medida real del valor de cambio de las mercancías, fluctuando así entre dos medidas de valor, el del trabajo incorporado (cantidad de trabajo necesario para producir una mercancía) y el de trabajo economizado (salarios). Esta contradicción fue la base de la crítica que posteriormente haría David Ricardo.

<sup>4</sup> Dobb (1976, p. 63).

de trabajo, capital y tierra, y de estas es de donde surgen las variaciones del precio de las mercancías.

En el caso del salario, este debía siempre estar en su tasa natural, correspondiente al nivel de subsistencia, que es aquel nivel que mantiene constante a la población. No obstante, la tasa de salarios puede variar en función de las condiciones de oferta y demanda en el mercado de trabajo. Por el lado de la oferta de trabajo, ésta está determinada por el ritmo de crecimiento de la población, la cual a su vez se determina de acuerdo al nivel de la tasa de salarios; una mayor tasa salarial (una tasa de salarios de mercado mayor que la tasa natural o de subsistencia) estimula los matrimonios y, por ende, la multiplicación de los trabajadores; por el contrario, una tasa salarial baja (una tasa salarial de mercado por debajo del nivel de subsistencia) provoca una disminución en el crecimiento poblacional. En cuanto a la demanda de trabajo, esta depende del nivel de ingresos y capital de cada país. Cuando un país se encuentra en una situación de progreso, la tasa de acumulación de capital es alta, con ella el capital aumenta y es posible incrementar el fondo de salarios<sup>5</sup>, lo cual permite aumentar la demanda de trabajadores y, si la oferta de trabajo no es la suficiente para compensar la mayor demanda, entonces, por acción de la competencia entre los capitalistas para adquirir más mano de obra, los salarios aumentarán.<sup>6</sup> Cabe mencionar que Smith consideraba al salario, o al bien-salario (grano), como el componente dominante en la determinación de los precios de todas las mercancías.

Respecto al beneficio, Smith explica que se da un efecto contrario al que sucede con los salarios cuando la economía está en progreso:

“El aumento de capital, que hace subir los salarios, propende a disminuir los beneficios. Cuando los capitales de muchos comerciantes ricos se invierten

---

<sup>5</sup> Según la interpretación clásica, el fondo de salarios es aquel capital que se adelanta en la organización del proceso productivo para el pago de los trabajadores antes de la finalización del producto.

<sup>6</sup> Smith (2014, p. 78).



en el mismo negocio, la natural competencia que se hacen entre ellos tiende a disminuir su beneficio; y cuando tiene lugar un aumento de capital en las diferentes actividades que se desempeñan en la respectiva sociedad, la misma competencia producirá efectos similares en todas ellas.”<sup>7</sup>

Hemos de recordar que en la teoría de Smith, el beneficio es tratado como una deducción de los salarios, por lo tanto, para obtener la mayor ganancia “los patronos, siempre y en todo lugar, mantuvieron una especie de concierto tácito, pero constante y uniforme, para no elevar los salarios por encima de su nivel actual...Algunas veces ocurre también que los patronos celebran acuerdos especiales para hacer descender los salarios por debajo de aquel nivel.”<sup>8</sup>

En cuanto al tercer componente del precio, este es tratado de diferente manera que las otras dos partes componentes del precio, tratamiento que es inconsistente, ya que por una parte Smith menciona que la retribución del terrateniente está definida por los altos o bajos precios, mientras que estos son altos o bajos debido al efecto de los salarios y beneficios; asimismo, “la renta no guarda ninguna proporción con lo que el terrateniente pueda haber gastado para mejorar la tierra, o con lo que pueda procurarse, sino con lo que el agricultor le puede dar” (Dobb, 1976).

En síntesis, más que hablar de una teoría de la distribución desarrollada por Smith, se habla de una teoría del precio o teoría de costos de producción, en la cual el ingreso se distribuye según el aporte de cada componente al proceso productivo. Sin embargo, dentro de su teoría se encuentra un claro conflicto distributivo entre los intereses de los tres grandes órdenes de la sociedad, propiamente entre los trabajadores y los terratenientes, por un lado,

---

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 85.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p.65.

y los capitalistas, por el otro. A decir de Smith, dado que la retribución para el trabajo y la tierra aumenta cuando la sociedad se encuentra en un estado progresivo, de acumulación de capital y de crecimiento de la riqueza real, los intereses de los trabajadores y los terratenientes van encaminados al interés general de la sociedad. Pero en el caso de aquellos que viven de los beneficios, cuando la sociedad se encuentra en un estado progresivo, su ingreso se ve disminuido debido a la tendencia decreciente de la tasa de beneficios. Por lo tanto, el interés de los capitalistas no comparte el mismo vínculo que los otros dos órdenes comparten con el interés general de la sociedad. Este conflicto llevó a Adam Smith a concluir que los capitalistas “no están llamados a ser los directores de la humanidad, ni tienen por qué serlo”.<sup>9</sup>

### **I.1.2 David Ricardo**

Una de las principales virtudes del trabajo de David Ricardo fue el de por vez primera establecer un sistema teórico de economía política el cual contenía “una teoría integrada del valor, del beneficio y de las rentas; (cuyos) aspectos y elementos tienen la nitidez y la precisión de una demostración matemática, a los cuales se les agregó un corolario de política, de manera muy persuasiva.”<sup>10</sup>.

Los elementos esenciales de su teoría económica los da a conocer en 1815 con la publicación de “Ensayo sobre la influencia del bajo precio del trigo sobre las utilidades del capital”; en este trabajo desarrolla su teoría de la renta diferencial con el fin de explicar las repercusiones negativas que la Ley de Granos<sup>11</sup> de 1815 tenía sobre la economía inglesa, en particular sobre los salarios y los beneficios.

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 437.

<sup>10</sup> Dobb (1976, p. 81).

<sup>11</sup> Esta ley gravaba la importación de cereales.

La “Teoría Ricardiana de la renta” como la formuló Ricardo ya en sus *Principios*<sup>12</sup> establece que: en una sociedad que está en una senda de crecimiento o progreso económico, la demanda de alimentos se ve presionada por el aumento en la población. Por lo tanto, para hacer frente a esta demanda se necesita una mayor cantidad de alimentos, mas si estos no pueden ser adquiridos en el mercado internacional, la demanda adicional debe ser satisfecha mediante la producción nacional, lo cual conlleva una mayor inversión en capital y mano de obra en la producción agrícola, ya sea de forma extensiva (cultivo de más tierras) o intensiva (mayor capital y trabajo para la producción de las mismas tierras). A medida que la población aumenta y con ella la demanda de alimentos, llega un punto en que la producción de las tierras de mayor fertilidad se ve sobrepasada y se hace necesario emplear tierras de una calidad inferior para la producción agrícola. Sin embargo, estas nuevas tierras de menor productividad, requieren una cantidad de trabajo mayor pero otorgan un ingreso proporcionalmente menor (por la acción de la Ley de los rendimientos decrecientes). Esta situación empuja al alza el precio del grano (uno de los principales productos que componen el precio natural del trabajo) y con él, el de los salarios. Asimismo, la diferencia de productividades entre las tierras genera que los terratenientes dueños de las tierras de mejor calidad exijan una retribución mayor como pago por la productividad mayor de sus tierras. En ese sentido, surge una renta extraordinaria basada en la productividad decreciente de los cultivos marginales. Sin embargo, y es preciso aclarar, el aumento en el precio del grano no se da por la necesidad de pagar una renta excedente sino por el mayor empleo de trabajo en la producción de la última porción obtenida, y de esta forma es que la renta, para Ricardo, no entra como una parte componente del precio de los bienes, sino que es una deducción del producto total.

---

<sup>12</sup> Ricardo (1973, pp. 51-63).

Para David Ricardo, el salario natural está determinado por el precio de una cierta canasta -compuesta por los alimentos, los productos y comodidades necesarios para el sostén del trabajador y de su familia- que le permiten al trabajador vivir y reproducirse sin que esto represente un incremento o disminución en la población. Esta canasta que determina el precio natural del trabajo, puede variar por dos causas: en primer lugar, por los rendimientos decrecientes en la agricultura que incrementan los costos de los alimentos, sus precios y, por ende, el costo de subsistencia de los trabajadores; y en segundo lugar, por el desarrollo de la sociedad, el cual genera recomposiciones en la canasta, con tendencia a incrementar el valor de esta, conforme a los “hábitos y costumbres de la gente”. Sin embargo, el salario de mercado, que es “el precio que realmente se paga por la mano de obra”, puede ser algunas veces mayor o menor que su valor natural, en función del “juego natural” entre la oferta y la demanda. De tal suerte que cuando los capitalistas acumulan capital, la demanda de mano de obra es mayor y los salarios de mercado aumentan. No obstante, esta situación es temporal y el salario siempre tiende a su nivel natural, ya que el aumento en los salarios estimula el crecimiento de la población y con este aumento, los salarios caen hasta igualarse con el salario natural.<sup>13</sup>

En cuanto a los beneficios, estos son tratados como un residuo del total de lo producido, una vez descontados el pago de salarios y la renta. Con el empleo de tierras de menor calidad, el costo total de producción incrementa como consecuencia de la necesidad de emplear una cantidad mayor de capital y mano de obra para obtener una cantidad adicional determinada del producto. Esta situación repercute en el salario (tanto natural como de mercado)

---

<sup>13</sup> También véase Dobb (1976, p. 85). El autor hace mención que este cambio en la concepción del salario (no sólo visto en términos de grano o alimentos, sino también compuesto por ciertos bienes manufacturados indispensables) por parte de David Ricardo en contraste con la concepción de Adam Smith, fue gracias a las observaciones hechas por Thomas Malthus.

aumentándolo. Por lo tanto, un aumento en los salarios causa que la tasa de beneficios disminuya; debido a que el aumento en los costos de producción, así como la renta, son solventados en su totalidad por los capitalistas. Por lo tanto, los beneficios dependen de la diferencia entre el producto marginal del trabajo y el costo del trabajo, de tal suerte que el beneficio se expresa como una proporción del producto respecto de los salarios, proporción que irá disminuyendo a medida que el margen de cultivo se extienda y decline el producto de un día de trabajo.<sup>14</sup> Con esta teoría del beneficio, David Ricardo concluyó que la tasa de beneficio de la agricultura determinaba la tasa de beneficio general en la economía y, dado que la determinación de la tasa de beneficio en la agricultura era producto de las condiciones de producción imperantes en ese sector (y en tanto proporción del producto, invariable), el ajuste de la tasa de beneficio para los demás sectores se daba por el comportamiento de los capitalistas de mover sus capitales hacia aquellos sectores que rindieran una tasa de beneficios mayor que el promedio; por acción de este proceso, los precios de las manufacturas variarían hasta que la tasa de beneficio fuera la misma en toda la economía.

Otra cuestión que es menester mencionar es la teoría del valor que postuló David Ricardo, y que representa una ruptura frente a la ortodoxia en el pensamiento económico establecida por Adam Smith. Mientras que la teoría del valor-trabajo expuesta por Smith basaba el valor de las mercancías en función del la suma del valor de los salarios que cuesta su producción (además de las otras dos partes componentes del precio)—teoría de la suma—, la teoría ricardiana del valor no se basa en la mayor o menor retribución que recibe el trabajo por su contribución en la producción de una mercancía, sino que es la cantidad de trabajo, mayor o menor, necesaria para producir una mercancía lo que le da valor a la misma, y no lo que cueste, monetariamente, el trabajo. De

---

<sup>14</sup> Dobb (1976, p. 83-84).

esta forma, el precio de las mercancías no subirá, como en el modelo de Smith, por cualquier aumento en el valor de alguno de los componentes del precio, sino que el precio de una mercancía varía de acuerdo con la cantidad de trabajo necesario en su producción.<sup>15</sup> En este sentido, se habla de la teoría del valor de Ricardo como una teoría del valor-trabajo, teoría que serviría de punto de partida para Carlos Marx en el desarrollo de su teoría del valor.

### **I.1.3 Carlos Marx**

Sin duda alguna, Carlos Marx es uno de los pensadores más influyentes en la historia contemporánea. En palabras de John Kenneth Galbraith, Marx fue “un revolucionario, ...fue también un científico social, muchos dirían el más original e imaginativo de los economistas, uno de los filósofos políticos más eruditos de su época.”<sup>16</sup> Ora tratado como “religión” por algunos, ora tratado como genuina corriente de pensamiento económico por otros, el pensamiento marxista representa, de una u otra o de diversas formas, un giro en el análisis y pensamiento económico.

Uno de los virajes más importantes que representa el pensamiento económico de Marx y que lo distancia de aquel de la teoría económica clásica y neoclásica, es en lo que respecta a la concepción de que la economía, a pesar de las perturbaciones o desequilibrios que pudiera mostrar en un momento, invariablemente, volverá a un equilibrio “natural”. En contraposición a esta idea, Marx, siguiendo la filosofía hegeliana, adoptó como concepción central en su pensamiento la idea de un cambio constante, de un proceso constante de transformación y desarrollo entre lo que él denominó las fuerzas productivas

---

<sup>15</sup> “En todos los casos, el alza del precio de los productos se debe a que se ha invertido una cantidad mayor de trabajo, y no a que el trabajo por medio del cual son producidos tenga un valor más alto”. Ricardo (1973, p. 90)

<sup>16</sup> Galbraith (1977, p.77).

y las relaciones sociales de producción, siendo el conflicto entre las clases sociales, la fuerza motora de esta transformación.<sup>17</sup>

Sin embargo, en lo que se refiere a su teoría del valor, el “último de los economistas clásicos” como también se le ha llamado, partió de la base construida por los clásicos, en especial aquella de Ricardo en cuanto a concebir al trabajo como el elemento base en la explicación del valor. Para Marx, el trabajo era la fuente y medida del valor, y por ende, lo único que podía crear valor. Por lo tanto, una mercancía, o un valor de uso, únicamente tiene valor porque en él está objetivado o materializado el trabajo, y la forma de medir este valor es a razón de la cantidad de “sustancia generadora de valor” — trabajo— contenida en la mercancía, misma que se mide en términos de duración y se expresa mediante unidades temporales. Sin embargo, la cantidad de trabajo para producir un bien, se mide en términos del trabajo socialmente necesario para la producción de un bien cualquiera, es decir aquel que en “condiciones normales de producción vigentes en una sociedad y con el grado social medio de destreza e intensidad de trabajo” se necesita para su producción. En síntesis, es “la cantidad de trabajo socialmente necesario, ..., o el tiempo de trabajo socialmente necesario para la producción de un valor de uso, lo que determina su magnitud de valor”.<sup>18</sup>

En lo que respecta a su teoría de la distribución, Carlos Marx contempla dos categorías distributivas: salarios y ganancias; que se reparten, respectivamente, entre dos clases sociales: proletariado u obreros y capitalistas. La base de esta estructura distributiva se encuentra en su teoría del plusvalor.

A grandes rasgos, la teoría de la plusvalía o plusvalor establece lo siguiente: El proletariado, una vez ha tenido lugar el proceso de acumulación

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, p.83.

<sup>18</sup> Marx (1975, pp. 47-48).

del capital, es despojado de la propiedad de los medios de producción, salvo de una sola cosa, su capacidad de trabajar, de su mercancía fuerza de trabajo<sup>19</sup>, mercancía que ha de llevar al mercado para venderla con el fin de tener un salario y así poder subsistir. En este punto es preciso hacer mención, siguiendo la teoría del valor-trabajo marxista, que la característica más importante de la fuerza de trabajo es que es un mercancía que funge como fuente de valor y que, a la par que es consumida, el trabajo es objetivado y por ende supone una creación de valor. En el mercado, el capitalista, poseedor de los medios de producción y del dinero, se encuentra con el obrero y compra su fuerza de trabajo con el propósito de transformarla, mediante el proceso productivo, al alimón con sus medios de producción en una mercancía que le represente, una vez realizada o vendida en el mercado, ganancias. El capitalista le compra parcialmente al obrero su fuerza de trabajo, la adquiere únicamente por un tiempo determinado, por una jornada laboral, durante la cual el obrero no sólo ha de producir o reproducir el valor de su fuerza de trabajo, sino que también generará un valor excedente, una plusvalía. El origen de esta plusvalía se encuentra en la diferencia entre el valor de la fuerza de trabajo (determinada por el tiempo de trabajo necesario para su producción y para su reproducción, dicho de otra manera “el valor de los medios de subsistencia necesarios para la conservación del poseedor de aquella”<sup>20</sup>) y el valor total producido durante el tiempo en que está en uso la fuerza de trabajo. Ejemplificando: suponiendo que el valor diario de la fuerza de trabajo equivalga a 4 horas diarias de trabajo (trabajo necesario), y que la jornada laboral sea de 8 horas, en media jornada laboral, el trabajador es capaz de producir el valor necesario para su subsistencia. De tal suerte que, las restantes 4 horas de trabajo (trabajo

---

<sup>19</sup> En la teoría marxista, fuerza de trabajo o capacidad de trabajo es entendida como el conjunto de las facultades físicas y mentales que existen en la corporeidad, en la personalidad viva de un ser humano y que él pone en movimiento cuando produce valores de uso de cualquier índole. El trabajo es el uso de esa fuerza de trabajo, o el consumo de la mercancía fuerza de trabajo.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 207.



excedente) corresponden a la creación del valor excedente, a la creación de plusvalía. De esta manera, la plusvalía en función de tres factores: la jornada laboral, la tasa real de salarios y la productividad laboral. Si la jornada laboral no es fija, sino que se puede alargar a decisión del capitalista, se puede aumentar la plusvalía, a esta plusvalía obtenida se le denomina plusvalía absoluta. En cambio, si la jornada laboral es fija, sólo existen dos escenarios en los que puede aumentar la plusvalía: en primer lugar, si se da un aumento en la productividad laboral, lo cual acorta el tiempo en que el obrero reproduce el valor de su fuerza de trabajo, por ende el tiempo restante de la jornada laboral será creación de valor; en segundo lugar, cuando hay un aumento en la productividad del sector de bienes-salario, lo cual disminuye el valor de la fuerza de trabajo, disminución que es proporcional al aumento en la plusvalía, por efecto del acortamiento del tiempo necesario para la reproducción del valor de la fuerza de trabajo, a esta plusvalía Marx la denominó plusvalía relativa.

La plusvalía obtenida por el capitalista no representa ni es equivalente a la ganancia (beneficio) capitalista, aunque sí es la sustancia de ésta. Lo que en última instancia representa la plusvalía es el grado de explotación de la fuerza de trabajo por el capital, o del obrero por el capitalista, que se determina mediante la tasa de plusvalía, que mide la relación entre la cantidad de plusvalía producida por el total de la fuerza de trabajo y el capital adelantado por el capitalista en la forma de salarios (capital variable) equivalente al valor total de la fuerza de trabajo.

La determinación de la tasa de ganancia del capitalista se obtiene mediante la relación de la plusvalía con el total de capital invertido por el capitalista, el cual se divide, siguiendo la terminología marxista, en capital variable y capital constante. El primero, como arriba mencionamos, representa la suma de capital invertido en salarios; el segundo, es equivalente al total de

materias primas, maquinaria y demás instrumentos necesarios para el proceso de producción. Este último, a diferencia del capital variable que crea valor, solamente transfiere, mediante el uso de la fuerza de trabajo durante el proceso productivo, parte de su valor a la mercancía creada. La relación entre el capital constante y el capital variable nos da como resultado la composición orgánica de capital, la cual expresa el grado de tecnificación del proceso productivo. De esta manera, la tasa de ganancia del capitalista se ve influenciada de manera positiva por la masa de plusvalía generada, y de forma negativa por el incremento en la composición orgánica de capital, de tal suerte que con el avance y desarrollo de la técnica productiva, así como de la acumulación de capital, los capitalistas buscarán invertir su capital en aquellas técnicas productivas más ventajosas, frente a un detrimento en la inversión en capital variable, mismo que al disminuir relativamente frente al capital constante, da como resultado una relativamente menor masa de plusvalía. Por acción de este proceso, Marx afirma que en el sistema capitalista la tasa de ganancia presenta una tendencia constantemente decreciente, que, cabe aclarar, no necesariamente significa que la masa de ganancia del capitalista tenga que ser menor, sino que esta puede aumentar porque es mayor la extensión del proceso productivo, por una mayor cantidad de capital invertido o por un incremento en la productividad.

Otro efecto que ocurre como consecuencia del proceso de desarrollo antes mencionado, inherente al sistema capitalista, es la creciente pauperización del proletariado. Esta situación tiene lugar no por causa de una disminución en los salarios, ya que éstos no pueden disminuir por debajo del valor de la fuerza de trabajo, sino por efecto de la creciente tendencia de los capitalistas de sustituir mano de obra por capital constante, cuya repercusión directa es un creciente y constante nivel de desempleo, impidiendo así que el obrero pueda adquirir los medios para su subsistencia.

Con respecto a lo anteriormente dicho podemos concluir que la distribución en la economía marxista tiene su origen en una idea de “explotación del hombre por el hombre” (expresión que evidencia un claro conflicto distributivo). A decir en este sistema, explotación del obrero por el capitalista, quien se apropia de un valor que le es ajeno y que, si lo vemos en términos de justicia, le pertenecería al trabajador. Esta forma de distribución, como menciona John Kenneth Galbraith (1989), no está basada en leyes naturales sino que “las leyes de la distribución las dicta el hombre, y no hay una razón superior en virtud de la cual los trabajadores deban acatar esos procedimientos instaurados por otros hombres”. Al respecto de la teoría de la distribución del ingreso de Carlos Marx, Maurice Dobb (1976) afirma que “el resultado fue el de hacer de la distribución del ingreso un producto históricamente relativo respecto de un conjunto dado de condiciones históricas o institucionales”, producto que a decir verdad significa una sumamente desigual distribución del ingreso.

#### **I.1.4 Jevons y los neoclásicos: el abandono del problema de la distribución.**

A finales del siglo XIX, propiamente en 1871 con la publicación de *The Theory of Political Economy* de Stanley Jevons<sup>21</sup>, se da inicio a un proceso de cambio en el desarrollo de la ciencia económica. La revolución jevoniana o revolución marginalista, como se le conoce a esta transformación, supuso un viraje radical, si bien no total, en la dirección en la que iba la ciencia económica al modificar la estructura y perspectiva analítica que había seguido la economía política clásica hasta ese momento.

---

<sup>21</sup> Amén de Stanley Jevons, también se identifican como iniciadores de esta revolución a Carl Menger con la aparición en 1871 de sus *Grundsätze der Volkswirtschaftslehre* (Principios de economía política) y a León Walras, quien en 1874 publicó sus *Éléments d'économie politique pure* (Elementos de economía política pura).

Maurice Dobb (1973) identifica dos aspectos fundamentales de este cambio. En primer lugar, existe un cambio de énfasis en las influencias y determinantes causales, del enfoque clásico sobre los costos de producción, y por ende sobre las circunstancias y condiciones de producción, se pasó a una visión en la cual la demanda y el consumo final eran los aspectos preponderantes del análisis económico, y en donde se remarca la importancia de la utilidad, es decir de la capacidad del producto final de satisfacer los deseos, urgencias y necesidades de los consumidores. De esta manera, el pensamiento económico moderno viró hacia una preocupación analítica microeconómica basada en el individuo, en su conducta y en las decisiones que este tomaba dentro del mercado. En este sentido, se pasó, en contraposición con la escuela clásica, de una teoría objetiva del valor en la cual el trabajo fungía como fuente de valor, a una teoría subjetiva del valor, en donde las valoraciones individuales (de los consumidores y de los productores) sobre la utilidad de un bien determinan el valor de dicho bien, y donde “el trabajo...determina el valor, pero sólo de una manera indirecta, al hacer variar los grados de utilidad de una mercancía mediante un incremento en la oferta”<sup>22</sup>.

En segundo lugar, el área de determinación de las variables económicas se identificó con el mercado, o en su defecto con el conjunto de mercados interconectados correspondientes a la esfera de cambio, esto supuso nuevas estructura y relaciones causales del sistema económico. Una de las principales relaciones que fue alterada crucialmente fue aquella de la distribución del ingreso y la esfera de cambio. Por un lado, tenemos el sistema de determinación en la economía política clásica donde la distribución, como hemos visto, se efectuaba antes del cambio. En otras palabras, la formación de precios de las mercancías tenía lugar una vez se determinaba el principio que

---

<sup>22</sup> Jevons, S. (1871), *Theory of Political Economy*, Londres, p. 2.; cita tomada de Dobb (1976, p. 187).

afectaba a la distribución del producto total, en el caso particular de Ricardo este principio se efectuaba en las condiciones de producción de los bienes-salarios y en el caso de Marx en las relaciones sociales de producción. Por otro lado, en el nuevo enfoque analítico de la economía, el problema de la distribución se redujo a un aspecto más de la teoría de precios, específicamente a un proceso de formación de precios de los factores productivos dentro del mercado que, simultáneamente, determinan todo el sistema interconectado de productos e insumos.

La teoría de la distribución neoclásica parte del modelo de Ricardo tomando como base para su análisis el principio marginal que David Ricardo utilizó en la elaboración de su teoría de la renta extraordinaria. Kaldor (1955-56) menciona que existen dos cuestiones sustanciales del análisis de Ricardo que los autores neoclásicos tomaron y adaptaron a su marco teórico: la primera, corresponde al “principio de sustitución”, el cual Ricardo aplicó únicamente respecto al uso del factor trabajo con relación a la tierra. Sin embargo, los neoclásicos adoptaron y generalizaron este principio como aplicable a todos los factores y sus interrelaciones; La segunda cuestión es respecto al uso de este principio. Mientras Ricardo utilizó este principio para explicar cómo un factor “fijo” (la tierra) obtendrá un superávit (renta extraordinaria) determinado por el producto marginal del factor variable (trabajo) aplicado a las tierras “marginales”, los autores neoclásicos utilizaron este principio a la inversa, es decir, para ellos cualquier factor variable, en cuanto a su oferta, obtendrá una retribución que, bajo el supuesto de competencia perfecta, corresponderá con el producto marginal de dicho factor. Por lo tanto, si se toma como dada la oferta total de los factores, independientemente del precio, y se supone una sustituibilidad limitada entre los factores, la distribución del producto (ingreso) total se puede considerar

como una cuestión que depende de las productividades marginales, correspondientes con la contribución de cada factor al ingreso producido.

Otro aspecto fundamental que sustenta esta teoría de la distribución es el correspondiente al concepto de escasez relativa de los factores productivos. Este concepto hace alusión al grado de disponibilidad u oferta de un factor en relación con aquella de los otros factores productivos y, por ende, al posible uso de estos factores, dada una técnica o función de producción, para satisfacer la demanda del mercado. Este grado de escasez relativa determina en última instancia la remuneración que cada factor obtendrá por su participación en el producto. Si la oferta de un factor aumenta, mientras que aquella de los demás factores se mantiene constante, la escasez relativa del factor que aumentó será de un grado menor y su tasa de remuneración se verá afectada al disminuir.

En síntesis, en la teoría neoclásica, las remuneraciones correspondientes a cada factor productivo (salarios al trabajo y ganancias al capital) se determinan, en situación de competencia perfecta y bajo el supuesto de ofertas dadas de los factores, mediante un proceso de maximización de una función de producción, en el cual, en equilibrio y de acuerdo con la Ley de Say, la oferta de los factores es igual a la demanda de los mismos y, por ende, la totalidad de los factores productivos son utilizados en la producción. A lo cual, una vez establecidas las ofertas de trabajo y capital, solamente existirá un nivel de equilibrio para los salarios y para las ganancias, que corresponderá con los productos marginales de dichos factores, o lo que es lo mismo, a la variación del ingreso producido cuando cambia el empleo de un factor productivo mientras las cantidades empleadas de los otros factores productivos se mantienen constantes. De esta manera, y bajo el supuesto que los rendimientos marginales son decrecientes, a mayor oferta de un factor, menor será su remuneración, manteniendo constantes las cantidades de los otros factores productivos.

Podemos apreciar que en el sistema desarrollado por la escuela neoclásica, no existe un claro conflicto distributivo entre clases sociales como aquel existente en la escuela clásica o, de forma más explícita, en el pensamiento marxista. La teoría neoclásica fue más allá de meramente supeditar o relegar el problema de la distribución a un aspecto que surge por la acción “virtuosa y sabia” del mercado, sino que a la par (y como consecuencia) de olvidarse de la idea ricardiana de que la distribución es el principal problema de la economía política, hace a un lado cualquier idea de que el componente social (i.e. principalmente, características institucionales y una visión de clases sociales, sus relaciones y conflictos) tuviera participación alguna como determinante directo de la distribución del ingreso, visualizando lo que otrora fueran clases sociales: asalariados, capitalistas y terratenientes; en simplemente factores productivos: tierra, trabajo y capital, olvidando todas las circunstancias sociales de los oferentes de estos factores productivos.

### **I.1.5 La escuela Poskeynesiana**

El pensamiento de John Maynard Keynes significó un importante cambio en la forma en que se concebía la economía, de tal suerte que se puede identificar al nacimiento de la macroeconomía como disciplina de estudio con la publicación en 1936 de *La Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero*. Sin embargo, y a pesar de la amplitud de los temas tratados en sus diversas obras, Keynes no se ocupó nunca del problema de la distribución del ingreso, y en cuanto a la teoría del valor, éste adoptó la teoría del valor propuesta por la escuela neoclásica.

No obstante, los poskeynesianos, partiendo de las tradiciones clásicas y keynesianas, retoman el interés sobre el problema de la distribución del ingreso y desarrollan una teoría de la distribución basada en el principio keynesiano del “multiplicador”. La teoría poskeynesiana del crecimiento y de

la distribución del ingreso la encontramos en los trabajos de Kaldor (1955-56) y Pasinetti (1962)<sup>23</sup>. Esta teoría parte de la idea que el principio del multiplicador keynesiano puede ser usado, alternativamente, para la determinación de la distribución del ingreso, si el nivel de empleo y producto se toma como dado, o para determinar el nivel de producto y empleo, si la distribución se toma como dada.

El modelo propuesto por Kaldor (1955-56), parte de una situación de pleno empleo en la cual el producto o el ingreso está dado, mismo que se divide entre salarios (incluyendo la remuneración de todo tipo de trabajo) y beneficios (incluyendo todos los ingresos de los propietarios de capital en general). La diferencia principal entre estas categorías es su propensión marginal a ahorrar, a decir de los capitalistas, ésta es mayor que la de los asalariados (esta es la condición de estabilidad necesaria para que el modelo opere). De igual manera, se asume que la inversión, además de ser igual al ahorro, es una variable independiente que no varía en función de los cambios que pudiera haber en las propensiones a ahorrar. Citando a Kaldor, “el valor interpretativo del modelo depende de la hipótesis keynesiana que la inversión, o más bien, la razón inversión-producto, puede ser tratada como una variable independiente, invariante con respecto a los cambios en las dos propensiones a ahorrar.” Por último, cabe mencionar que esta teoría se basa también en el modelo de crecimiento dinámico de Harrod-Domar.

La ecuación principal de este modelo es la siguiente<sup>24</sup>:

$$\frac{P}{Y} = \frac{1}{s_p - s_w} \frac{I}{Y} - \frac{s_w}{s_p - s_w}$$

---

<sup>23</sup> El modelo presentado por Kaldor (1955-56) corresponde a una teoría de la distribución funcional del ingreso, ya que hace referencia únicamente a la distribución entre salarios y capital. Por su parte, Pasinetti desarrolla una teoría de la distribución personal del ingreso, debido a que hace la distinción entre clases sociales (aquella de los trabajadores y aquella de los capitalistas), además de considerar también a los trabajadores como receptores de beneficios. Véase Pasinetti (1962).

<sup>24</sup> Para el desarrollo completo del modelo matemático véase Kaldor (1955-56) y Pasinetti (1962).



De esta ecuación se establece que, dadas las propensiones marginales a ahorrar de los capitalistas y de los trabajadores ( $s_p$  y  $s_w$ , respectivamente) y el producto o ingreso ( $Y$ ) correspondiente con una situación de pleno empleo, la relación de los beneficios ( $P$ ) con respecto al producto o ingreso (i.e. la distribución del ingreso o  $\frac{P}{Y}$ ) estará en función únicamente de la inversión ( $I$ ), o de la relación inversión-producto. Por otro lado, también obtenemos lo que Kaldor denominó “coeficiente de sensibilidad de la distribución del ingreso”, i. e.  $\frac{1}{s_p - s_w}$ , el cual nos indica el cambio resultante en la distribución del ingreso, si tiene lugar un cambio en la participación de la inversión en el producto. Si la diferencia entre propensiones marginales es pequeña, el coeficiente de sensibilidad será grande, por ende, pequeños cambios en la relación inversión-producto generarán como consecuencia relativamente grandes cambios en la distribución del ingreso, y viceversa.

Bajo este esquema de distribución del ingreso basado en el mecanismo inversión-ahorro keynesiano, contrario a aquellos esquemas postulados por Smith, Ricardo y Marx, los salarios son tratados como residuales de los beneficios. Ya que la participación de estos últimos en el ingreso se obtiene después que se ha determinado la participación de los beneficios en el ingreso, una vez hayan sido tomadas las decisiones de inversión y ahorro por parte de los capitalistas. No obstante, el salario real no puede descender por debajo de un cierto nivel mínimo de subsistencia; de no cumplirse esta condición el modelo no funcionaría.

De igual manera, en este modelo se supone que el crecimiento está determinado por el incremento poblacional y el progreso técnico (tasa de crecimiento “natural” de Harrod) y que la inversión necesaria para mantener el pleno empleo (o la igualdad de las tasas de crecimiento “garantizada” y

“natural”) es realmente llevada a cabo. Por cada tasa “natural” de crecimiento, existe un nivel de ahorro que mantiene a la economía en crecimiento equilibrado y, por ende, siempre existe una distribución del ingreso que efectivamente produce la cantidad de ahorro necesario. Por consiguiente, el ajuste de la tasa “garantizada” hacia la convergencia con la tasa “natural” se logra vía cambios en la participación de las ganancias en los ingresos.

Por último, es preciso mencionar que esta teoría de la distribución no presenta un conflicto distributivo entre clases, como en la tradición clásica, aunque si se haga la distinción entre clases sociales (a diferencia de la tradición neoclásica). Esto se explica en primer lugar, debido a que la distribución del ingreso presente en la economía es aquella que el sistema tiende a producir, sin tomar en cuenta consideraciones sociales tales como conflicto de interés entre clases, como si lo hacen Smith, Ricardo y, en forma más explícita y radical, Marx. Y en segundo lugar, debido a que “el modelo ha sido construido bajo el principio institucional, ..., que los salarios se distribuyen entre los miembros de la sociedad en proporción a la cantidad de trabajo con la que contribuyen y los beneficios son distribuidos en proporción a la cantidad de capital que poseen” (Pasinetti, 1962), de tal suerte que no se supone un conflicto entre las clases sociales.

## **I.2 Aspectos metodológicos**

Antes de realizar un estudio sobre la desigualdad nos enfrentamos a la dificultad de definir con respecto a qué se es desigual. El concepto de desigualdad puede verse desde la perspectiva política, social o económica, cada una con sus matices particulares. Por ejemplo, podemos hablar de desigualdad en oportunidades, desigualdad en acceso a servicios básicos, desigualdad incluso en el ejercicio de ciertos derechos o libertades (vgr. libertad de expresión), desigualdad en capacidades y desigualdad en la

distribución del ingreso y la riqueza, entre otras. Otra de las dificultades presentes en la definición de la desigualdad es que se trata de un aspecto que involucra un juicio social y moral, y por ende, relativamente subjetivo.<sup>25</sup> No obstante, el término “desigualdad” generalmente se emplea al hacer referencia a las disparidades existentes dentro de una sociedad y se expresa cuando los miembros de una sociedad tienen la percepción que en el desenvolvimiento cotidiano y en las relaciones entre ellos permea un ambiente en el que se privilegia a algunos y se excluye a otros. Por lo tanto, al realizar un estudio que involucre el concepto de igualdad es necesario definir, antes que todo: 1) con respecto a qué variables o indicadores se es desigual, y 2) la manera en que será medida dicha desigualdad.

En general, y por razones prácticas, en economía, la forma más común de tratar la desigualdad es mediante el análisis de la distribución del ingreso, misma que puede ser abordada desde cuatro perspectivas: la sectorial, referente al reparto del ingreso entre los distintos sectores componentes del PIB (sector primario, secundario y terciario, y sus respectivos subsectores); la espacial, es decir, la distribución del ingreso entre espacios geográficos o territorios determinados (vgr. entre el norte y el sur, etc.); la funcional, que nos indica la participación de cada factor productivo en el ingreso nacional (sueldos y salarios, ganancias, renta); y por último, la personal, que nos permite observar cómo está distribuido el ingreso nacional entre los individuos, o de forma agregada, entre familias u hogares.

En la revisión teórica de los anteriores apartados, se hizo especial énfasis en la manera en que los economistas a lo largo del tiempo han buscado explicar o entender cómo se distribuye el ingreso entre capital y trabajo, es decir, su enfoque principal era el de la distribución funcional o factorial del

---

<sup>25</sup> Para ahondar más en el tema de justicia en relación con el concepto de desigualdad, véase Sen (2004, 2010).

ingreso. Cabe decir que este enfoque es uno de los determinantes más importantes en la distribución personal del ingreso, ya que, desde una perspectiva macroeconómica se determina la proporción del ingreso que le corresponde a cada factor (capital o trabajo) y de ésta, se supone, se desprende cuánto se distribuirá entre los individuos capitalistas o asalariados.<sup>26</sup> Dado que lo que interesa en el presente trabajo es identificar los factores que influyen en la redistribución del ingreso desde el ámbito individual.

De aquí en adelante, y a lo largo de este trabajo, se abordará el tema de la desigualdad desde la perspectiva de la distribución personal del ingreso, haciendo referencia a esta como “la asignación del ingreso nacional entre personas u hogares” (Spicker *et al.*, 2009). El ordenamiento de esta distribución, como convencionalmente se hace, se efectuará en deciles de población, ya sea de personas u hogares, ordenados de manera ascendente respecto a la participación de cada decil en el ingreso nacional, siendo el decil I el de menores ingreso y el decil X el de mayores ingresos.

En este sentido, la desigualdad será medida respecto al grado de concentración presente en la distribución del ingreso. En el entendido que a mayor grado de concentración, mayor desigualdad. Por lo tanto, al hablar de desigualdad o concentración, me referiré a estos como el mismo fenómeno.

### **I.2.1 Definición de ingreso**

Con la finalidad de poder realizar una comparación entre países y obtener resultados que sean consistentes y contrastables, se utilizará el esquema contable de ingresos aplicable a los países miembros de la OCDE. (OECD, 2008; Castelletti, 2013).

---

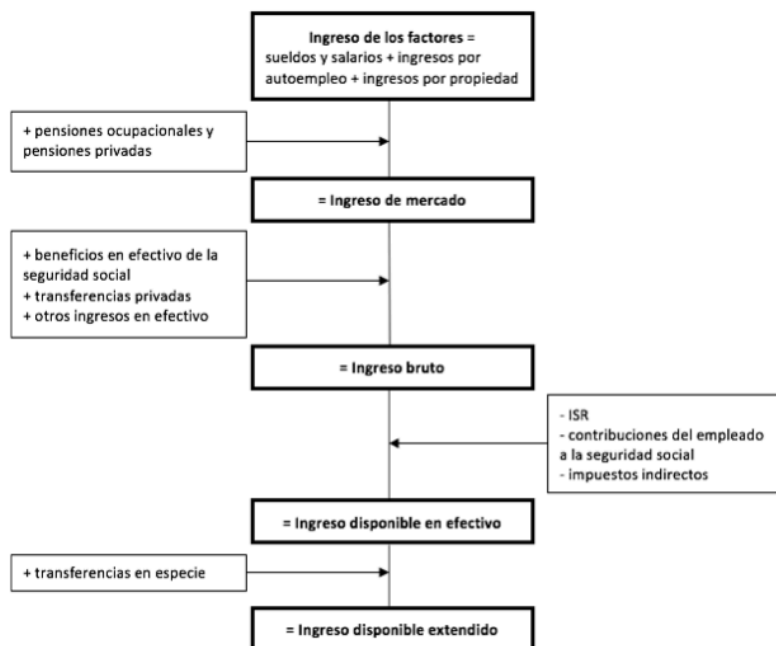
<sup>26</sup> Más adelante, en el capítulo V, se abordará con más detalle el porqué de haber incluido esta revisión teórica.

Este esquema, como aparece en la Figura 1, presenta 5 definiciones de ingresos, siendo la definición base para este estudio la del ingreso de mercado, el cuál se compone por la suma del ingreso de los factores: sueldos y salarios, ingresos por autoempleo e ingresos por propiedad; y las pensiones ocupacionales y privadas. La siguiente definición de ingreso es el ingreso bruto, compuesto por el ingreso de mercado más las transferencias en efectivo del sector público<sup>27</sup> y el privado, además de otros ingresos en efectivo. En cuarto lugar, el ingreso disponible en efectivo se obtiene al deducir del ingreso bruto el pago de impuestos (impuestos directos e indirectos) y las contribuciones a la seguridad social que paga el trabajador. Por último, la siguiente definición de ingreso corresponde al ingreso disponible extendido, que se obtiene al imputar al ingreso disponible en efectivo el gasto social del sector público, o como comúnmente es tratado en la literatura económica sobre incidencia fiscal, las transferencias en especie, que por sus características y relativa facilidad para contabilizarlas en el ingreso de los hogares se refieren al gasto público en materia de salud y educación (Lustig, 2018; Castelletti, 2013; Verbist et al., 2012, entre otros). En general, el gasto público social se refiere a educación, salud, servicios familiares (como los servicios de cuidado de la niñez o en la vejez) y los servicios de apoyo para la vivienda y la asistencia social.

---

<sup>27</sup> Las pensiones de la seguridad social están contabilizadas bajo este rubro.

**Figura 1. Definiciones de ingreso**



Fuente: Castelleti (2013)

Una de las mayores ventajas que tiene este esquema contable es que nos permite aislar el efecto de la política pública, en especial la política fiscal, sobre la distribución del ingreso. De esta manera, es posible realizar un análisis del ingreso de las personas u hogares antes y después de que el Estado realice acciones redistributivas, y así ser capaces de determinar el impacto redistributivo de la política fiscal.

### **I.2.2 Mediciones de la concentración del ingreso**

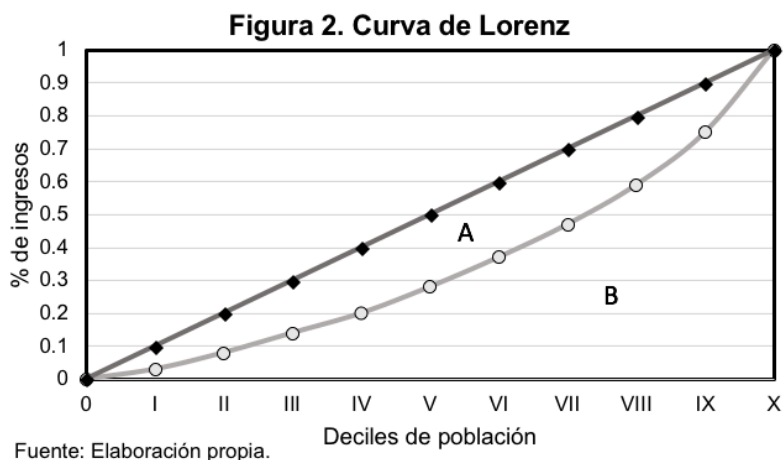
Existen diversos índices de desigualdad que nos permiten resumir la manera en cómo se distribuye una variable entre un grupo de individuos (vgr. el índice de Atkinson, Theil, Dalton o Gini, entre otros)<sup>28</sup>. En la literatura económica,

<sup>28</sup> En CEPAL (2001), se hace una revisión clara y concisa sobre los principales índices de desigualdad basados en funciones de bienestar (como el índice de Atkinson y el de Dalton) y basados en entropía (como el índice de Theil).

esta variable, al hablar de desigualdad, se asocia, comúnmente, con el ingreso de los individuos, de las familias o de los hogares, aunque también se utiliza la riqueza o el gasto. Comúnmente los índices más utilizados para medir la desigualdad del ingreso son el índice de Theil, el índice de Palma y el coeficiente de Gini.

### Curva de Lorenz

La manera más tradicional de mostrar la desigualdad en la distribución del ingreso es mediante la Curva de Lorenz (Figura 2), misma que representa gráficamente la relación entre el porcentaje acumulado de ingresos y el porcentaje acumulado de población. La construcción de esta curva se hace a partir del ordenamiento de la población en grupos de idéntico tamaño, ya sea en percentiles, deciles, quintiles, etc., la forma más común de realizar este agrupamiento es mediante deciles, los cuales son ordenados de manera creciente de acuerdo con el porcentaje de ingresos que acumula cada uno, correspondiendo de esta forma el decil I al de menores ingresos, y el decil X al que mayor proporción de ingresos acumula.



Suponiendo que cada grupo de población concentrase un porcentaje de ingresos equivalente a su participación porcentual en la población (vgr. cada decil concentrase el 10% de ingresos; cada quintil el 20%, etc.), el porcentaje acumulado de ingresos correspondería exactamente y de manera proporcional con el porcentaje acumulado de población. De tal manera que aquella distribución se consideraría ausente de desigualdad, y se representa por una línea recta con pendiente de  $45^\circ$ , como se muestra en la Figura 2. Esta diagonal resultante de una distribución proporcional se le conoce como línea de equidad perfecta o línea de equidistribución. La línea de equidistribución nos permite tener una aproximación visual del grado de desigualdad existente en una distribución del ingreso particular; entre más alejada esté la Curva de Lorenz de la línea de equidistribución, mayor será el grado de desigualdad existente en dicha distribución.

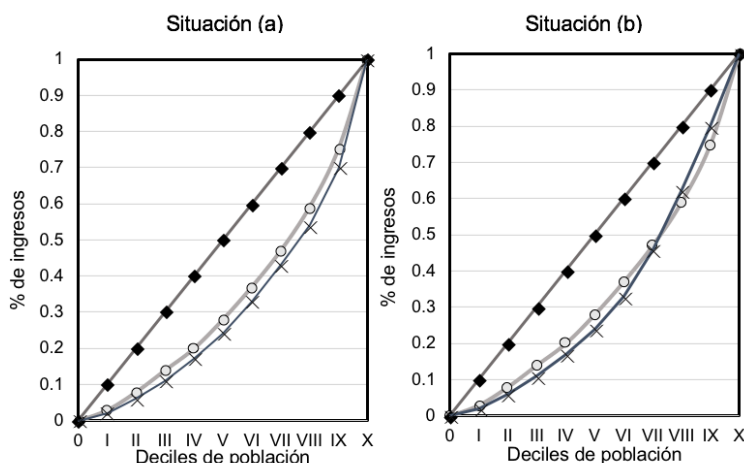
Sin embargo, cuando buscamos realizar una comparación entre dos distribuciones representadas por dos Curvas de Lorenz distintas, nos enfrentamos a dos situaciones (Figura 3): (a) cuando una Curva de Lorenz está totalmente contenida en otra Curva de Lorenz (salvo en los casos extremos, en las coordenadas  $(0,0)$  y  $(X,1)$ ) podemos concluir, sin temor a equivocarnos, que la curva que más cerca se encuentre de la línea de equidistribución corresponde a una distribución con un menor grado de desigualdad; (b) cuando las Curvas de Lorenz se intersectan, no es posible definir con certeza cuál de ellas presenta un mayor grado de concentración.

Dado que las Curvas de Lorenz son una representación gráfica de la distribución del ingreso, únicamente nos permiten tener una aproximación relativa sobre la desigualdad que pudiera existir en dicha distribución. Por lo tanto, para realizar un análisis más exacto y consistente, es necesario calcular un índice adicional con el fin de establecer los parámetros para medir el grado de desigualdad. Para tal efecto, como antes mencionamos, existen diversos



índices, no obstante, el índice de desigualdad más comúnmente usado es el coeficiente de concentración de Gini.

**Figura 3. Comparación entre Curvas de Lorenz**



Fuente: Elaboración propia.

### Índice de Theil

De acuerdo con Haughton y Khandker (2009) el índice de Theil pertenece a la familia de las mediciones de la desigualdad de entropía generalizada, mismas que se basan en el concepto de entropía<sup>29</sup> presente en las teorías de la información. La fórmula general para estas mediciones es la siguiente:

$$GE(\alpha) = \frac{1}{\alpha(\alpha - 1)} \left[ \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \left( \frac{y_i}{\bar{y}} \right)^\alpha - 1 \right]$$

por su parte, la fórmula del índice de Theil es:

$$T = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \left( \frac{y_i}{\bar{y}} \right) \ln \left( \frac{y_i}{\bar{y}} \right)$$

<sup>29</sup> La entropía describe cuánta aleatoriedad hay en una señal o evento; el grado de entropía de un evento es una función decreciente de su probabilidad de ocurrencia (Montes et al. 2018).

donde  $GE(\alpha)$  corresponde el índice a calcular de entropía generalizada, que está en función del valor que se le agregue a  $\alpha$ , el cual representa el peso dado a las distancias entre los ingresos en diferentes partes de la distribución y puede tomar cualquier valor real, valores altos de  $\alpha$  están asociados con una mayor sensibilidad ante cambios que afectan la parte alta de la distribución, y menores valores de  $\alpha$  se asocian con una mayor ponderación ante cambios en la parte baja de la distribución.  $N$  es la población total,  $y_i$  es el ingreso del individuo (hogar)  $i$ -ésimo y  $\bar{y}$  es el ingreso medio.

Sin embargo, como indica Lustig (2018), dado que esta medida utiliza el logaritmo del ingreso, se presenta una problemática al momento de querer utilizarlos para los análisis de incidencia fiscal, ya que, en el concepto de ingreso de mercado, existen ciertos individuos u hogares cuyo ingreso bien puede ser nulo, mas su ingreso disponible positivo, *id est* que todo su ingreso dependa de las transferencias gubernamentales. Por lo tanto, los resultados del cálculo del índice de Theil, que utiliza el logaritmo del ingreso, para la distribución del ingreso de mercado y la distribución del ingreso disponible, no pueden ser comparables porque cada cual se realiza con un número de población diferente (el ingreso de mercado contabilizaría una cantidad menor de individuos u hogares que en el caso para el ingreso disponible). Dicho lo anterior, y en tanto el análisis a utilizar en el presente estudio es uno de incidencia fiscal, no se hará uso del índice de Theil.

### **Índice de Palma**

Este índice es de los de más reciente aparición y nos indica la razón entre la proporción del ingreso del 10% más rico y la proporción del 40% más pobre de la distribución del ingreso. La gran virtud de este índice es que le da un mayor peso a la relación de los extremos de la distribución y la brecha existente entre ambos.

## **Coefficiente de Gini**

El coeficiente de concentración de Gini (o Gini) nos permite resumir la información presente en las Curvas de Lorenz al agregarle un valor numérico a la desigualdad. Este valor se encuentra comprendido entre 0, cuando la Curva de Lorenz sigue a la línea de equidistribución y, por ende, es una situación de plena igualdad; y 1, cuando es el caso extremo en el que un solo individuo concentra la totalidad de los ingresos (en este caso la Curva de Lorenz tendría la forma de una L invertida).

Para obtener el Gini es posible utilizar dos métodos, ya sea mediante un procedimiento geométrico o vía un cálculo algebraico. En ambos casos, lo que nos indica el coeficiente es la relación entre el área comprendida de la línea de equidistribución hasta la Curva de Lorenz, llamada área de concentración (área A en la Fig. 2) y el área total debajo de la recta de equidistribución (área A + área B en la Fig. 2). De esta manera, el método geométrico para el cálculo del Gini es simplemente la división del área de concentración entre el área total del triángulo formado debajo de la línea de equidistribución.

Para el cálculo algebraico, existen diversas fórmulas factibles a utilizar (vgr. Ferreira & Garín, 1997; CEPAL 2001). Estas fórmulas pueden derivarse ora de un conjunto de datos desagregados, ora de un conjunto de datos agrupados. En el presente trabajo el método de cálculo a seguir será aquel para datos agrupados como aparece en CEPAL (2001). El procedimiento por utilizar es el siguiente:

1. Ordenar los individuos u hogares, según sea el caso, de forma creciente de acuerdo con sus ingresos.
2. Definir grupos de población de igual tamaño. En este caso, se utilizarán deciles.

3. Construir la distribución de frecuencias relativas, simple y acumulada de la variable a distribuir (ingresos), así como de la población. (cuadro I.1)
4. Calcular el coeficiente de Gini conforme alguna de las fórmulas para datos agrupados.

$$(1) \quad CG = 1 - \sum_{i=1}^n x_i(Y_i + Y_{i+1})$$

$$(2) \quad CG = 1 - \sum_{i=1}^n (X_{i+1} - X_i)(Y_i - Y_{i+1})$$

En donde: n representa el número de grupos,  $x_i$  el porcentaje de población en el grupo i;  $X_i$  la proporción acumulada de población en el grupo i;  $Y_i$  la proporción acumulada de ingresos en el grupo i.

*Cuadro I.1* Información necesaria para el cálculo del coeficiente de Gini

Decil	% de hogares (xi)	% de ingresos (yi)	% acumulado de hogares (Xi)	% acumulado de ingresos (Yi)
I	10	y <sub>1</sub>	10	Y <sub>1</sub> = y <sub>1</sub>
II	10	y <sub>2</sub>	20	Y <sub>2</sub> = Y <sub>1</sub> + y <sub>2</sub>
III	10	y <sub>3</sub>	30	Y <sub>3</sub> = Y <sub>2</sub> + y <sub>3</sub>
IV	10	y <sub>4</sub>	40	Y <sub>4</sub> = Y <sub>3</sub> + y <sub>4</sub>
V	10	y <sub>5</sub>	50	Y <sub>5</sub> = Y <sub>4</sub> + y <sub>5</sub>
VI	10	y <sub>6</sub>	60	Y <sub>6</sub> = Y <sub>5</sub> + y <sub>6</sub>
VII	10	y <sub>7</sub>	70	Y <sub>7</sub> = Y <sub>6</sub> + y <sub>7</sub>
VIII	10	y <sub>8</sub>	80	Y <sub>8</sub> = Y <sub>7</sub> + y <sub>8</sub>
IX	10	y <sub>9</sub>	90	Y <sub>9</sub> = Y <sub>8</sub> + y <sub>9</sub>
X	10	y <sub>10</sub>	100	Y <sub>10</sub> = Y <sub>9</sub> + y <sub>10</sub>

Fuente: CEPAL (2001).

Una de las mayores ventajas de utilizar el coeficiente de concentración de Gini para estudiar la desigualdad es que nos permite analizar de manera desagregada el impacto redistributivo que tiene la política fiscal en la distribución del ingreso, al poder medir los cambios ocurridos en la distribución del ingreso una vez el Estado entra a distribuir, a decir, nos permite comparar el Gini que surge en el mercado, el Gini después de impuestos y transferencias en efectivo, y el Gini después de impuestos, transferencias en efectivo y transferencias en especie.

### **I.3 La política fiscal y la redistribución**

#### **I.3.1 Aspectos generales**

Entre las variadas funciones que cumple el sistema fiscal en una economía moderna, existen tres funciones de esencial importancia. En primer lugar, el Estado tiene la función de proveer de bienes públicos y de acumular capital

público con el objetivo de contribuir al crecimiento económico de largo plazo. En segundo lugar, la función de estabilizar la actividad económica, atenuarla cuando se encuentre en un periodo de auge y moderarla si se encuentra en una situación recesiva. En tercer lugar, cumple con una función de redistribución del ingreso y la riqueza, con la finalidad de mejorar el bienestar de la población, con principal énfasis en los pobres y lograr una distribución más equitativa entre los estratos sociales (Ros, 2015).

Esta última función, la de redistribuir, es de vital importancia, y debiera ser uno de los objetivos centrales de la política pública en cualquier nación, debido a las implicaciones positivas que tiene sobre el crecimiento económico (Dabla-Norris *et al.*, 2015) y la estabilidad tanto económica como social. Por ejemplo, una mejor redistribución del ingreso fortalece el mercado interno, mitiga la pobreza, contribuye a la reducción de las condiciones que generan o perpetúan la desigualdad a través de la formación de capital físico y humano, mejora la cohesión social, entre muchas otras ventajas. Para lograr tales efectos, el gobierno tiene a la mano una serie de instrumentos de política pública. Estas herramientas de política se pueden englobar en cuatro grandes políticas: la política tributaria, la política de gastos y transferencias públicas, políticas de rentas y precios, y políticas de redistribución de activos (Cuadrado, 2006).

La manera más común en que los gobiernos de las economías modernas hacen frente a la problemática de la desigualdad en la distribución es mediante la implementación de una política fiscal redistributiva compuesta por: (1) una política impositiva progresiva, basada en un sistema de gravámenes de acuerdo con la capacidad de pago de los individuos, es decir un sistema tributario bajo los principios de equidad horizontal y vertical; y (2) una política de gasto y transferencias gubernamentales enfocadas en mejorar

las condiciones de vida de los menos favorecidos.<sup>30</sup> En síntesis, lo que se pretende con esta políticas es cumplir con los principios fundamentales de justicia social, o “justicia como equidad” como lo definió John Rawls.

### **I.3.2 Incidencia impositiva**

Para cuantificar el cambio que estas políticas logran en la distribución del ingreso generado por el mercado, se realiza un análisis de la incidencia impositiva y de gasto, en otras palabras, se lleva a cabo un estudio de incidencia fiscal. La importancia de realizar este análisis radica en el hecho que nos permite identificar aspectos claros en la redistribución. En primer lugar, nos dice quiénes son los que en realidad llevan la carga tributaria, más allá de lo que dicta el esquema legal impositivo, el cual generalmente difiere de lo real. En segundo lugar, nos permite identificar los beneficiarios del gasto y las transferencias públicas, ya que no todos los hogares o individuos se benefician de los programas y servicios públicos en el mismo grado. Y por último, nos provee la información necesaria para mejorar la toma de decisiones en materia de política redistributiva y así alcanzar una distribución del ingreso más equitativa.

El análisis de incidencia fiscal en el presente estudio se realizará desde un enfoque comparativo, contrastando el caso mexicano con el caso europeo. Para el caso europeo, se tomará como referencia tres países: Alemania, Francia y España.

---

<sup>30</sup> Estas dos políticas redistributivas, Piketty (2015) las clasifica como redistribución pura y redistribución eficaz, respectivamente. La redistribución pura se refiere a las situaciones cuando el equilibrio de mercado es eficaz, en el sentido de Pareto, cuando es imposible reorganizar la producción y reasignar los recursos sin que alguien pierda, pero es menester realizar una redistribución por consideraciones de justicia social, de este modo es necesario transferir ingresos de los individuos de ingresos altos hacia los individuos de ingresos bajos. La redistribución eficaz se da cuando las imperfecciones del mercado requieren intervenciones directas en el proceso de producción, con el objetivo de mejorar las condiciones de eficacia paretiana en la asignación de recursos y la equidad en la redistribución; es decir, se interviene en el proceso de formación de capital humano.

Se escogieron estos tres países europeos para estructurar el marco de referencia a comparar debido a tres razones, principalmente. En primer lugar, los países europeos se han destacado como naciones que han desarrollado un Estado de Bienestar sólido y un sistema impositivo muy progresivo que en conjunto ha permitido que su sociedad en general sea más igualitaria en comparación con el resto del mundo, al registrar índices de Gini relativamente bajos. En segundo lugar, de entre los países europeos, se buscó aquellos que tuvieran un coeficiente de Gini antes de impuestos y transferencias en efectivo y en especie similar al de México, es decir que tuvieran una distribución del ingreso de mercado semejante. España, Francia y Alemania cumplían con este requisito indispensable al tener un Gini alrededor de 0.50, lo cual es bastante alto (sin embargo, este indicador disminuye alrededor de 50% post intervención pública, que en el caso mexicano esta reducción es mínima<sup>31</sup>). Por último, entre los países con similar Gini de Mercado, se identificaron aquellos cuyo sistema de seguridad social fuera más parecido al de México en su estructura, esto es aquellos que se basaran en un esquema de seguridad social bismarckiano, basado en contribuciones a la seguridad social.<sup>32</sup> No obstante, cabe aclarar que el sistema de seguridad social en España es de corte beveridgeano, sin embargo se optó por utilizar este país como referencia debido a la similitud en el valor del PIB con México.

Para realizar el análisis comparativo se utilizará el promedio de los resultados del análisis de incidencia fiscal para cada país, con el fin de identificar cuáles son las intervenciones fiscales que permiten explicar la diferencia de resultados en la disminución de la desigualdad en la distribución del ingreso.

---

<sup>31</sup> Véase Castelleti (2013).

<sup>32</sup> En el capítulo 3 se aborda con más detalle las diferencias entre los principales esquemas de seguridad social existentes en el mundo.



La metodología a seguir en los modelos convencionales de incidencia impositiva es, en esencia, asignar las cargas fiscales a los diferentes grupos de ingresos (deciles) de población, ordenados del más pobre al más rico sobre la base de una serie de supuestos sobre quién o quiénes soportan la carga fiscal final (Martinez-Vazquez, 2001). Para estimar la incidencia del sistema tributario en conjunto, la incidencia de cada impuesto es analizada por separado para cada decil, para luego conjuntarlas y calcular el promedio porcentual de ingreso pagado en impuestos por cada decil, esta se expresa en una tasa de impuestos promedio.

El análisis de la incidencia tributaria a realizar en el presente trabajo se acotará a la utilización de tres de los impuestos más comunes pagados por los ciudadanos de una nación. Éstos son: (1) impuestos directos, en específico, el impuestos sobre el ingreso personal, o impuestos sobre la renta (ISR); (2) impuestos indirectos, en particular, el impuesto al valor agregado (IVA); y (3) las contribuciones a la seguridad social. Por tal motivo, los supuestos a considerar sobre estos impuestos son:

- El ISR se asume no transferible, por lo tanto, se asume es pagado en su totalidad por el receptor del ingreso.
- El IVA, se asume que, en todo momento y en su totalidad, es transferido a los consumidores.
- Las contribuciones a la seguridad social (CSS) se asumen en su totalidad transferidas a los trabajadores. No obstante lo que dicte el estatuto legal sobre quién o quiénes deben de pagarlo; en la práctica una parte de estas contribuciones son pagadas por los empleadores.

Las fuentes de información para el desarrollo de este análisis son, principalmente, las leyes, así como los registros fiscales que lleva la Secretaría

o Ministerio correspondiente de cada país, y las encuestas nacionales de ingreso y gasto de los hogares que realiza cada nación con relativa frecuencia. Éstas últimas son de suma importancia, ya que nos permiten obtener información sobre los ingresos de los hogares, sus montos y fuentes, y a partir de ahí podemos imputar el pago del impuesto sobre el ingreso correspondiente, así como el pago de las contribuciones a la seguridad social, si es que la encuesta no lo registra ya. De igual manera, nos brinda la información pertinente sobre el consumo de los hogares, con lo cual nos es posible asignar tanto el pago correspondiente por concepto de impuestos indirectos (IVA), como el destino del gasto público y las transferencias, según el consumo de los bienes y servicios públicos declarados por los hogares en la encuesta.

De igual manera, el análisis de incidencia tributaria nos permite, también, llevar a cabo la reconstrucción de la distribución del ingreso de mercado, al permitirnos asignar lo que cada hogar, en promedio, destina de su ingreso para el pago de impuestos. Ya que, generalmente, las encuestas de ingresos y gastos no reportan los ingresos antes de impuestos.

Para la construcción del ingreso de mercado en el caso de México para cada año de estudio, se utilizó el procedimiento siguiente:

- 1) Con base en la información de las ENIGH se ordenó la población por deciles según su ingreso corriente total trimestral antes de impuestos (sin pensiones ni transferencias en efectivo). Posteriormente se calculó la participación absoluta de cada decil en el ingreso corriente total trimestral nacional.
- 2) Con la información de los documentos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en los que se hace un análisis de la incidencia de los impuestos y el gasto público en la distribución del ingreso. Se calculó la incidencia total (porcentaje del ingreso total por decil que representa el pago del impuesto en cuestión) de

cada uno de los impuestos considerados para el presente análisis (ISR, IVA y contribuciones a la seguridad social).<sup>33</sup>

- 3) Para la distribución del inciso 1), se calculó, mediante una regla de tres, con base en los porcentajes de la incidencia total de los impuestos calculados en el inciso 2), la distribución del ingreso antes de impuestos y transferencias.<sup>34</sup>

En el caso de los países europeos utilizados en el análisis del capítulo III, no fue necesario realizar este procedimiento, ya que la información sobre el Gini de mercado para los países seleccionados europeos está disponible en la base de datos de la OCDE.<sup>35</sup>

### **I.3.3 Incidencia del gasto público social**

Un gobierno efectúa gasto público social, normalmente, teniendo en mente la búsqueda de dos objetivos generales. Un primer objetivo es el de incrementar la eficiencia total en la asignación de recursos, al proveer de ciertos bienes y servicios que el mercado, por la presencia de externalidades, no provee o no provee en un nivel socialmente óptimo. El segundo objetivo es el de aumentar la equidad en la distribución del ingreso, con énfasis particular en el mejoramiento de la calidad de vida de los estratos sociales menos favorecidos, es decir el objetivo de la redistribución.

Con el fin de evaluar este efecto redistributivo vía el gasto público, es necesario realizar el análisis de incidencia que tiene el gasto público en servicios y transferencias monetarias sobre la distribución del ingreso. Si bien

---

<sup>33</sup> La metodología utilizada para el cálculo de la incidencia de cada impuesto en el ingreso total por decil se encuentra detallada en SHCP (2014b, 2016b y 2018).

<sup>34</sup> Las tablas para la construcción del ingreso de mercado en México se pueden consultar en el Anexo 1.

<sup>35</sup> OECD Income Distribution Database.

este análisis puede ser abordado desde distintos enfoques<sup>36</sup>, así como mediante distintas metodologías<sup>37</sup>, en el presente trabajo se utilizará el enfoque tradicional, conocido en la literatura económica como “incidencia de los beneficios”. Este método estudia el cambio en el ingreso disponible de los hogares (o individuos) cuando se les es asignado a su ingreso el costo unitario del bien o servicio público en relación con el consumo efectuado del bien o servicio provisto públicamente.

En cuanto al análisis de la incidencia de las transferencias en efectivo se utilizará el método de identificación directa. Este método se utiliza cuando la encuesta de ingresos y gastos registra información sobre cada uno de los integrantes del hogar. En el caso de la ENIGH, ésta registra por habitante del hogar a aquellos que reciben transferencias en efectivo de los principales programas sociales gubernamentales: beneficio de PROSPERA (Oportunidades o Progresa); beneficio de PROCAMPO; beneficio del programa 65 (70) y más; beneficio de otros programas de adultos mayores; beneficio del Programa de Apoyo Alimentario (o tarjeta sin hambre); beneficio del Programa de Empleo Temporal; y el beneficio de otros programas sociales.

Por su parte, para la estimación e imputación de las transferencias en especie correspondientes en este trabajo con el gasto público en educación y salud, la metodología a seguir, conocida como método de imputación (Lustig, 2018) o método de consumo real (Verbist et al, 2012), consiste prácticamente en un proceso de tres pasos, como se especifica en Demeri (2000):

---

<sup>36</sup> Los enfoques más tradicionales son el enfoque de la “incidencia de los beneficios: y la “incidencia conductual”. Sin embargo, existen otros enfoques como la “técnica indirecta del mercado” y la “valuación contingente”. Al respecto véase Martínez-Vazquez (2001).

<sup>37</sup> Sobre las distintas metodologías existentes en la literatura económica, véase Lustig (2018, cap.6).

- 1) Se obtienen estimaciones del costo unitario de proporcionar un servicio público particular.
- 2) Las estimaciones obtenidas se imputan a los hogares o individuos identificados como consumidores del servicio público.
- 3) Se agregan los hogares o individuos en grupos de población (deciles, quintiles, etc.) y se ordenan de acuerdo con el ingreso (o gasto) que perciben. De esta manera es factible la comparación de cómo el gasto público está distribuido entre los grupos.

Esta metodología presenta una limitación importante, y es que no permite realizar el estudio para la totalidad del gasto público social, es decir, no es posible conocer en qué medida el gasto público efectuado en ciertos bienes y/o servicios afecta el ingreso disponible de los hogares. Por ejemplo, el impacto que tiene la infraestructura pública (carreteras, puertos, parques, etc.) o la seguridad pública, es difícil determinarlo debido a que representan un impacto indirecto sobre los ingresos, además de tener un efecto intertemporal. Por lo tanto, la incidencia de los beneficios se usa exclusivamente para el caso de bienes o servicios públicos para los cuales se pueden identificar beneficiarios privados o consumidores individuales. En este sentido, el análisis de la incidencia se hará en el marco del gasto público erogado en educación y salud.

Las fuentes de información para el análisis son las encuestas de ingresos y gastos de los hogares de cada país, con las cuales podemos conocer el consumo que efectúa cada hogar de estos dos servicios; y los registros institucionales, que dan a conocer los montos erogados por cada servicio, así como el total de usuarios de estos servicios. Para el caso de México, la información sobre el uso individual o por hogar de los servicios de educación y salud se halla en las bases de microdatos de la Encuesta Nacional de Ingresos

y Gastos de los Hogares (ENIGH) que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) publica bianualmente.

Para México, el procedimiento llevado a cabo para la imputación de las transferencias en especie fue el siguiente:

- Para la educación: se estimó, en principio, el valor monetizado de los servicios educativos públicos por alumno y nivel educativo con base en el gasto público ejercido en educación por nivel educativo así como la matrícula por nivel educativo (ver Anexo 2). A este valor, reportado por la Secretaría de Educación Pública (2016), se cambió la temporalidad, de anual a trimestralmente, con el fin de ser comparable con la información de la ENIGH, cuya temporalidad es trimestral. Posteriormente, se creó una variable del valor monetario de los servicios educativos en la base de datos de la ENIGH con base en la información que la encuesta registra para cada individuo que reportó asistir a la escuela pública y por nivel educativo.
- Para la salud- se siguió el mismo procedimiento que en el caso de los servicios educativos. Se calculó el gasto público per cápita trimestral con base en el gasto registrado por institución en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y con base en el padrón de derechohabientes de las distintas instituciones de salud (IMSS, ISSSTE, ISSFAM, PEMEX y Seguro Popular). De igual manera, se creó una nueva variable con el valor monetizado del servicio de salud pública con base en la información que la ENIGH registra sobre los individuos afiliados a alguno de las instituciones públicas de seguridad social.

Para la imputación del gasto público social en educación y salud en el caso de los países europeos se utilizarán los resultados expuestos en Verbist et al (2012). En dicho trabajo, los autores realizaron un análisis de incidencia de

los servicios públicos sobre la distribución del ingreso para los países de la OCDE. Los autores estudiaron la contribución a la reducción de la desigualdad del ingreso de los servicios públicos o transferencias en especie de la educación, la salud, la vivienda social, el cuidado de la niñez y el cuidado de la vejez. Las fuentes principales de información para el desarrollo de su análisis fueron, entre otras: los microdatos de la Encuesta de la Unión Europea sobre el Ingreso y las Condiciones de Vida (EU-SILC, por sus siglas en inglés) y la información del Luxembourg Income Study (LIS). Por su parte para el monto del gasto en los servicios públicos se utilizó principalmente la información de la base de datos de la OCDE.

El método que utilizaron para este análisis de incidencia, fue el método de imputación o de consumo actual, que corresponde con el método utilizado para el caso de México, del cual ya se hizo mención unos párrafos arriba. Dado que en el presente trabajo lo que se busca es comparar la incidencia del gasto público en salud y educación, se utilizarán los resultados obtenidos en Verbist et al. (2012) para el caso de estos dos servicios públicos.

Por último, queda mencionar que la temporalidad que abarcarán los análisis de incidencia fiscal. Para el estudio comparativo entre el caso mexicano y el caso europeo el año de estudio será el 2016, que corresponde con la fecha más reciente para la cual se cuenta con todos los datos necesarios para efectuar el análisis en ambos casos. Sin embargo, en particular para el caso mexicano se extenderá la temporalidad del estudio para abarcar los años 2012, 2014 y 2016, esto con el fin de evaluar la Reforma Fiscal mexicana del 2013 y poder observar el impacto que tuvo esta reforma en la redistribución efectuada por el Estado.

## **Capítulo II. El caso mexicano: Distribución del ingreso e instrumentos fiscales seleccionados.**

### **II.1 Introducción. Panorama general económico y social, 1980-2016**

Con la llegada a la presidencia de Miguel De la Madrid Hurtado, en diciembre de 1982, comienza el abandono del antiguo modelo de desarrollo, basado en la sustitución de importaciones, vigente en México desde el fin de la segunda guerra mundial. En el marco de la crisis de la deuda, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Reserva Federal y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, hicieron una serie de recomendaciones de reformas que marcarían la pauta para el nuevo modelo de desarrollo que habría de implementarse en México, a decir, el modelo neoliberal.<sup>1</sup> Este modelo, como explica Tello (2014), se basó en la implementación de un paquete de reformas fundamentales, o estructurales que, cambiando la relación Estado-mercado, reorganizaron la política económica y social a partir del gobierno de Miguel De la Madrid, y el de los gobiernos posteriores de Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo, Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto. Las tres reformas fundamentales, o reformas de primera generación, llevadas a cabo fueron: a) el redimensionamiento del Estado, b) la apertura al exterior, y c) la reforma a los mercados monetario, crediticio y financiero. Asimismo, a lo largo del periodo que va de 1982 a la actualidad, se han implementado diversos paquetes de reformas llamadas de segunda o tercera generación.

---

<sup>1</sup> Ver Cordera y Tello (1981, 2010) *México, la disputa por la nación*. En el texto los autores hacen un estudio de las dos opciones probables (y polares) de proyectos de desarrollo a implementar en México, el neoliberal y el nacionalista.



*Cuadro II.1 México: Saldos promedio de la deuda neta del sector público (% del PIB)*

	Deuda interna	Deuda externa	Total de deuda
1980-1989	26.5	39.5	66
1990-1999	10.3	18.53	28.53
2000-2009	13.8	7.71	20.52
2010-2017	26.13	13	39.15

Nota: los valores totales pueden variar debido al redondeo.

Fuente: Vázquez (2010) y SHCP para el periodo 2010-2017.

Las repercusiones económicas y sociales de estas reformas son de distinta índole y en la literatura existen diversos trabajos — Lustig (1998), Moreno-Brid & Ros (2010) y Tello (2008, 2014), por mencionar algunos—, en los que se hace un recuento, así como un análisis detallado del impacto de estas reformas. Sin embargo, y algo en lo que concuerdan estos trabajos, es que los resultados de estas reformas fueron mixtos. Por un lado, las reformas estructurales fueron exitosas en el cumplimiento del fin que se buscaba, el de reanudar el pago cabal y puntual de la deuda externa, así como la disminución de la inflación y la reapertura del canal de crédito externo. Como podemos ver en el Cuadro II.1, el coeficiente deuda externa-PIB disminuyó de manera importante, de representar en promedio 39.5% del PIB durante la década de 1980-1989, descendió a 18.53% en la década siguiente, hasta alcanzar su nivel más bajo en la primera década del presente siglo, para luego volver a aumentar, en el periodo 2010-2017, hasta 13%, nivel aún muy por debajo del presente durante los años de la “Década Perdida”. Una situación similar se presenta en el caso de la relación deuda interna-PIB, misma que se encuentra, aunque ligeramente, aún por debajo del nivel alcanzado en los ochenta.

Por otro lado, si vemos el desempeño que la economía mexicana ha mostrado en materia de crecimiento y bienestar social en las últimas tres

décadas y los años que van de la década actual, los resultados del paquete de reformas distan mucho de ser exitosos. En cuanto a crecimiento económico, la tasa de crecimiento promedio del PIB en la década previa a las reformas estructurales fue de 6.43%, para la década siguiente, correspondiente con el periodo de ajuste, la tasa descendió a 2.29%. Las décadas posteriores no presentan una cuantiosa mejoría en este indicador, al contrario, lo que se aprecia es un crecimiento mediocre y decepcionante (ver Cuadro II.2).<sup>2</sup>

*Cuadro II.2 México: Tasas promedio de crecimiento del PIB.*

Periodo	Variación del PIB (%)
1970-1979	6.43
1980-1989	2.29
1990-1999	3.71
2000-2010	1.48
2010-2017	3.1

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SHCP.

Una situación similar se presenta en la evolución del PIB per cápita mexicano, el cual en 1980 representaba el 53% del ingreso per cápita de los países de ingresos altos de la OCDE, para 2011 descendió a 38%. Lo mismo sucedió en relación con el PIB per cápita de los EE. UU., países de ingreso medio alto y el promedio mundial (Ros, 2013). En materia de bienestar social, teniendo como referencia la evolución de la pobreza y de la desigualdad, en las últimas tres décadas los resultados han sido prácticamente nulos. La pobreza, medida como el porcentaje de población en situación de pobreza alimentaria y pobreza patrimonial, para el periodo 1992-2016, es

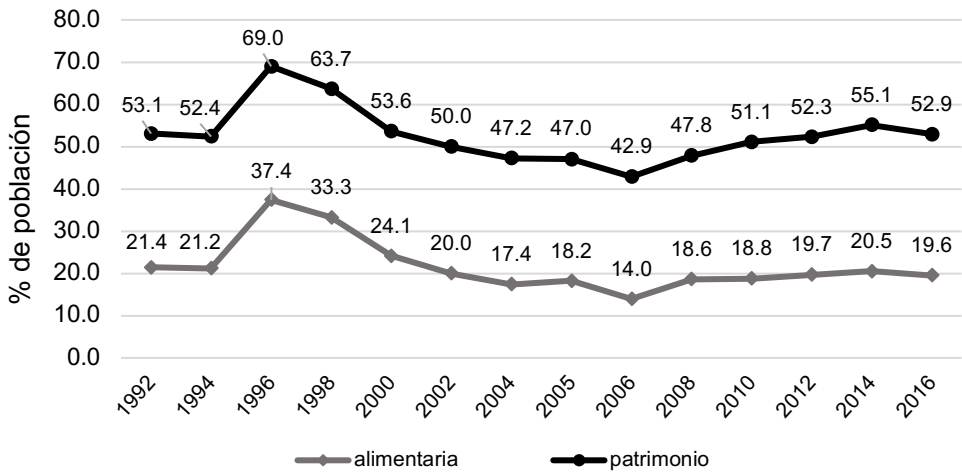
<sup>2</sup> Cabe mencionar que, en buena medida, estas tasas se han visto influenciadas negativamente por la presencia de crisis económicas, como lo es la Crisis de la Deuda en 1982, la Crisis del 94-95, y la Gran Recesión en 2008-2009. Sin embargo, los efectos de estos episodios sobre el crecimiento económico han sido aún más marcados debido a la ausencia de una política contracíclica —o cuando se ha implementado, su timidez— por parte del gobierno federal que ayude a atenuar el impacto negativo durante estos periodos de crisis.

prácticamente la misma. En 1992, 21.4% de la población se encontraba en situación de pobreza alimentaria y 53.1% en situación de pobreza patrimonial; para el 2016, tanto la tasa de población en pobreza alimentaria como la de pobreza patrimonial se redujo marginalmente, a 19.6% y a 52.9%, respectivamente (Gráfica II.1). Esta estabilidad en las tasas de pobreza se torna aún más preocupante cuando tomamos en cuenta el crecimiento poblacional, ya que el número de mexicanos en situación de pobreza es mucho mayor que al inicio del periodo. Por último, cabe destacar el hecho que, aunado a este bajo crecimiento, la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini del ingreso corriente total (o ingreso disponible en efectivo), mantiene prácticamente el mismo valor, alrededor de 0.45, desde 1984 hasta el 2016<sup>3</sup> y, dadas las condiciones económicas mexicanas, no es probable que en los próximos años se reduzca (véase Gráfica II.2).

---

<sup>3</sup> Esto puede no ser del todo cierto, si se toma en cuenta el ajuste de lo reportado en las encuestas con Cuentas Nacionales, la desigualdad en México sería mucho mayor. Al respecto véase el Recuadro 1 al final de este capítulo.

**Gráfica II.1 Evolución de la pobreza en México, 1992-2016**

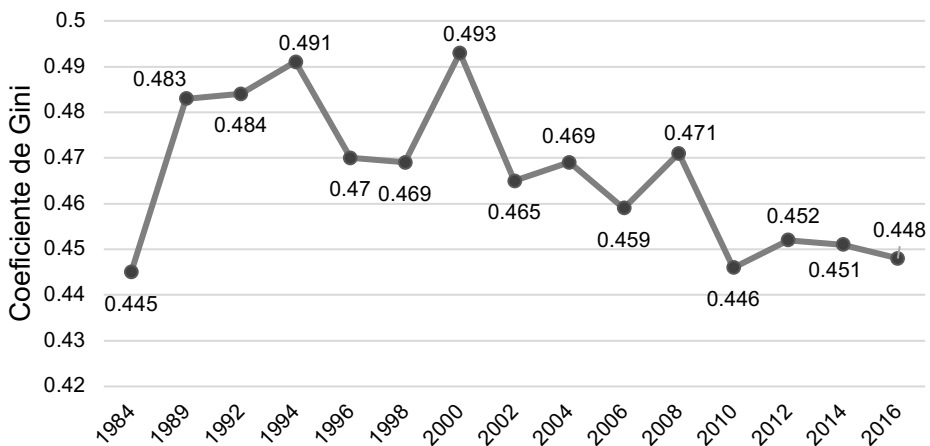


Pobreza alimentaria: Insuficiencia del ingreso para adquirir la canasta básica alimentaria, aún si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar exclusivamente para la adquisición de estos bienes.

Pobreza de patrimonio: Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud, educación, vestido, vivienda y transporte, aún si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.

Fuente: Elaboración propia con datos del Coneval.

**Gráfica II.2 México: Coeficiente de Gini del ingreso corriente total, 1984-2016**



Nota: el ingreso corriente total corresponde con el ingreso disponible en efectivo según las definiciones usadas en este trabajo.

Fuente: elaboración propia con base en Cortés & Vargas (2017) e INEGI (2017) para el 2016.

Junto con el paquete de reformas, se efectuó un ajuste radical en las finanzas públicas con el fin de lograr, bajo una estricta disciplina fiscal, unas finanzas públicas “sanas” (mínimo o cero déficit público). Sin embargo, este ajuste únicamente se realizó por vía de una reducción del gasto público, postergando una vez más, como en años anteriores, la tan necesaria implementación de una reforma fiscal que permitiera incrementar la recaudación tributaria, para así fortalecer al Estado mexicano y disminuir la dependencia tan fuerte que tenía el sistema fiscal en los ingresos petroleros<sup>4</sup>, y que suponía una importante debilidad de las finanzas públicas nacionales frente a choques externos. No fue sino hasta octubre de 2013, en el marco del “Pacto por México”, que el presidente Enrique Peña Nieto impulsó una reforma fiscal que, aunque insuficiente en términos redistributivos, permitió aumentar la recaudación fiscal en 2.5%, a la par que, impulsada por la disminución de los precios petroleros, también redujo la dependencia de las finanzas públicas en los ingresos petroleros.

Como podemos apreciar en el cuadro II.3, la reducción en el gasto público fue drástica. A finales de los setenta el gasto total del sector público (inversión pública, programas sociales, consumo público, etc.) representaba cerca del 50% del PIB, para principios de la década de los 2000 este se había reducido a 23%, proporción que se mantuvo en los dos sexenios siguientes, hasta el año 2012 cuando se redujo aún más hasta representar el 22% del PIB. Los cuatro primeros años del sexenio de Enrique Peña Nieto, el gasto público total se recuperó levemente, para 2016 tan sólo recuperó 2.8% y se situó en 24.8% del PIB.

Aunada a esta reducción en el gasto público, también se optó por reducir las tasas de impuestos directos, por lo que la tasa máxima de ISR siguió

---

<sup>4</sup> Desde 1982 hasta hace unos años, alrededor de un tercio de los ingresos del sector público se obtenían por conceptos relacionados a la industria petrolera. A raíz de la reforma fiscal en 2013 y la caída en los precios petroleros esta dependencia se redujo significativamente.

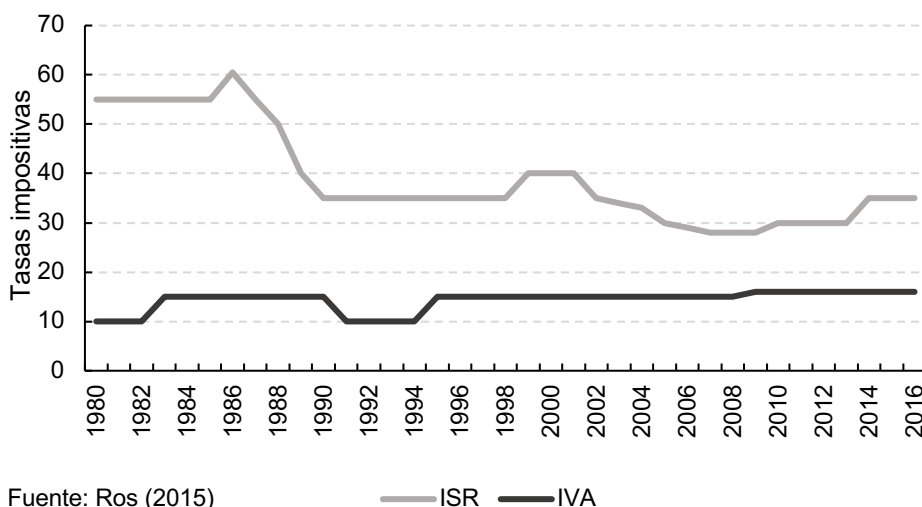
una tendencia decreciente para el periodo 1980-2016, con excepción de los años 1986, 1999, 2010 y 2014, en los que se aumentó la tasa impositiva, aunque ligeramente. Por otro lado, las tasas de los impuestos indirectos se ajustaron al alza, al incrementar el IVA de 10% a 15% en el periodo 1983-1990 y en el periodo 1995-2009, posteriormente se elevó el IVA a 16%, tasa que se mantiene hasta el 2018 (ver Gráfica II.3). Este ajuste en las tasas impositivas se llevó a cabo con el fin de que los ingresos tributarios recayeran en mayor medida sobre la recaudación de los impuestos indirectos, como lo dictaba el marco de unas finanzas públicas “sanas”. Además, se esperaba que con la reducción de las tasas de impuestos directos se generaría un mayor ahorro e incentivaría la inversión privada, de la cual se pensaba supliría el vacío dejado por la inversión pública. Esto último no ocurrió.

*Cuadro II.3 México: gasto público total (% del PIB)*

1982	47.2
1990	28.1
1995	23.1
2000	23
2005	23.4
2010	23
2012	22
2014	24.44
2016	24.8

Fuente: Tello (2016) y SHCP para 2012, 2014 y 2016.

*Gráfica II.3 México: IVA y tasa máxima de ISR a personas físicas, 1980-2016*



Dado que el ajuste a las finanzas públicas se realizó por el lado del gasto, y no fue complementado con una reforma fiscal por el lado de los ingresos, la proporción de los ingresos tributarios del gobierno federal en el PIB mantuvo, al menos en las tres primeras décadas del periodo neoliberal, el mismo nivel en torno a 9.5% del PIB.<sup>5</sup> Como vemos en el cuadro II.4, no fue sino hasta el 2014 y el 2016 que esta proporción aumentó a 10.63% y 13.55%, respectivamente, en gran medida influenciada por el impacto que la reforma hacendaria de 2013 produjo sobre el número de contribuyentes, mismos que aumentaron en alrededor de 13 millones<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Tello (2014, pp.398-399) hace una revisión de las estimaciones históricas sobre la carga tributaria en México para distintos periodos entre 1980 y 2012 que realizaron David Ibarra (2011), Carlos Elizondo Meyer-Serra (2012), Gonzalo López García y Juan Carlos Reyes Torres (2010) y Luis Manuel Pérez de Acha (2014). Lo que encontró es que las estimaciones, en términos generales, coinciden en que la carga tributaria en México es de alrededor del 9.5% del PIB.

<sup>6</sup> CEFP (2016).

*Cuadro II.4 México: ingresos tributarios del gobierno federal (% del PIB)*

1982	10.8
1988	9.6
1994	9.3
2000	9.2
2006	8.6
2012	9.6
2014	10.63
2016	13.55

Fuente: Tello (2016) y SHCP para 2012, 2014 y 2016.

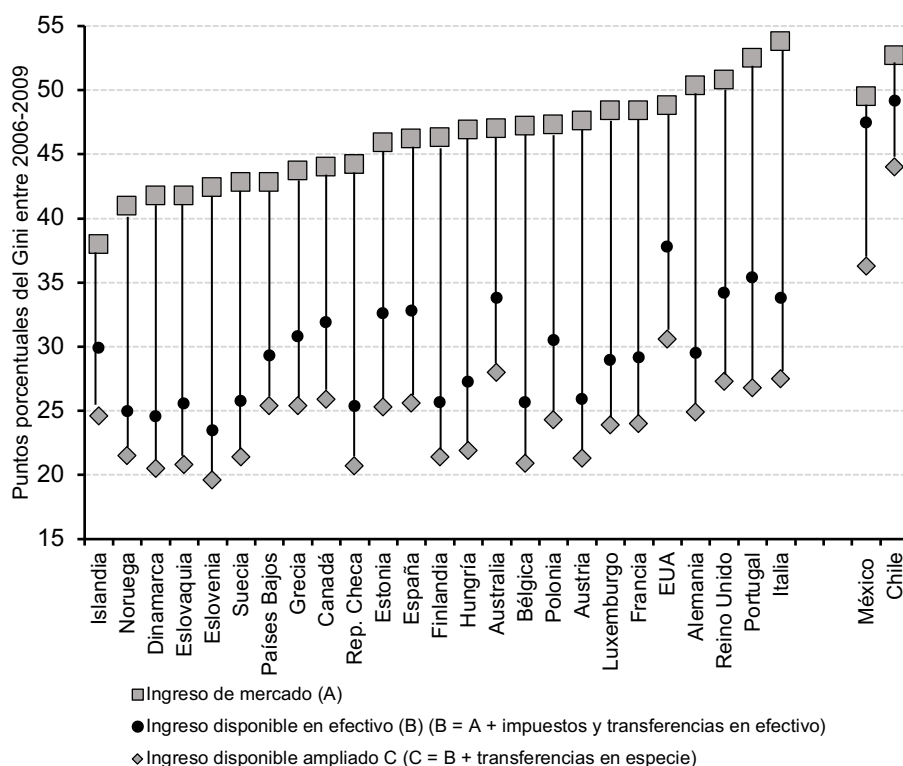
Este bajo porcentaje de recaudación<sup>7</sup>, aunado a la reducción en el gasto público y el lento crecimiento económico, entre otras cosas, han contribuido a profundizar la incapacidad del sistema fiscal mexicano de cumplir satisfactoriamente con sus funciones esenciales<sup>8</sup>. Entre estas funciones, la de redistribución es quizá la que más se ha dejado de lado, puesto que, como podemos ver en la gráfica II.4, la redistribución efectuada por el Estado en el caso de México es muy baja en comparación con aquella lograda por los demás países de la OCDE. Además, podemos observar que, a diferencia de los demás países en la gráfica, en México el componente que en mayor medida contribuye a la disminución del coeficiente de Gini es el gasto social (transferencias en especie) y no el cobro de impuestos, mismo que, aproximadamente, en promedio representa tres cuartas partes del esfuerzo redistributivo en el resto de los países.

<sup>7</sup> En promedio, los países de la OCDE recaudan 34.3% del PIB. (OECD.stats, Global Revenue Statistics Database)

<sup>8</sup> Véase el apartado I.4 del presente trabajo. Para un análisis más detallado de la relación de la baja carga tributaria en México y sus implicaciones en el crecimiento económico y la redistribución véase Ros (2015, cap.2)



*Gráfica II.4 Desigualdad del ingreso de mercado y del ingreso disponible, países seleccionados (mediados de los 2000)*



Fuente: Castelletti (2013)

Habiendo contextualizado de manera general la situación para el caso mexicano, lo que se pretende en el presente capítulo es analizar, desde el punto de vista de la política fiscal, cuáles son los determinantes y en qué magnitud influyen en la redistribución en México, en específico para los años 2012, 2014 y 2016. Para tales efectos, se analizará la estructura fiscal del Estado mexicano, para luego poder realizar un estudio de la incidencia de esta estructura en la distribución del ingreso, con el fin de encontrar cuáles son los determinantes de la redistribución en México.

En ese sentido, el capítulo se divide en cinco apartados. El primero, corresponde a la presente introducción y panorama general. En el segundo se

analizará la estructura impositiva en México, enfatizando los dos principales impuestos del sistema (ISR e IVA) y las contribuciones a la seguridad social. En la tercera sección, se examinará el gasto público social, por un lado las transferencias en efectivo, cuyo principal programa es Oportunidades/PROSPERA, y por el otro lado, las transferencias en especie, que en su mayoría las engloban los rubros de educación y salud. En la cuarta sección se examina, mediante un estudio de incidencia fiscal, la redistribución efectuada por el Estado.

## **II.2 Sistema tributario mexicano**

Al remitirnos al sistema tributario mexicano, es necesario hacer mención del fundamento legal para el cobro de los impuestos, mismo que emana de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la cual establece en su artículo 31, fracción IV que los mexicanos tienen la obligación de “contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.” En adición al mandato constitucional, existen otras leyes que rigen el sistema fiscal, y determinan los lineamientos a seguir en lo referente a la captación de recursos y el ejercicio de éstos. Las principales leyes fiscales son: la Ley de Coordinación Fiscal, el Código Fiscal de la Federación, la Ley de Ingresos de la Federación, el Presupuesto de Egresos de la Federación y las diversas leyes de impuestos (ISR, IVA, IEPS, etc.).

Una de las características esenciales del sistema impositivo en México es que, prácticamente la recaudación está centralizada, y los impuestos recaudados son, en esencia, federales. Esto es así a raíz de la publicación de la Ley de Coordinación Fiscal en 1978 y de la introducción del IVA en 1980, cuya consecuencia directa fue la formalización del Sistema Nacional de

Coordinación Fiscal, con el cual las entidades federativas y los municipios renunciaron a su derecho de ejercer el cobro de impuestos, salvo contadas excepciones (como el impuesto predial). A cambio, el gobierno federal les otorga a los estados y municipios una parte de la recaudación federal. Esta parte se integra en el Fondo General de Participaciones, cuyos recursos equivalen al 20% de la recaudación federal participable (RFP), más el 1.25% de la RFP por concepto del Fondo de Fiscalización. Por su parte, los municipios reciben el 1% de la RFP, más los recursos que las entidades les deben transferir. Adicional a estos recursos, que son de libre ejercicio para los estados y municipios, el gobierno federal transfiere recursos adicionales a través de los Fondos de Aportaciones, cuyo gasto está condicionado según el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

Amén de factores como el mediocre crecimiento económico y el hecho de postergar una reforma fiscal de gran envergadura que atendiese los requerimientos para el financiamiento del gasto público y sólo acotarse a pequeñas modificaciones por el lado impositivo y centrarse en mayor medida en recortes al gasto, sobre todo en inversión pública, la histórica baja carga fiscal en México, y por ende lo que conlleva, se debe, también, a una serie de características que son inherentes a la estructura del sistema impositivo.

En primer lugar, la estructura impositiva en México es muy compleja. De acuerdo con *The Financial Complexity Index 2018*, elaborado por TMF Group, en el cual se mide la complejidad en el sistema de contabilidad y tributario, entre otras cosas tomando en cuenta el cumplimiento legal, las regulaciones legales, el registro de los impuestos y de los contribuyentes, así como la relación de éstos con las autoridades y la tecnología implementada, México, de entre un grupo de 94 países, ocupa el noveno lugar entre los sistemas más complejos, y el primer lugar en complejidad en las regulaciones contables, la tecnología utilizada para el cobro de impuestos y la relación de

los contribuyentes con las autoridades. Esta complejidad en el sistema dificulta tanto el cobro como el pago de impuestos, lo cual perpetúa el estancamiento de la participación de los impuestos en el ingreso total del sector público, e incluso puede llegar a disminuirla.

En segundo lugar, la composición de la recaudación tributaria es básicamente la misma, es decir ha sufrido variaciones no tan significativas, salvo la disminución en los ingresos petroleros, desde, por lo menos, tres décadas atrás. Como podemos ver en el cuadro II.5, si bien la relativa dependencia en los ingresos petroleros ha disminuido significativamente en los últimos años (en 2012 los ingresos petroleros representaban el 8.9% del PIB, para 2017 esta cifra disminuyó hasta 3.8% del PIB), y con ella la vulnerabilidad de las finanzas públicas frente a las variaciones en el precio del petróleo ha menguado, poco se ha hecho para buscar aumentar la recaudación fiscal por vía de los impuestos al ingreso y al consumo y así solventar la pérdida en la recaudación tributaria por concepto de impuestos petroleros.

Actualmente, el nivel de recaudación total de la estructura impositiva del sistema fiscal se ha mantenido prácticamente inalterado. Por un lado tenemos que los ingresos tributarios por impuestos indirectos aún mantienen su participación de alrededor de un tercio del total de los ingresos tributarios totales; en el año 2017 los ingresos por concepto de impuestos al consumo representaron el 34.5% de la contribución total de los impuestos, equivalente a 5.8% del PIB; veintisiete años atrás, los ingresos por el mismo concepto representaban el 35.2% de los ingresos tributarios totales del sector público, y tan sólo estaban 0.7 puntos porcentuales del PIB por debajo del nivel en 2017 (véase cuadro II.5). Comparándolo con otros países, como lo muestra el cuadro II.6 nos damos cuenta que la participación de los impuestos al consumo en México como porcentaje del PIB está aún muy por debajo de los niveles presentes en otras economías (salvo Estados Unidos donde representan el

4.41% del PIB). Por ejemplo, si lo comparamos con el promedio de la OCDE (10.86%), en México los ingresos por impuestos al consumo son un 50% menores, de igual manera, si comparamos a México con otras economías latinoamericanas relativamente más semejantes a la economía mexicana, el nivel está aún lejos del nivel alcanzado por éstas, en Brasil alcanza el 12.68% del PIB, en Argentina el 14.6% y en Perú el 7.32%. Una cuestión importante, y a la vez preocupante, que cabe mencionar es que esta situación nos revela que el mercado interno en México es débil y su capacidad de consumo es baja. Lo cual se explica en parte por la pérdida del poder adquisitivo de los salarios, en especial la pérdida del poder adquisitivo del salario mínimo.<sup>9</sup>

Por otro lado, en los últimos veintiséis años, la participación como porcentaje del PIB de los impuestos al ingreso se ha duplicado, de 3.6% en 1990 pasó a 7.2% en 2016. Este incremento se explica en mayor medida por la reforma fiscal de 2013, ya que, a partir de la entrada en vigor de la reforma en 2014, el aumento en la recaudación ha sido del orden de 1.6 puntos porcentuales del PIB, casi el mismo incremento que se registró de 1990 al 2014. No obstante este favorable avance, la recaudación por impuestos al ingreso está aún por debajo de aquella presente en otras economías (remitirse al cuadro II.6), como lo es la canadiense, en donde representa el 15.02% o la alemana con 11.38%, y ni se diga la danesa, en donde la contribución de los impuestos al ingreso alcanza el 31.69% del PIB.

Sin embargo, es preciso hacer notar que en el contexto de las economías latinoamericanas mencionadas en el cuadro, la carga fiscal en México recae en mayor medida en los impuestos al ingreso, a diferencia de las economías chilena, argentina, brasileña y peruana, en donde la proporción con respecto al producto interno bruto de los ingresos por concepto de ISR es de 6.47%, 5.89%, 6.61% y 7.56%, respectivamente, menor que lo recaudado por

---

<sup>9</sup> Al respecto véase Heath & Martín (2017).

impuestos al consumo (salvo Perú, donde la recaudación por ISR es ligeramente mayor que aquella por impuestos al consumo).

*Cuadro II.5 México: Impuestos al ingreso y al consumo  
(% del PIB)*

	Impuestos al ingreso <sup>a</sup>	Impuestos al consumo <sup>b</sup>	Ingresos petroleros <sup>c</sup>	Contribución total de los impuestos
1990	3.6	5	5.6	14.2
2000	4	5	4.9	13.9
2005	4.1	4.5	7.5	16.1
2007	4.6	4.2	8.1	16.9
2008	5.1	3	10.3	18.4
2009	4.9	4.5	7.2	16.6
2010	5.1	4.4	7.7	17.2
2011	5.2	3.7	8.6	17.5
2012	5.2	3.3	8.9	17.4
2013	5.9	3.9	8.4	18.2
2014	5.6	5	7.1	17.7
2015	6.6	6.1	4.5	17.2
2016	7.1	6.5	3.9	17.5
2017	7.2	5.8	3.8	16.8

<sup>a</sup> Incluye ISR, IETU e IDE en los años en que se apliquen.

<sup>b</sup> Incluye IVA, IEPS, impuestos a la importación e impuestos sobre automóviles nuevos y exportaciones.

<sup>c</sup> Incluye los ingresos petroleros obtenidos de Pemex y del gobierno federal.

Fuente: Sobarzo (2016) y Estadísticas Oportunas de la SHCP para los años 2015, 2016 y 2017.

A pesar de que se ha visto un importante crecimiento en la recaudación por ISR en los últimos años, éste no ha sido lo suficientemente grande como para contrarrestar la fuerte caída en los ingresos petroleros e impactar en mayor medida sobre la participación de los ingresos fiscales no petroleros en

los ingresos totales del estado. Incluso, para el año 2017, la recaudación por conceptos no petroleros cayó 1.3 puntos porcentuales del PIB con respecto al año anterior (y dentro de ésta, los ingresos tributarios decrecieron 0.4 puntos porcentuales del PIB), consecuente con la disminución en 1.4% del PIB de los ingresos totales del sector público (véase cuadro II.7).

En tercer lugar, algo que caracteriza al sistema impositivo mexicano son sus altas tasa de evasión y su política de cancelaciones y condonaciones de créditos fiscales, cuyo impacto negativo acentúa la problemática del sector público para cumplir cabalmente con sus responsabilidades como Estado, y en particular, sobre la capacidad redistributiva del Estado por el lado de los impuestos, ya que una proporción importante de las empresas grandes no pagan los impuestos que les corresponderían, lo que hace, entre otras cosas, menos progresivo al sistema en su conjunto.

*Cuadro II.6 Impuestos al ingreso y al consumo, países seleccionados  
(% del PIB)*

	1990		2000		2005		2010		2012		2014		2016	
	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b
Canadá	17.10	9.10	17.40	8.42	15.15	8.11	14.30	7.34	14.71	7.24	15.02	7.12	15.02	7.39
Chile	3.92	10.63	4.38	12.00	7.51	10.67	7.47	10.03	8.31	10.68	6.47	10.83	6.47	11.13
Dinamarca	27.15	15.06	28.79	15.51	29.75	15.93	27.51	14.89	28.16	15.02	31.69	14.55	31.69	14.85
Finlandia	16.84	13.97	19.75	13.28	16.10	13.25	14.49	12.96	14.62	14.11	15.32	14.39	15.32	14.50
Alemania	11.27	9.30	10.93	10.17	9.54	9.85	9.99	10.31	11.09	10.34	11.38	10.38	11.38	10.19
Grecia	5.01	11.22	8.95	12.11	7.89	10.89	7.04	12.25	8.49	13.28	8.51	13.95	8.51	15.78
Japón	14.16	3.86	8.97	4.96	8.87	5.09	8.02	4.95	8.76	5.07	9.65	5.99	9.65	6.18
España	9.69	8.98	9.41	9.95	10.30	9.94	8.77	8.49	9.62	8.79	9.64	9.78	9.64	9.80
EE.UU.	11.74	4.57	14.14	4.55	12.03	4.59	9.97	4.31	11.29	4.42	12.47	4.49	12.47	4.41
Promedio OCDE	12.16	10.02	12.01	10.90	11.70	10.83	10.77	10.55	11.18	10.72	11.45	10.84	11.45	10.86
Argentina	0.73	7.54	3.66	11.20	5.01	13.38	4.72	15.23	5.31	15.46	5.89	15.39	5.89	14.60
Brasil	4.61	12.17	5.73	13.69	6.88	14.64	6.66	13.95	6.68	13.81	6.61	13.29	6.61	12.68
Perú	0.70	7.95	2.85	8.97	4.84	9.20	6.53	8.69	7.97	8.53	7.56	8.66	7.56	7.32

Nota: a corresponde a los impuestos al ingreso y b corresponde a los impuestos al consumo.  
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la OCDE.



*Cuadro II.7 México: Ingresos totales del sector público  
(% del PIB)*

Concepto	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total	22.2	23.3	22.8	23	24.1	22.7
Petroleros <sup>a</sup>	8.8	8.3	7	4.5	3.9	3.8
Gobierno Federal	5.8	5.3	4.5	2.2	1.5	2.0
Pemex	2.9	3	2.5	2.3	2.4	1.8
No petroleros	13.5	15.1	15.8	18.5	20.2	18.9
Tributarios	8.3	9.6	10.3	12.7	13.5	13.1
Impuesto sobre la renta	5.1	5.8	5.5	6.6	7.1	7.2
Impuesto al valor agregado	3.7	3.4	3.8	3.8	3.9	3.7
IEPS	-0.8	0	0.6	1.9	2	1.7
Impuestos a la importación	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.2
Otros impuestos <sup>b</sup>	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
No tributarios	1.4	1.7	1.7	2.2	2.7	2.5
Organismos de control presupuestario directo	1.7	1.7	1.7	1.7	1.6	1.7
Empresa productiva del estado (CFE)	2.1	2.1	2	1.9	2.3	1.6

<sup>a</sup> Hasta 2014 incluye los ingresos propios de Pemex y los derechos sobre hidrocarburos. A partir de 2015 incluye los ingresos propios de Pemex, las transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo y el impuesto sobre la renta de contratistas y asignatarios por explotación de hidrocarburos.

<sup>b</sup> Incluye los impuestos sobre automóviles nuevos, exportaciones, no comprendidos en las fracciones anteriores y accesorios.

Notas: las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo.

Fuente: elaboración propia con base en la información de Estadísticas Oportunas, SCHP.

De acuerdo con estimaciones de San Martín Reyna *et al.* (2018) para el periodo 2005-2016, la tasa de evasión fiscal total tuvo una disminución importante, pues de 41.9% pasó a 16.1%. Por su parte la tasa de evasión del IVA disminuyó de 33.6% a 16.4%, y la tasa de evasión del ISR de 49.4% a

19.2%. El efecto agregado que estas disminuciones tuvieron sobre el PIB fue pasar de una pérdida en la recaudación del orden de 5.2% del PIB en el 2005 a sólo 2.6% en 2006 (véase cuadro II.8). Cabe mencionar que, si bien en términos porcentuales del PIB la pérdida en recaudación por evasión no es de gran magnitud, en términos monetarios esta equivalió a 510,092.3 millones de pesos (en 2016), casi el mismo monto erogado en salud en 2016, el cual fue de 512,219.2 millones de pesos (SHCP).

En cuanto a la política de cancelaciones y condonaciones de créditos fiscales<sup>10</sup>, además de carecer de transparencia por parte de la administración tributaria (SAT), así como de una justificación y metodología claras, se aboca a beneficiar a un reducido número de contribuyentes, los cuales pareciera que piensan en estos privilegios como si se tratara de algo normal y natural del sistema fiscal, y no como lo que es, disposiciones temporales, sujetas a modificaciones según el contexto, para determinados individuos con circunstancias particulares. Según el informe *Privilegios fiscales. Beneficios para unos cuantos* de Fundar (2016), “Tan sólo en el último año (2015-2016), por ejemplo, a sólo 15 personas morales se les canceló un monto superior a los 15,000 millones de pesos, lo cual quiere decir que 0.26% de los contribuyentes que recibieron un beneficio en este periodo acumularon el 31% del total de las cancelaciones.” Para el mismo año, la concentración de estas cancelaciones se ubicó en el decil X de contribuyentes, y fue de una magnitud que se podría catalogar de indignante, ya que en el caso de las personas morales, el 96% de las cancelaciones fueron efectuadas para el decil X, y en

---

<sup>10</sup> La cancelación de un crédito fiscal implica que la autoridad tributaria abandonará la recaudación de un adeudo ya sea porque su cobro resulta incosteable, o bien, porque el deudor o los responsables solidarios son insolventes o no pueden ser localizados. Con la finalidad de no destinar más recursos a deudas que resultan muy costosas recuperar y así, eficientar la recaudación, al dirigir sus esfuerzos hacia otros adeudos. La condonación consiste en el perdón total o parcial de créditos fiscales y constituye una renuncia por parte del Estado a los recursos que tiene derecho de recibir, con el fin de alcanzar otros beneficios económicos (vgr. aquellos contribuyentes con baja capacidad contributiva).

cuanto a las personas físicas, esta fue aún mayor al concentrarse el 99% en el mismo decil.

En general, de 2008 a 2016 el monto de las cancelaciones ascendió a 543,448 millones de pesos, cifra que corresponde al gasto erogado en educación en 2015. En lo que se refiera a las condonaciones de créditos fiscales, esta política adolece de un marco regulatorio que especifique de manera clara el porqué y el monto de las condonaciones, por lo tanto, más que beneficiar económicamente a los contribuyentes, ha fungido como un aliciente para la elusión fiscal —15 empresas eludieron responsabilidades fiscales durante siete años por concepto de condonaciones—. En cuanto a la concentración de estos beneficios fiscales, se presenta una situación similar al caso de las cancelaciones. De un monto de 4,400 millones de pesos condonados a personas morales, el 10% de estos contribuyentes concentró el 96.14% del total condonado; y de lo condonado a personas físicas —31.7 millones de pesos— el 10% concentró el 69% de lo condonado.

Por último, en cuarto lugar, la corrupción<sup>11</sup> en todos los niveles de gobierno en México genera una fuerte desconfianza de la población en su gobierno —poco más del 70% de la población en México no confía en su gobierno<sup>12</sup>— y en la forma en que éste hace uso de los recursos, lo cual conlleva, por un lado, a una menor recaudación fiscal, y por otro lado, debido a la percepción desfavorable que tienen para con la población, a un menor uso de ciertos servicios que ofrece el estado, ya que éstos “no hay que olvidar que con frecuencia...son insuficientes e inadecuados justamente porque no se gasta lo necesario en ellos.”<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> De acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción para 2017, elaborado por Transparency International, México ocupa el lugar 135 en corrupción de entre 180 países.

<sup>12</sup> La cifra corresponde al 2016. OECD (2017a).

<sup>13</sup> Tello (2014, p.388)

*Cuadro II.8 México: Tasa de evasión por tipo de impuesto*

Año	Tasa de evasión del IVA	Tasa de evasión el ISR	Tasa de evasión de otros impuestos <sup>a</sup>	Evasión total	Porcentaje de la evasión total con respecto al PIB
2005	33.6	49.4	14.7	41.9	5.2
2006	27.7	4.7	14.3	36.7	4.5
2007	30.4	39.3	13.1	34.7	4.2
2008	24.9	41.7	12.9	34.0	4.2
2009	32.2	47.5	11.5	40.4	5.2
2010	27.9	44.8	15.6	37.1	5.1
2011	31.9	39.8	21.1	35.9	4.9
2012	31.2	40.2	21.0	35.7	4.8
2013	29.1	38.0	19.6	33.6	4.6
2014	21.7	38.0	13.3	30.3	4.3
2015	19.4	25.8	8.8	22.4	3.2
2016	16.4	19.2	15.6	16.1	2.6

<sup>a</sup> Incluye IEPS (Impuesto Especial a la Producción y Servicios) total y el IGIE (Impuestos Generales a la Importación y Exportación) para 2016.

Fuente: San Martín Reyna *et al.* (2018).

Dado que la recaudación tributaria en México recae en mayor medida en el cobro de ISR e IVA — alrededor del 80% de la recaudación tributaria se da por concepto de estos dos impuestos— y por lo tanto su impacto en la redistribución es mayor<sup>14</sup>, los dos apartados a continuación se enfocarán en la estructura de estos dos impuestos.

<sup>14</sup>Cabe mencionar que uno de los principales problemas del sistema tributario en México es que en su mayoría recae únicamente sobre tres impuestos (IVA, ISR e IEPS), *id est* tiene una base gravable sumamente estrecha. Lo cual le deja al gobierno un margen de acción muy limitado, tanto por el lado de la recaudación como por el lado del gasto público. Es menester, por tanto, para solucionar muchos de los problemas que en materia fiscal existen, ampliar la base gravable, hacer uso de una gama mayor de tributos, como por ejemplo el impuesto a las herencias, o impuestos ambientales, que además de generar

## II.2.1 ISR

De acuerdo con el artículo 1 de la Ley sobre el Impuesto sobre la Renta (LISR), las personas físicas y las morales están obligadas al pago del impuesto sobre la renta en los siguientes casos:

- 1) Las residentes en México, respecto de todos sus ingresos, cualquiera que sea la ubicación de la fuente de riqueza de donde procedan.
- 2) Los residentes en el extranjero que tengan un establecimiento permanente en el país, respecto de los ingresos atribuibles a dicho establecimiento permanente.
- 3) Los residentes en el extranjero, respecto de los ingresos procedentes de fuentes de riqueza situadas en territorio nacional, cuando no tengan un establecimiento permanente en el país, o cuando teniéndolo, dichos ingresos no sean atribuibles a éste.

Este impuesto se recauda, en lo general, sobre la base de ingresos en efectivo, en bienes, en crédito, en servicio, o de cualquier otro tipo<sup>15</sup>. En lo que respecta a las personas morales, el gravamen se calcula aplicando la tasa de ISR para personas morales (30%) sobre el resultado fiscal obtenido en el ejercicio. Exceptuando aquellos ingresos considerados como no acumulables y que prevé la Ley en su artículo 16. En cuanto a las personas físicas, en el cuadro II.9 y en el cuadro II.10, se exponen las tarifas mensuales y anuales, respectivamente, para el cálculo del ISR. Aunado a esto, se estableció para las personas físicas el pago de ISR sobre dividendos o utilidades percibidas, así como por enajenación de acciones en la Bolsa de Valores, mismas que son gravadas a una tasa del 10%.

---

una mayor recaudación, ayudan a paliar los efectos de ciertas externalidades negativas, como por ejemplo la contaminación, o la continua ampliación de la brecha de desigualdad en la riqueza.

<sup>15</sup> Art. 16 y 90 de la Ley de Impuesto sobre la Renta 2016.

La LISR también contempla una serie de estímulos fiscales con el fin de promover ciertas actividades, sectores o regiones. Entre estos se encuentran: los estímulos a la investigación y desarrollo de tecnología, estímulos al deporte de alto rendimiento, estímulos por la contratación de personas con discapacidad y adultos mayores y estímulos a la producción y distribución cinematográfica y teatro nacional, entre otros. Lo que contemplan en general estos estímulos es la disminución del pago de ISR, cuyo monto de crédito fiscal se establece según ciertas circunstancias específicas, y que se especifican en los artículos correspondientes sobre cada estímulo.

*Cuadro II.9 México: Tarifas mensuales de ISR para personas físicas, 2016*

Límite inferior	Límite superior	Cuota fija	Por ciento para aplicarse sobre el excedente del límite inferior
\$	\$	\$	%
0.01	496.07	0.00	1.92
496.08	4,210.41	9.52	6.40
4,210.42	7,399.42	247.24	10.88
7,399.43	8,601.50	594.21	16.00
8,601.51	10,298.35	786.54	17.92
10,298.36	20,770.29	1,090.61	21.36
20,770.30	32,736.83	3,327.42	23.52
32,736.84	62,500.00	6,141.95	30.00
62,500.01	83,333.33	15,070.90	32.00
83,333.34	250,000.00	21,737.57	34.00
250,000.01	En adelante	78,404.23	35.00

Fuente: Ley del Impuesto sobre la Renta 2016.

*Cuadro II.10 México: Tarifas anuales de ISR para personas físicas, 2016*

Límite inferior	Límite superior	Cuota fija	Por ciento para aplicarse sobre el excedente del límite inferior
\$	\$	\$	%
0.01	5,952.84	0.00	1.92
5,952.85	50,524.92	114.29	6.40
50,524.93	88,793.04	2,966.91	10.88
88,793.05	103,218.00	7,130.48	16.00
103,218.01	123,580.20	9,438.47	17.92
123,580.21	249,243.48	13,087.37	21.36
249,243.49	392,841.96	39,929.05	23.52
392,841.97	750,000.00	73,703.41	30.00
750,000.01	1,000,000.00	180,850.82	32.00
1,000,000.01	3,000,000.00	260,850.81	34.00
3,000,000.01	En adelante	940,850.81	35.00

Fuente: Ley del Impuesto sobre la Renta 2016.

También se contemplan una serie de deducciones por diversos conceptos, entre ellos: los gastos netos de descuentos, devoluciones y bonificaciones, las inversiones, los créditos incobrables, el ajuste por inflación y las cuotas a cargo de los patrones pagados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). En conjunto, según la Auditoría Superior de la Federación (ASF), entre 2013 y 2016, el SAT devolvió, por concepto de deducciones, 1.3 billones de pesos relativos al pago de ISR e IVA, de cuyo monto el 74% fue en beneficio de los grandes contribuyentes.

De igual manera, aunado a lo anteriormente dicho, la ley sobre el ISR contempla diversos regímenes fiscales con sus respectivas particularidades que, en conjunto, hacen de la LISR una ley compleja y difícil de entender,

cuyo resultado final no abona a los esfuerzos recaudatorios e impide que la recaudación tributaria sea más productiva y no alcance su potencial recaudatorio y redistributivo.

### **Principales cambios de la Reforma Fiscal del 2013: ISR<sup>16</sup>**

Se eliminaron o modificaron los siguientes regímenes:

1) Régimen Simplificado.

En cuanto a las personas morales del sector primario, pasan a tributar en el Régimen de las Actividades Agrícolas, Ganaderas, Silvícolas y Pesqueras, en el que también aplica el esquema de flujo de efectivo y las personas morales cumplen con las obligaciones de sus integrantes.

2) Régimen de Consolidación Fiscal.

Se elimina el Régimen de Consolidación Fiscal y se establece un esquema de salida para los grupos de sociedades considerados en este régimen. Para ello, se prevén dos alternativas para el cálculo del impuesto diferido que se tenga al 31 de diciembre de 2013, así como un esquema de pago fraccionado en cinco ejercicios para el entero del impuesto diferido.

3) Régimen Intermedio y de Pequeños Contribuyentes.

Los contribuyentes que tributaban en el Régimen de Pequeños Contribuyentes, o en el Régimen Intermedio, a partir de 2014 pasaron al Régimen General o al Régimen de Incorporación Fiscal, dependiendo del monto de sus ingresos obtenidos en el año anterior.

Se establecieron los siguientes regímenes:

1) Régimen Opcional para Grupos de Sociedades.

---

<sup>16</sup> Este apartado se basa en su totalidad en Sobarzo (2016, pp.120-129).



A través de éste brindan condiciones fiscales propicias para que las empresas sean competitivas respecto a los inversionistas extranjeros al tiempo que se aseguren los controles necesarios para evitar las planeaciones fiscales. El régimen consiste en establecer el diferimiento hasta por tres años del ISR, a partir de un estricto control del ISR causado a nivel individual. Con esto, el impuesto diferido se determina por ejercicio y se paga en un plazo de tres ejercicios. Para tal efecto, la sociedad integradora calculará un factor de resultado fiscal integrado con el que se determinará el ISR a enterar y el impuesto que podrá diferir.

2) Régimen para Coordinados de Autotransporte.

En este régimen tributan las personas morales que administran y operan activos fijos o terrenos, relacionados directamente con la actividad del autotransporte terrestre de carga o de pasajeros o actividades complementarias a éstas; o las personas físicas involucradas en las actividades dichas. Este régimen prevé los pagos provisionales y el impuesto anual, aplicando la tarifa correspondiente, tratándose de personas físicas o la tasa de 30% en el caso de personas morales.

3) Régimen de las Actividades Agrícolas, Ganaderas, Silvícolas y Pesqueras.

Las personas morales no pagarán el impuesto hasta por un monto anual 20 veces el salario mínimo general de ingresos, por cada uno de sus socios o asociados, sin que se exceda en su totalidad, de 200 veces. En el caso de las personas físicas, no pagarán el impuesto hasta por un monto anual de 40 veces el salario mínimo general.

- 4) Sociedades o asociaciones civiles dedicadas a la enseñanza o con fines deportivos.

Estas instituciones privadas se les considera como personas morales con fines no lucrativos siempre y cuando mantengan u obtengan autorización del SAT para recibir donativos deducibles.

En cuanto a las personas físicas:

- 1) Se modificaron o añadieron las siguientes exenciones: por la venta de casa habitación, se redujo el monto de la exención de hasta 1.5 millones de unidades de inversión (UDIS) a 700 mil UDIS, siempre que durante los 5 años anteriores no hubieran enajenado otra casa habitación; se estableció el requisito en el caso de la exención por enajenación de ejidos y parcelas, que el vendedor acredite frente a la autoridad que es efectivamente el ejidatario; por último, se eliminó la exención por enajenación de acciones, ya que las ganancias por este concepto son equivalentes a otras formas de ingresos que se encuentran gravadas.
- 2) Se modificaron las tarifas mensuales y anuales, así como los tramos, del pago de ISR. Se aumentaron 3 tramos, de 8 a 11, así como la tasa máxima de ISR de 30% a 35%. Con esto último, se avanzó un poco más en la progresividad del impuesto. No obstante, como concluye Aguilar (2014) esta progresividad es “débil” y lejana de cumplir con los preceptos de justicia tributaria.
- 3) Se abrogó la opción de los contribuyentes suscritos en el Régimen de Actividades Profesionales con menores ingresos de deducir la mayoría de sus inversiones como erogaciones o gastos, por lo cual se deben sujetar al procedimiento general para la deducción de inversiones,

aplicando el porcentaje de deducción anual correspondiente, según el tipo de bien.

- 4) Se introdujo el Régimen de Incorporación Fiscal, el cual tiene como fin que, las personas físicas con actividades empresariales o que presenten servicios que no requieren de título profesional, ingresen al Régimen General. Este régimen es aplicable hasta por 10 años, por lo que al undécimo año, los contribuyentes se deben incorporar al Régimen General de Personas Físicas con Actividad Empresarial. Este régimen sólo es aplicable a las personas físicas antes mencionadas y para aquellas que perciban ingresos anuales por hasta dos millones de pesos. El impuesto se paga de manera bimestral y se calcula sobre la diferencia entre los ingresos efectivamente cobrados, menos los gastos efectivamente pagados. Pudiendo deducir, de existir, el excedente de los gastos sobre los ingresos contra los ingresos en el siguiente bimestre. De igual manera, el régimen incorpora descuentos al impuesto, comenzando por un descuento del 100% para el primer año, el cual se va reduciendo paulatinamente, año con año, a una razón del 10%, para así en el undécimo año pagar la totalidad del impuesto.
- 5) En cuanto a las deducciones personales estas se limitaron a un monto máximo entre cuatro salarios mínimos generales elevados al año del área geográfica del contribuyente, o de 10% del total del ingreso del contribuyente. La deducción por donativos se fijó en 4% del total de la utilidad fiscal obtenida o de sus ingresos acumulables en el ejercicio inmediato anterior. De igual manera, no se consideran deducibles las cuotas por seguridad social a cargo del trabajador que hayan sido pagadas por el patrón.

## II.2.2 IVA

El marco legal que regula el pago del IVA se encuentra en la Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA), en cuyo artículo 1 establece que:

“Están obligadas al pago del impuesto al valor agregado establecido en esta Ley, las personas físicas y las morales que, en territorio nacional, realicen los actos o actividades siguientes: enajenen bienes; presten servicios independientes; otorguen el uso o goce temporal de bienes; e importen bienes o servicios.”

El impuesto se calcula aplicando la tasa de 16% sobre el valor de los bienes o servicios, este valor es trasladado al consumidor. Sin embargo, hay ciertos bienes y servicios a cuyo valor se calcula el impuesto a una tasa de 0%, como son los alimentos y medicinas (salvo ciertas excepciones); hielo y agua; maquinaria para actividades agrícolas y diversos productos utilizados en la misma actividad; oro, joyería, orfebrería, piezas artísticas u ornamentales y lingotes (con contenido mínimo de 80% de estos materiales y cuando su enajenación sea al mayoreo); libros, periódicos y revistas que publiquen los propios contribuyentes; los servicios prestados en actividades agrícolas y ganaderas; y la exportación de bienes o servicios.

### **Principales cambios de la Reforma Fiscal del 2013: IVA<sup>17</sup>**

Se homologó el IVA en las fronteras (antes era del 11% para estas zonas).

- 1) No se grava el arrendamiento y la enajenación de vivienda, así como los intereses y comisiones derivados de los créditos hipotecarios.
- 2) Servicios educativos exentos, así como los espectáculos públicos.
- 3) Se aplica la tasa vigente a los alimentos para mascotas y a la venta de perros, gatos y especies pequeñas.

---

<sup>17</sup> Este apartado se basa en su totalidad en Sobarzo (2016, pp.119-120).

- 4) Se eliminó la tasa de 0% a la prestación de los servicios de hotelería y conexos realizados por empresas hoteleras a turistas extranjeros que ingresen al país para participar exclusivamente en congresos, convenciones, exposiciones o ferias celebradas en México.
- 5) Tasa de 16% a la transportación terrestre, salvo el transporte público en áreas urbanas.

Cabe mencionar que, a pesar de estas modificaciones hechas, la tasa de recaudación por concepto de IVA no reflejó un incremento sustancial en la contribución del impuesto en la recaudación total. Remitiéndonos al cuadro II.7, para el periodo de estudio seleccionado, la contribución tuvo un incremento marginal de 0.2 puntos porcentuales del PIB, pasando de una recaudación de 3.7% del PIB en 2012 a 3.9% en 2016, cifra aún alejada del promedio de la OCDE que es de 6.7%.

### **II.2.3 Contribuciones a la seguridad social**

En la actualidad, México no cuenta con un sistema de seguridad social universal, sino que el presente en México es uno fragmentado<sup>18</sup>, principalmente en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSTE), mismos que concentran a la gran mayoría de los afiliados a alguno de los sistemas de seguridad social contributiva, alrededor del 40% de la población en México, entre trabajadores y sus familias, está afiliada a alguno de estos dos (INEGI). No obstante, aún queda mucho por hacer, tan sólo en el sector privado, según estimaciones del CEEY (2018) para 2016, la cobertura de seguridad social entre la población ocupada era muy baja, el 63% de ésta

---

<sup>18</sup> Soto (2012) estima existen en México alrededor de 100 instituciones encargadas de proveer de seguridad social.

no está afiliada a alguno de los sistemas de seguridad social existentes. Por su parte la cobertura de seguridad social para los trabajadores del Estado es de 87.9% y 65.2% para los trabajadores de instituciones no gubernamentales.

El sistema de seguridad social en México se basa en un esquema de financiamiento tripartito (IMSS: trabajadores - patrones - gobierno) y bipartito (ISSSTE: trabajadores -gobierno) de cuentas individuales contributivas, a las cuales cada agente abona los montos definidos para cada cual según las cuotas correspondientes que demarca la ley<sup>19</sup>. Estas cuentas individuales son gestionadas y administradas por las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES).

Salvo consideraciones propias de cada sistema de seguridad social, la seguridad social en México comprende, en lo general, los seguros/pensiones por: riesgo de trabajo; enfermedades y maternidad; Invalidez y vida; y Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez. De igual manera, comprende el acceso a servicios de salud.

En México, las contribuciones por seguridad social son muy bajas, según datos de la OCDE, en promedio para los años de estudio 2012, 2014 y 2016, las contribuciones a la seguridad social como porcentaje del PIB, tan sólo alcanzaron el 2.2%, mientras que el promedio de la OCDE es de 9%. En comparación con los países europeos de la OCDE, esta divergencia es mucho más pronunciada, ya que las aportaciones a la seguridad social ascienden a 10.84% en promedio, lo cual explica en gran medida el éxito en sus sistemas de seguridad social<sup>20</sup>. Aún en el subcontinente latinoamericano, México se encuentra rezagado frente a países con similar nivel de desarrollo económico como Brasil (8.4% del PIB) o Argentina (6.8% del PIB); y al mismo nivel de

---

<sup>19</sup> Las diversas cuotas se determinan en la Ley de Seguridad Social y la Ley del ISSSTE.

<sup>20</sup> Cabe mencionar que niveles bajos de contribuciones obrero-patronales no necesariamente reflejan rezagos en los sistemas de seguridad social, ya que estos pueden estar además financiados con impuestos generales. Como por ejemplo el caso de Dinamarca, donde las contribuciones a la seguridad social representan el 0.1% del PIB, y es uno de los mejores sistemas de seguridad social en el mundo.

países como Guatemala, El Salvador y Perú, cuyo promedio es alrededor del 2% del PIB.

### **II.3 Gasto público social**

Como se mencionó en la introducción del presente capítulo, una de las principales consecuencias que trajo la implementación de los diversos paquetes de reformas estructurales a lo largo del periodo iniciado en 1982 y que discurre hasta la actualidad, fue el de la disminución del papel del Estado dentro de la economía. Esta situación se puede apreciar de manera más clara cuando se contrasta la participación en el PIB que tiene el gasto público en México, con aquella presente en las economías de la OCDE; para ejemplificar, en el caso mexicano en 2016 el gasto público representó el 26.95% del PIB, mientras que, por su parte, la OCDE, en promedio, registra para el mismo año el 42.98%.<sup>21</sup>

Sin embargo, si revisamos la evolución real reciente del gasto público (gráfica II.5) podemos apreciar que, en el periodo 2003-2016, tuvo lugar un incremento importante de alrededor de cinco puntos porcentuales del PIB, debido en mayor medida al aumento que tuvo lugar entre el 2008 y el 2009, año en que, cabe recordar, el PIB nacional se contrajo de manera importante debido a los efectos de la Gran Recesión. No obstante, por otro lado, para los años de estudio del presente trabajo, 2012, 2014 y 2016, el crecimiento observado fue más moderado, del orden de 1.1 puntos porcentuales del PIB.

El gasto público en desarrollo social o gasto público social comprende las erogaciones efectuadas mediante la ejecución del presupuesto público para el financiamiento de la política social, cuya finalidad es mejorar el bienestar de la población, al actuar, entre otras cosas, para disminuir la pobreza y la

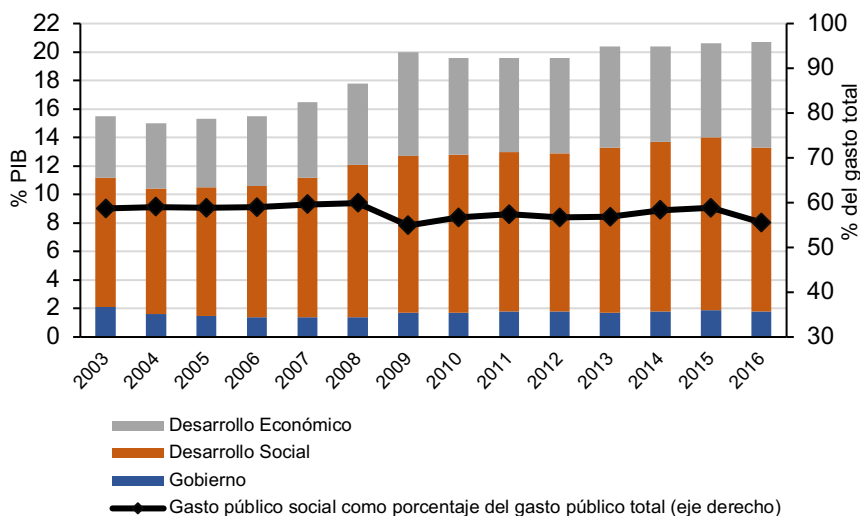
---

<sup>21</sup> OECD.stat. En este caso, el gasto público corresponde al gasto neto del sector público presupuestario, es decir, se contabiliza tanto el gasto programable como el no programable.

desigualdad, mediante tanto la provisión de servicios sociales, como la salud o la educación, como de transferencias monetarias.

Como se puede observar en la gráfica II.5, a lo largo del periodo 2003-2016, la prioridad del sector público presupuestario<sup>22</sup> ha sido, de acuerdo con la clasificación funcional del gasto público, el gasto social, mismo que representó más del 50% del gasto público total. Específicamente, para los años que comprende el estudio, este porcentaje fue de 56.7% (2012), 58.3% (2014) y 55.5% (2016).

*Gráfica II.5 México: Evolución real del gasto público total. Clasificación funcional*



Nota: Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo. La información como porcentaje del PIB se presenta utilizando el PIB anual con base al cálculo trimestral año base 2013. En este caso, el gasto público comprende el gasto programable del sector público presupuestario.

Fuente: Elaboración propia con base en Estadísticas Oportunas, SHCP.

Por otro lado, al examinar el gasto social como proporción del PIB, se advierte una tendencia creciente a lo largo del periodo, más pronunciada entre el 2003 y el 2010, periodo en el cual el gasto en desarrollo social creció 22%, al pasar de 9.1 puntos porcentuales del PIB a 11.1%. En los años siguientes

<sup>22</sup> El sector público presupuestario comprende al gobierno federal, los organismos y empresas bajo control presupuestario directo y los organismos y empresas bajo control presupuestario indirecto.



(2010-2016), se observa una desaceleración en el crecimiento de la participación del gasto en desarrollo social en el PIB, ya que el incremento registrado fue de tan sólo 3.6%, que en puntos porcentuales del PIB representó tan sólo 0.4 puntos adicionales. Este bajo crecimiento se explica por la contracción observada entre 2015 y 2016, cuando el gasto en desarrollo social pasó de representar 12.1 puntos porcentuales del PIB (máximo valor alcanzado en el periodo) a 11.5%. Por su parte, para los años de estudio, la participación del gasto social en el PIB fue 11.1%, 11.9% y 11.5%, respectivamente para los años 2012, 2014 y 2016.

### **Composición del gasto público social**

Si bien ya hemos visto que la prioridad fiscal del sector público es y ha sido el desarrollo social, es necesario realizar un segundo análisis sobre la estructura de este gasto social, el monto de recursos destinados y los rubros a los que va dirigido, con el fin de conocer los principales componentes de la política social, y lograr así una primera aproximación de su alcance. A la par, podemos identificar cuáles son los rubros prioritarios de esta política, que en consecuencia, se deduce, serán los que mayor incidencia tengan en la disminución de la desigualdad.

El gasto público social se subdivide en seis componentes: protección ambiental; vivienda y servicios a la comunidad; salud; recreación, cultura y otras manifestaciones sociales; educación; y protección social. Como se puede apreciar en el cuadro II.11, en México, para 2012, 2014 y 2016, respectivamente, se destinaron, para el financiamiento del desarrollo social, recursos por 1.77, 2.05 y 2.31 billones de pesos. De estos recursos, en los tres años examinados, únicamente tres subfunciones: salud, educación y protección social, concentraron más del 80% del gasto total.

*Cuadro II.11 México: Gasto público en desarrollo social  
(Millones de pesos)*

	Millones de pesos			Estructura Porcentual		
	2012	2014	2016	2012	2014	2016
TOTAL	1,771,956	2,052,787	2,318,038	100	100	100
Protección ambiental	27,019	30,035	25,381	1.52	1.46	1.09
Vivienda y servicios a la comunidad	208,389	257,118	321,807	11.76	12.53	13.88
Salud	439,020	472,971	515,679	24.78	23.04	22.25
Recreación, cultura y otras manifestaciones sociales	25,904	26,816	22,886	1.46	1.31	0.99
Educación	559,278	629,906	684,157	31.56	30.69	29.51
Protección social	511,533	635,100	747,333	28.87	30.94	32.24
Otros asuntos sociales	812	841	796	0.05	0.04	0.03

Nota: Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo. Gasto público comprende el gasto programable del sector público presupuestario.

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, SHCP.

Una cuestión que resalta en el cuadro es el importante aumento en los recursos destinados a la protección social. En total durante el periodo, este rubro tuvo un crecimiento porcentual de 46.09%, al pasar de 511 mil millones de pesos a 747 mil millones de pesos, con lo cual sobrepasó a la educación como el componente de mayor importancia en el gasto social en cuanto a

recursos asignados. En este sentido, le siguen en importancia, la subfunción social de educación, que en 2016 representó el 29.51% del gasto social, y la salud, que en el mismo año representó el 22.25%. Cabe mencionar que, en casi todos los rubros, salvo el de “Protección social” y “Vivienda y servicios a la comunidad”, se presenta una variación negativa en el periodo en cuanto a su participación porcentual.

En México el orden de prioridades de las distintas funciones sociales (i.e. el peso que se le da a cada una de ellas dentro del gasto social total) no dista mucho de aquel presente en las economías desarrolladas —en particular aquellas miembros de la OCDE— en las cuales, como en México, la protección social junto con el gasto en salud y en educación, representan el grueso de los recursos.<sup>23</sup> Sin embargo, cuando analizamos el peso que cada una de estas funciones tiene en relación con el PIB, la divergencia entre los valores presentes en la economía mexicana y los valores registrados para las demás economías dentro de la OCDE, se hace más visible y deja entrever el profundo rezago existente en México.

Para ejemplificar este punto, en la gráfica II.6 se puede observar el comparativo (para 2016), entre los porcentajes del producto interno bruto que destina para el gasto con fines sociales, por una parte, México, y por la otra, la OCDE (promedio de sus países miembros). Lo primero que salta a la vista es la gran desproporción existente entre ambos, mientras que en México el sector público destinó el 11.5% del PIB para el gasto social total, la OCDE, en promedio, destinó casi tres veces más (30.41%). En proporción, el gasto público social en México es equivalente a lo que la OCDE asignó únicamente a dos rubros: salud, 6.44% y educación, 5.13%. De hecho, tan sólo el gasto

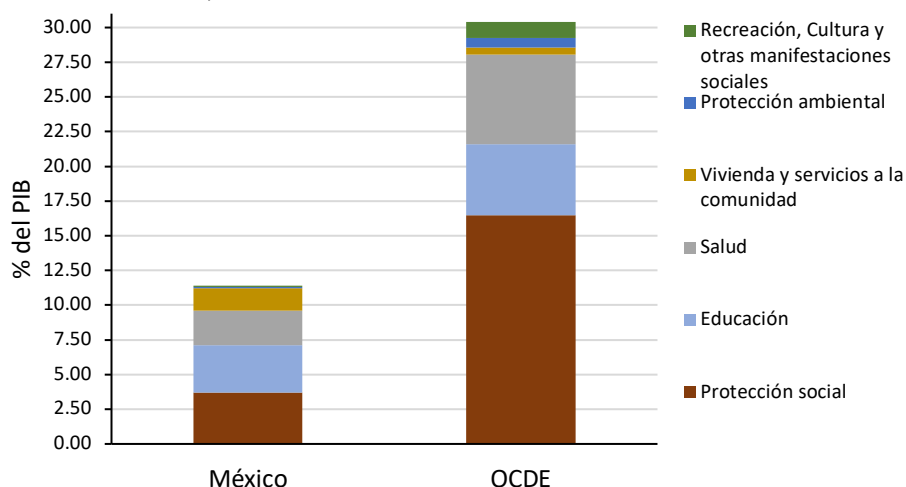
---

<sup>23</sup> Los datos se pueden encontrar en el página de OECD.stats (<https://stats.oecd.org>). La OCDE sigue la misma clasificación utilizada en este texto para las subfunciones del gasto social.

que la OCDE asignó a protección social, es mayor que todo el gasto social ejercido en México en relación con su PIB. Justamente es este rubro, que en México equivale al 3.7% del PIB, el que mas desfase presenta frente al promedio de la OCDE, equivalente al 16.46% del PIB.

De igual manera, podemos notar que el orden de prioridades de las funciones sociales en términos de asignación de recursos es diferente en la OCDE. Contrario a México, es la salud, y no la educación, la que ocupa el segundo lugar en prioridad. En cuanto a la salud, México efectúa un gasto equivalente al 2.5% del PIB, mientras que en la OCDE este gasto es del orden de 6.44 puntos porcentuales del PIB. Por su parte, la educación pública en México representa el 3.4% del PIB y en promedio en la OCDE es del 5.13%.

*Gráfica II.6 México y OCDE: Gasto público social por subfunciones, 2016*



Fuente: Elaboración propia con base en Estadísticas Oportunas, SHCP y OECD.Stat.

Para las tres subfunciones restantes, en México y la OCDE se destinan, respectivamente: en Vivienda y servicios a la comunidad, 1.6% y 0.53%, en

Protección ambiental, 0.1% y 0.69%, y en Recreación, cultura y otras manifestaciones sociales, 0.1% y 1.16%.

Siendo, pues, la protección social, la educación y la salud (de ahora en adelante gasto social) los principales componentes de la política social, en las siguientes secciones se hará una revisión más profunda sobre estos tres rubros. Para facilitar el análisis de incidencia fiscal que se propone en este trabajo, el gasto social se agrupará según la forma en que se asignan directamente los beneficios de este gasto a la población, por un lado, las transferencias en efectivo, correspondientes a los principales programas sociales de asistencia social, y por otro lado, las transferencias en especie, enmarcadas en los servicios educativos y de salud.

### **II.3.1 Transferencias en efectivo**

Una parte esencial de los sistemas de protección social, así como de las acciones redistributivas del Estado, son los programas de transferencias monetarias, los cuales tienen como fin complementar los ingresos de las personas o familias, que por una u otra razón, perciben un ingreso de mercado insuficiente como para hacer frente a una o todas las necesidades básicas, lo cual los deja en una situación de vulnerabilidad y de carencia, o incluso en una situación de pobreza extrema.

La forma en que el Estado en México otorga estas transferencias en efectivo es a través de programas sociales, de carácter no contributivo, ya que su fuente de financiamiento son los impuestos generales u otras fuentes de recursos públicos diferentes a las contribuciones laborales de seguridad social. Generalmente, estos programas de transferencias son focalizados hacia segmentos particulares de la población según diversos criterios que van desde consideraciones étnicas, hasta geográficas o de género, dependiendo del sector

de la población que se busca beneficiar. A la par, los programas son condicionados a aspectos claves como la educación o la alimentación.

En México, en la primera década del siglo XXI hubo un incremento importante en los recursos destinados a los programas de transferencias monetarias, lo cual permitió expandir su cobertura. A continuación, se detallan los principales programas de transferencias monetarias, así como aspectos claves de éstos:

### **OPORTUNIDADES – PROSPERA**

En 1997 se puso en marcha el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) el cual otorgaba sus beneficios únicamente a 300,000 hogares del ámbito rural. Posteriormente en 2002, PROGRESA se transformó en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Oportunidades), ampliando su cobertura a los 32 estados de México, así como también de los beneficios que otorgaba. Finalmente, en 2014 Oportunidades cambió y le dio lugar a PROSPERA Programa de Inclusión Social (PROSPERA de aquí en adelante).

Prospera, de acuerdo con sus reglas de operación, tiene como finalidad el contribuir al fortalecimiento en el cumplimiento efectivo de los derechos sociales, potenciando las capacidades de las personas en situación de pobreza con el objetivo de incidir favorablemente en la movilidad social y limitar, de esta manera, la reproducción intergeneracional de la pobreza. Asimismo, contempla objetivos de corto, mediano y largo plazo; en el corto plazo busca incidir en la capacidad de sus beneficiarios para la adquisición de bienes y servicios; mientras que en el mediano y largo plazo su objetivo es fortalecer el desarrollo del capital humano de las personas en situación de pobreza. Amén de otras áreas de acción como la inclusión financiera o laboral de los

beneficiarios del programa<sup>24</sup>, PROSPERA opera fundamentalmente para favorecer el desarrollo de las capacidades en materia educativa, de salud y de alimentación. (SEDESOL, 2018)

En cuanto los recursos destinados al financiamiento del programa, en 2012 el monto ejercido por el programa Oportunidades fue de 66,092 millones de pesos, recursos que permitieron la cobertura de 5,845,056 familias, equivalente a 25,631,340 personas de 105,588 localidades ubicadas en 2,449 municipios (SHCP, 2012; CONEVAL, 2013a). En 2014, ya como PROSPERA, los recursos ejercidos por el programa aumentaron a 72,652 millones de pesos, con lo cual se amplió la cobertura del programa a 25,969,544 personas de 6,129,125 hogares ubicados en 115,995 localidades de 2,456 municipios (SHCP, 2014; CONEVAL, 2015a). Finalmente, en 2016 la cobertura fue de 6,757,258 hogares, lo que implicó una población atendida de 28,032,547 personas, ubicadas en 113,212 localidades de 2,457 municipios, para lo cual se ejercieron recursos por 82,354 millones de pesos (SHCP, 2016; CONEVAL, 2017d).

Entre los principales resultados alcanzados entre 2012 y 2016 se encuentran: para el componente educación, un aumento en el número de becas otorgadas — de poco más de 6 millones de becas en 2012 a 6.4 millones de becas en 2016, más los apoyos económicos otorgados para útiles escolares, mismos que son otorgados a las familias al comienzo de cada ciclo escolar. En lo referente al componente de salud, en promedio, la cobertura de salud se ha mantenido en 5.7 millones de personas que al 2016 eran atendidas en 15,177 unidades de salud a largo de todo el territorio nacional. De igual manera, durante 2016, 17.8 millones de personas —beneficiarias de PROSPERA—, se afiliaron o re-afiliaron al Seguro Popular. Por último, a través del programa,

---

<sup>24</sup> Estos componentes de inclusión o vinculación dependen de la coordinación interinstitucional, ya que no se ofrecen directamente por el programa.

en 2016 se canalizaron recursos para el apoyo de más de 2 mil proyectos productivos registrados por los beneficiarios del programa. (SEDESOL, 2012 y 2017)

### **Programa de Empleo Temporal**

El Programa de Empleo Temporal (PET) tiene como objetivo contribuir a la protección del bienestar económico de las familias en situación de carencia o pobreza que por situaciones económicas, sociales, emergencias o desastres ven mermado su ingreso. El PET actúa a través de las Secretarías de Desarrollo Social (SEDESOL), Comunicaciones y Transportes (SCT), y Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), las cuales realizan transferencias monetarias a los beneficiarios del programa como contraprestación por su participación en proyectos de beneficio social, familiar o comunitario.

De acuerdo con el Informe de Evaluación Específica de Desempeño, elaborado por el CONEVAL (2013b) para el PET, durante 2012 se benefició a 382,832 personas a través de 8,580 proyectos, entre los cuales se encuentran proyectos de construcción o rehabilitación de centros de salud, conservación de patrimonio histórico, de infraestructura educativa, etc. Para este programa, de acuerdo con la Cuenta de la Hacienda Pública Federal se ejercieron 3,102 millones de pesos (SHCP, 2012). Dos años después, el PET, con un presupuesto ejercido de 5,268 millones de pesos (SHCP, 2014) benefició a 1,440,640 personas, lo cual representó un sobrecumplimiento del 338% sobre la población objetivo del programa para dicho año (CONEVAL, 2015b). Sin embargo, en 2016, la población atendida disminuyó hasta 1,021,149 personas (CONEVAL, 2017a, 2017b y 2017c) lo cual es consistente con la disminución en el presupuesto ejercido del orden de 4,357 millones de pesos (SHCP, 2016).



## **Pensión para Adultos Mayores**

El Programa Pensión para Adultos Mayores (PAM) tiene como propósito contribuir con la dotación de esquemas de seguridad social a las personas de 65 años o más que no cuenten con una pensión o jubilación de tipo contributivo superior a la línea de bienestar mínimo, y que por tal motivo se encuentran en situación de carencia o pobreza.

El PAM consiste en transferencias monetarias suministradas bimestralmente a sus beneficiarios — en 2012, el monto de la pensión otorgada fue de 1,000 pesos, mientras que en 2014 y 2016 fue de 1,160 pesos—. Para su funcionamiento, el PAM ejerció un presupuesto en 2012 de 17,692.7 millones de pesos. En 2014, el presupuesto ejercido fue de 36,477.9 millones de pesos, poco más del doble que aquel ejercido en 2012. Para 2016 el monto de recursos destinados al PAM fue de 38,846.3 millones de pesos. (SHCP, 2012, 2014, 2016)

En cuanto a la cobertura del PAM, en el 2012 (año en que se implementó la cobertura nacional del programa) se benefició a 3,056,816 personas, lo cual significó un avance del 87.23% de la población objetivo del programa. En el 2014, el PAM amplió su cobertura y otorgó pensiones a 5,487,664 personas, alcanzando un 95.81% de cobertura de la población objetivo.<sup>25</sup>(CONEVAL, 2015c). Sin embargo, no obstante el incremento en el presupuesto ejercido, en 2016 el PAM disminuyó su población atendida hasta 5,453,775 personas. Si bien el número de afiliados no dista mucho de aquel presente en 2014, cuando analizamos la proporción de personas atendidas en relación con la población objetivo vemos que hay un importante retroceso en la efectividad del programa, ya que esta relación fue de 83.18%, valor que es menor que el alcanzado en 2012 (CONEVAL, 2017e).

---

<sup>25</sup> Este incremento se explica debido a que en el 2013 el programa cambió su criterio de edad para ser afiliado al programa, de 70 años en adelante el programa pasó a beneficiar a las personas de 65 años en adelante.

### **II.3.2 Transferencias en especie**

Otra herramienta esencial con la que cuenta el Estado para redistribuir el ingreso entre la población es mediante la dotación de servicios públicos. Estos servicios, si bien no representan un incremento monetario directo en el ingreso de las familias, sí contribuyen al aumento de su ingreso disponible, ya que de no existir la provisión pública de estos servicios, parte del ingreso familiar sería destinado a la adquisición de dichos servicios.

Generalmente, las principales transferencias en especie del gobierno se otorgan a través de los sistemas públicos de salud y educación. En México, como hemos visto, estos servicios representan un porcentaje importante de los recursos destinados al gasto público. Por tal motivo, a continuación se expone un análisis sobre estos dos sistemas.

#### **II.3.2.1 Educación**

Los recursos destinados a la educación pública en México comprenden los gastos en servicios educativos, divididos en niveles (básico, medio superior, superior y posgrado, además de la educación para adultos), en becas y en apoyos no monetarios como libros de texto y demás material didáctico.

Como se mencionó antes, el gasto en educación pública ha sido uno de los tres componentes más importantes dentro del gasto social del gobierno no sólo debido al monto de los recursos que se destina a su financiamiento, sino también por el número de personas que son beneficiados con estos servicios. En la gráfica II.7 podemos apreciar la composición del gasto público en educación para los años 2012, 2014 y 2016. Durante estos años podemos apreciar una tendencia creciente en los recursos ejercidos en el financiamiento de la educación básica, media superior y superior, al igual que en la educación de posgrado, aunque de manera más moderada. Mientras que para la educación para adultos, así como de otros servicios educativos y actividades

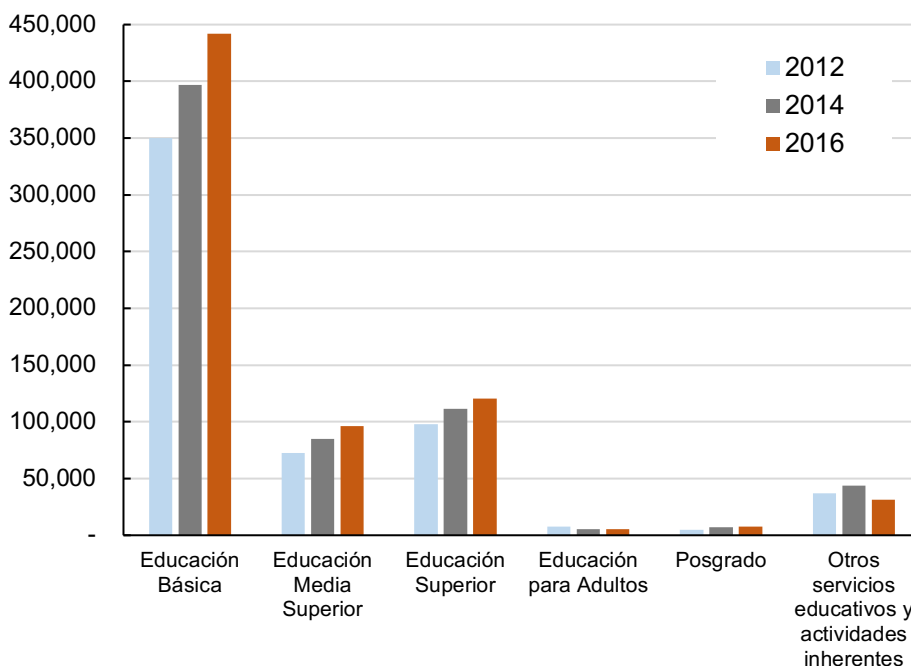
inherentes, el total de recursos ejercidos al 2016 ha disminuido incluso por debajo del ejercido en 2012.

De igual manera podemos observar que el componente más importante durante los tres años fue la educación básica (preescolar, primaria y secundaria), misma que en promedio representó el 61.8% del total del gasto público ejercido en educación. En valores absolutos, el gasto en educación básica pasó de 350,000 millones de pesos en 2012, a 396,974.73 millones de pesos en 2014. Para el 2016 se destinaron 442,114 millones de pesos a la educación básica. Este volumen de gasto corresponde con el tamaño de la matrícula en educación básica, misma que representa el mayor número de alumnos dentro del sistema nacional de educación. Para los años 2012, 2014 y 2016, respectivamente, la matrícula de educación básica con sostenimiento público fue de 23,457.3 mil, 23,468.5 mil y 23,176.85 mil alumnos. (SEP, 2013, 2017).

En cuanto a la educación media superior, el presupuesto ejercido aumentó de 72,542.92 (2012) a 96,334.98 millones de pesos en 2016, con lo cual se logró aumentar la matrícula pública de 3,672 mil alumnos a 4,165.6 mil alumnos en 2016.

El segundo nivel educativo en importancia por total de gasto es la educación superior, a la cual se le destinó un total de 120,283.25 millones de pesos en 2016, lo que representa un incremento significativo frente a los 97,832.53 millones de pesos ejercidos en 2012. Sin embargo, y a pesar de que representa mayor gasto que la educación media superior, el total de alumnos matriculados en educación superior fue de 2.53 millones en 2016, solamente 375 mil alumnos más que en 2012. (SEP, 2017)

*Gráfica II.7 México: Composición del gasto público en educación 2012-2016 (millones de pesos)*



Fuente: Elaboración propia con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal para los años seleccionados.

Pese a que el gasto público en educación ha ido aumentando, en materia de educación México aún presenta rezagos importantes. Según datos de la OCDE (2018) para 2016, el 100% de la población de entre 5 y 14 años estaba matriculado en el sistema educativo, lo cual significa que se ha logrado la universalidad en la educación básica. Sin embargo, este porcentaje disminuye a 59% para la población entre 15 y 19 años de edad, correspondiente con la educación media superior, de los cuales únicamente el 57% se gradúa, mientras que el porcentaje promedio de graduados en la OCDE es de 87%. Para el siguiente rango de edad, 20 a 24 años, únicamente un cuarto de la población se encuentra estudiando la educación superior. En contraste,

el porcentaje promedio de la EU22<sup>26</sup>, para los mismos rangos de edad es de 98%, 85% y 42%, respectivamente.

Otro indicador en el cual México presenta un rezago sumamente importante, y que está estrechamente ligado tanto con la calidad de la educación que se imparte, así como con la constante disminución en la tasa de matriculación conforme avanza la edad de la población, es el gasto que se destina por alumno. De acuerdo con la OCDE (2018), en 2016, el gasto por alumno en dólares (ajustados por PPP) por nivel educativo fue: en educación primaria, en México de 2,874 dólares, frente a 8,858 dólares en promedio registrados por la EU22. En educación media superior, de 4,224 en México, mientras que la EU22 destinó por alumno 10,230. Por su parte, en educación superior se destinó por alumno 8,170 dólares y 15,998 dólares, respectivamente en México y la UE22. Como podemos notar, el gasto que se destina por alumno en México es de un nivel muy inferior a aquel de la UE22, empero esta situación no es exclusiva de México, en general, en los sistemas educativos de América Latina esta característica, en mayor o menor medida, se repite.<sup>27</sup>

Por último, para nivel de posgrado, entre el 2012 y 2014, el presupuesto ejercido por este nivel tuvo un incremento nominal de 2,181 millones de pesos. Para el 2016 este gasto vuelve a aumentar hasta alcanzar un total de 7,667.9 millones de pesos. En cuanto a la matrícula de posgrado, entre 2012 y 2014, consecuente con el aumento en el presupuesto, hubo un incremento de 112.9 mil a 119.9 mil alumnos, sin embargo, en el 2016 la matrícula disminuyó a 119.7 mil alumnos. (SEP, 2012 y 2017). De acuerdo

---

<sup>26</sup> La EU22, son los países europeos que pertenecen tanto a la OCDE como a la Unión Europea.

<sup>27</sup> En el estudio *Education at a Glance* de la OCDE (2018), se registra el gasto por alumno en dólares (PPP) para Brasil y Colombia, el cual en promedio para los niveles educativos primario a terciario es de 4,451 dólares y 3,683 dólares, respectivamente. Estos valores, al igual que México, están bastante lejos de los niveles promedio de la OCDE o la UE22, que se encuentran en 10,520 dólares y 10,550 dólares, respectivamente.

con la OCDE (2018), en México se espera que únicamente el 28% de los jóvenes se gradúe por primera vez de licenciatura, tan sólo el 5% de los jóvenes se espera obtenga un grado de maestría, y solamente el 0.5% de los jóvenes en México se pretende obtenga un diploma por estudios de doctorado. Por su parte, en la EU22, estos indicadores se hayan en 35%, 20% y 2%, respectivamente.

### **II.3.2.2 Salud**

El Sistema Nacional de Salud (SNS) en México se encuentra integrado por instituciones tanto del sector privado como del sector público. En cuanto al sector privado, este presta sus servicios a la población con capacidad de pago. Mientras que el sistema de salud público comprende, por una parte, las instituciones de seguridad social que brindan servicios de salud a los trabajadores del sector formal y sus familias, estas están fragmentadas en el IMSS, el ISSSTE, Petróleos Mexicanos (PEMEX), Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de Marina (SEMAR). Por otra parte, están las instituciones de salud pública que otorgan servicios de salud para la población no afiliada a algún sistema de seguridad social, entre estas instituciones se encuentran el Seguro Popular, la Secretaría de Salud (SSa), los Servicios Estatales de Salud (SESA) y el Programa IMSS-PROGRESA. (Gómez-Dantés et al., 2011)

El financiamiento de las instituciones públicas de salud que brindan servicios a los trabajadores formales proviene de las contribuciones gubernamentales, las contribuciones patronales<sup>28</sup> y las contribuciones de los empleados. Mientras que los servicios de salud para la población no afiliada son financiados en su mayoría con recursos del gobierno federal y de los gobiernos estatales, amén de ciertas particularidades. En el caso de la SSa y la

---

<sup>28</sup> En el caso del ISSSTE, PEMEX, SEDENA y SEMAR estas contribuciones corresponden al gobierno.

SESA, una aparte de los recursos se obtiene de las pequeñas contribuciones o cuotas de recuperación que pagan los usuarios de estos servicios al recibir la atención. En el caso del Seguro Popular, los beneficiarios de este servicio pagan una cuota familiar, misma que no se cobra a las familias que se encuentren en los cuatro primeros deciles según la distribución del ingreso, para los demás deciles esta cuota es fija y progresiva de acuerdo con su ingreso y capacidad de pago. Finalmente, el sector privado se financia a través del gasto desembolsado por las personas al momento de recibir la atención médica, así como también mediante las primas de los seguros médicos privados.

En el siguiente gráfico podemos observar la distribución del total de los recursos ejercidos por institución en materia de salud durante el 2012, 2014 y 2016 reportados en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Como se observa, los principales rubros a los que se destina el mayor porcentaje del gasto en salud pública son al IMSS (principal institución de seguridad social en el país) y la Secretaría de Salud —dentro de la cual opera el Seguro Popular, el principal programa de salud pública en el país—. En promedio estos dos rubros representaron, entre el 2012 y el 2016, el 69% del gasto ejercido en salud. En valores nominales, el gasto ejercido por la Ssa ascendió de 109,000 millones de pesos en 2012 a 119,542 millones en 2016, de los cuales el Seguro Popular representó el 59%. Por su parte, el IMSS destinó recursos a la salud por un monto de 236 mil millones de pesos en 2016, que significó un aumento en términos nominales de 19.11% frente al gasto ejercido en 2012; este incremento obedece en gran parte al aumento en el empleo formal registrado en aquellos años.

El tercer rubro en importancia es el Fondo de Aportaciones a los Servicios de Salud, con el cual se financia en su mayoría los SESA. El incremento registrado entre el 2012 y 2016 es del 29.49%, al pasar de 66,292

millones a 85,838 millones. A este rubro le sigue el gasto público en salud erogado para los trabajadores del estado que en 2016 fue de poco más de 50,000 millones.

En lo referente al IMSS-PROSPERA<sup>29</sup>, se observa una tendencia creciente en el monto de recursos ejercidos, en gran medida influenciado por el crecimiento en el número de afiliados a PROSPERA así como en el monto que este programa destina a su componente de salud. En 2016 este gasto ascendió a 16,391 millones de pesos, de los cuales 6,189 millones provinieron del componente salud del programa PROSPERA.

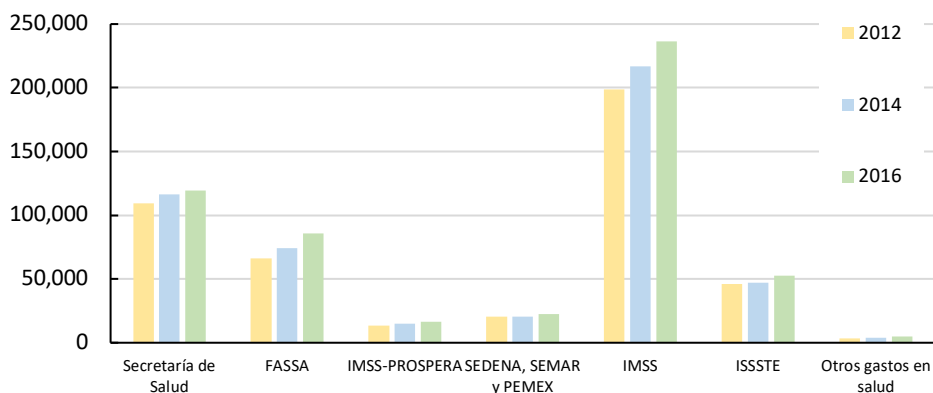
Por último, respecto a SEDENA, SEMAR y PEMEX el monto dirigido a los servicios de salud para los trabajadores de estas instituciones se mantuvo entre 2012 y 2014 estable alrededor de los 20 mil millones, sin embargo en 2016 aumentó hasta los 22,287 millones de pesos. Cabe mencionar que de entre estas tres instituciones, la que más destina recursos para los servicios de salud de sus trabajadores es PEMEX; de hecho, para los tres años, el gasto ejercido por PEMEX superó al gasto total sumado tanto de la SEDENA como de la SEMAR.

---

<sup>29</sup> Este programa está enfocado en brindar el acceso a los servicios de salud a la población que carece de seguridad social y habita en zonas rurales y urbanas de alta marginación. Además de esta población, de igual manera se incluyen beneficiarios de los programas PROSEPR, Seguro Popular y Seguro Médico Siglo XXI.



*Gráfica II.8 México: Composición del gasto público en salud, 2012-2016. (millones de pesos)*



Nota: IMSS-PROSPERA contempla la suma de los recursos del programa IMSS-PROSPERA (Ramo 19) y los recursos destinados al componente salud de PROSPERA (Ramo 12).  
Fuente: elaboración propia con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

En los últimos años se han logrado avances importantes en el acceso de la población a los servicios de salud. De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social elaborada por el INEGI (2014 y 2017), entre el 2013 y 2017 el porcentaje de afiliación de la población a alguno de los sistemas de salud en México aumentó de 77.2% a 82.7%, resultando en un total de 102.3 millones de mexicanos con acceso a los servicios de salud. Este incremento se debe, principalmente, a la ampliación de la cobertura del Seguro Popular y del IMSS, que en conjunto aseguraron a 10.5 millones de personas más durante el periodo.

En cuanto a la población afiliada, el Seguro Popular contaba con el 37.8% de ésta, el IMSS con el 36.3%, el ISSSTE el 4.9%, y el resto de las instituciones públicas de salud el 3.1%. Por su parte, para las instituciones privadas este porcentaje fue de 0.6%. (INEGI, 2017)

A pesar del aumento en el gasto en salud, y la consecuente ampliación de la población cubierta, los estándares en materia de salud en México se encuentran por debajo de aquellos que otras naciones han logrado. Para

ejemplificar este punto, en el informe *Health at a Glance 2017* publicado por la OCDE (2017b), en todos los indicadores, salvo en tres<sup>30</sup>, México tiene resultados por debajo del promedio de la OCDE, no únicamente en relación con los países desarrollados de la organización, incluso también en comparación con países cuyo PIB es equiparable al de México. Este bajo desempeño puede explicarse en gran medida por el bajo gasto per cápita efectuado en México, el cual es casi cuatro veces menor que el gasto promedio en salud que los países de la OCDE destinan por persona (1,080 dólares PPP frente a 4,003 dólares PPP, respectivamente) y el más bajo de entre todas las naciones miembros de la OCDE. Cabe mencionar que el 41% de este gasto corresponde al gasto de bolsillo, el segundo nivel más alto de la OCDE.

Aunado a lo anterior, otra cuestión fundamental que explica el relativamente mal desempeño de México en la cobertura y calidad del sistema de salud es que, al igual que la seguridad social, el sistema de salud en México está fragmentado en diversos subsistemas, los cuales no siguen una estructura y organización única, sino que cada uno de estos brinda sus servicios a la población según su condición laboral o socioeconómica, y no por las necesidades que la persona tenga. Cada sistema ofrece diversos niveles de atención, a diferentes precios y para distintos grupos de personas, lo que ocasiona que los subsistemas de salud no sólo difieran entre ellos en cuanto a los beneficios que ofrecen, sino también en la calidad de sus servicios. Esta situación más que apoyar a la disminución de las desigualdades entre la población, contribuye a la ampliación y continuación de éstas.

---

<sup>30</sup> Los indicadores en los que México tiene mejores resultados por arriba del promedio de la OCDE son en el tabaquismo, en el consumo de alcohol y en la reducción de las admisiones hospitalarias por asma o EPOC.

## II.4 Distribución del ingreso e incidencia fiscal en México

Una vez analizadas las principales características del sistema fiscal mexicano en lo que respecta, por un lado, al sistema tributario (en específico el ISR, el IVA y las aportaciones a la seguridad social) y por el otro, a la política de gasto público (las transferencias en efectivo de los principales programas sociales y las transferencias en especie de los servicios de salud y educación) podemos efectuar el análisis de cómo el Estado incide sobre la distribución del ingreso en México y así determinar tanto el alcance de la redistribución lograda, como el componente que más aporta en la reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso.

En el cuadro II.12 podemos observar, en sus diferentes escenarios según las definiciones de ingreso dadas en el capítulo I, el nivel de la desigualdad existente en México en 2012, 2014 y 2016. En primer lugar, la desigualdad del ingreso de mercado, es decir aquella antes de la intervención directa redistributiva del Estado. En segundo lugar, la desigualdad del ingreso disponible en efectivo, que es resultado una vez el Estado efectúa el cobro de los impuestos y realiza las transferencias en efectivo según los programas sociales vigentes de transferencias directas. Por último, la desigualdad del ingreso disponible ampliado, que se obtiene cuando el gasto público en especie, en este caso el gasto en salud y en educación, le es imputado a los hogares.<sup>31</sup>

En cuanto al primer nivel de desigualdad podemos observar que la desigualdad de mercado, que era ya de por sí alta, aumentó considerablemente en el periodo de estudio, ya que el coeficiente de Gini de mercado pasó de

---

<sup>31</sup> Respecto al nivel de desigualdad presente en el Cuadro II.13, es menester precisar que para el cálculo de los coeficientes de Gini para las distintas definiciones de ingreso únicamente se utilizó la información de las ENIGH sin ajuste. Es decir, los montos de ingresos reportados en la encuesta no se ajustaron de tal manera que cuadraran con los datos reportados en Cuentas Nacionales, por tal motivo, es lógico esperarse que el nivel de desigualdad en México sea de una magnitud mayor al observado en las encuestas. Al respecto véase el Recuadro 1 al final del presente capítulo.

0.4729 en 2012 a 0.5041 en 2016. Esta alta desigualdad en el ingreso de mercado se debe a aspectos relacionados tanto con las condiciones sociodemográficas de los hogares (sexo del jefe de familia, educación de los integrantes del hogar, origen étnico, etc.) como por aspectos estructurales de la economía mexicana, que en conjunto están vinculados estrechamente con los ingresos que un hogar puede aspirar a percibir. Entre las principales razones de esta desigualdad tenemos que, en primer lugar, la renta de la propiedad o el ingreso por tenencia de capital, en su mayoría lo perciben los hogares más ricos, principalmente los deciles IX y X, y en ese sentido, los hogares más pobres están fuera de la participación en estos ingresos. Y en segundo lugar —y quizá sea el componente que más aporte a esta disparidad en la distribución del ingreso de mercado—, está la inmensa dispersión de los ingresos laborales existente dentro del mercado laboral mexicano, resultado de la amplia heterogeneidad al interior de la estructura productiva, en donde los empleos mejor remunerados y de mayor productividad se concentran en los últimos deciles; mientras que, en los primeros deciles, los hogares están ocupados ya sea en el sector informal de la economía, donde la productividad y las remuneraciones son menores, o bien en empleos formales de baja calificación por los cuales perciben bajos ingresos, dando como resultado hogares pobres no obstante alguno o varios de sus integrantes se encuentren ocupados y perciban por ello un ingreso.<sup>32</sup>

Esta distribución que se origina en el mercado se ve afectada en un primer momento por la acción del Estado a través de la política fiscal tributaria, mediante el cobro de los principales impuestos al ingreso, el ISR y

---

<sup>32</sup> Ochoa (2018) hace un análisis sobre los trabajadores pobres en México y, entre otros resultados, encontró que si se considerasen únicamente los ingresos laborales en la medición de la pobreza, la tasa de pobreza extrema, en 2017, sería de 40.1% de la población. De igual manera encontró que el porcentaje de personas ocupadas en situación de pobreza extrema en el cuarto trimestre de 2014 era de 28.3%. Estos resultados, además de poner énfasis en los retos que enfrenta el mercado laboral mexicano en cuanto a precariedad de las condiciones laborales de los individuos, también resalta la preocupante desigualdad de ingresos existente al interior del mercado laboral.

las aportaciones de la seguridad social, como del cobro de los impuestos al consumo, específicamente el IVA; y en un segundo momento, la distribución de mercado se ve modificada por la acción de la política social del Estado en la forma de transferencias en efectivo, ya sea aquellas enmarcadas dentro del sistema de seguridad social (como las pensiones contributivas, los seguros de invalidez y por enfermedades, etc.) o aquellas transferidas como asistencia social mediante los programas sociales, de entre los cuales los principales son los tratados en el apartado II.3.1 del presente capítulo.

En cuanto al éxito redistributivo de estos dos componentes podemos apreciar que en realidad éste es muy moderado. En promedio, durante el periodo, el Estado logró una redistribución, expresada en puntos de Gini, de sólo 0.0338, que en porcentaje corresponde con una reducción del coeficiente en 6.92%. Esta reducción podemos afirmar que es mínima cuando se compara con la redistribución que logran, por la misma vía, los países de la OCDE, los cuales en promedio reducen poco más del 30% de la desigualdad de mercado —desigualdad muy similar a la de México— a través del cobro de impuestos y las transferencias en efectivo (Castelleti, 2013).

*Cuadro II.12 México: efectos del sistema fiscal sobre la desigualdad, 2012-2016 (coeficientes de Gini: ingreso de mercado, ingreso disponible en efectivo e ingreso disponible ampliado)*

Año	Ingreso de mercado	Ingreso disponible en efectivo	Ingreso disponible ampliado	Efecto redistributivo: ingreso de mercado a ingreso disponible en efectivo <sup>1</sup>	Efecto redistributivo: ingreso disponible en efectivo a ingreso disponible ampliado <sup>1</sup>	Efecto redistributivo total: ingreso de mercado a ingreso disponible ampliado <sup>1</sup>
2012	0.4729	0.4532	0.3910	0.0197	0.0622	0.0818
2014	0.4905	0.4493	0.3824	0.0412	0.0670	0.1082
2016	0.5041	0.4634	0.4000	0.0407	0.0634	0.1041

<sup>1</sup> cambio en puntos porcentuales.

Fuentes: cálculos propios con base en INEGI (2012, 2014a y 2016) y SHCP (2014b, 2016b y 2018).

Empero, es preciso hacer notar que el efecto redistributivo conjunto de los impuestos y las transferencias en efectivo en México mejoró durante el periodo. El sub-periodo 2012-2014 registra la mayor mejoría en este sentido, ya que de una disminución marginal de 0.0197 puntos de Gini lograda en el 2012, el impacto redistributivo del sistema fiscal fue del orden de 0.0412 puntos de Gini en 2014, lo que visto desde los porcentajes de reducción, significó más del doble del efecto igualador que el sistema tributario y las transferencias sociales tuvieron en 2014.<sup>33</sup> Sin embargo, para el siguiente bienio, el efecto redistributivo por estos conceptos se mantuvo prácticamente inalterado.

A pesar de esta mejoría redistributiva, el sistema fiscal y de transferencias en México aún presenta rezagos importantes en cuanto a su limitada capacidad redistributiva, no solamente tomando como referencia a lo logrado por los sistemas fiscales y de transferencias de los países miembros de la OCDE (de la cual México es miembro) —como se argumentó unos párrafos arriba—, sino también cuando se le compara con la redistribución promedio de las economías latinoamericanas vía impuestos y transferencias. Esta divergencia frente a las economías latinoamericanas es más marcada en relación con países de la región con relativamente similar desarrollo económico, como lo es Argentina, Brasil, Chile o Uruguay.<sup>34</sup>

Por último, para concluir el análisis de incidencia fiscal y de los beneficios propuesto para este trabajo, es necesario contabilizar en el ingreso de los hogares el ingreso en especie que perciben por el gasto público en

---

<sup>33</sup> El mayor impacto igualador registrado entre 2012 y 2014 puede ser explicado en parte por la entrada en vigor del nuevo marco fiscal a raíz de la publicación de la Reforma Fiscal del presidente Peña Nieto, que entre otras cosas aumentó el esquema de progresividad del impuesto sobre la renta a personas físicas, así como introdujo nuevos tributos sobre las ganancias de capital, aunque a una tasa considerablemente baja.

<sup>34</sup> Al respecto véase Lustig (2017b). En este documento de trabajo, la autora hace un profundo análisis de incidencia fiscal y de los beneficios en la distribución del ingreso y la pobreza para 16 economías latinoamericanas.

educación y salud imputándolo a cada individuo del hogar según lo reportado en las encuestas.

Siguiendo la metodología descrita en el capítulo I, el análisis sobre la incidencia que tiene el gasto en educación y en salud sobre la distribución del ingreso en México arrojó como resultado una reducción promedio entre 2012 y 2016 de 0.0642 puntos de Gini, lo cual significó un Gini del ingreso disponible ampliado de 0.3911. De manera particular para cada año, en 2012, el Gini post transferencias en especie, se redujo en 6.22 puntos porcentuales. En 2014 esta reducción incrementó hasta 6.7 puntos porcentuales. Sin embargo, para 2016, el impacto en la distribución fue menor que en el año de referencia inmediato anterior, y sólo ligeramente por encima del primer año de estudio, al representar una disminución de 6.34 puntos porcentuales.

Los resultados antes expuestos son relativamente similares a los encontrados por Lustig (2017b) para México en 2010. De acuerdo con el análisis llevado a cabo, en conjunto el gasto del gobierno en salud y educación redistribuyó el ingreso en 5.15 puntos porcentuales menos de Gini. Si bien esto representa una importante reducción en la desigualdad, al contrastarlo con los hallazgos de Lustig (2017b) para otros países latinoamericanos, deja entrever que las limitantes redistributivas del Estado mexicano no sólo existen en cuanto al sistema tributario y las transferencias directas se refiere, sino que también existen rezagos importantes en la redistribución que se logra con el gasto público social en especie. Esto último se puede observar al comparar el desempeño mexicano con el de otras economías de la región con similar PIB per cápita, por ejemplo en el caso de Argentina, la reducción de la desigualdad lograda a través de los servicios públicos de salud y educación es del orden de 8.3 puntos porcentuales de Gini; en el caso de Brasil, esta reducción es de 8.34 puntos porcentuales de Gini; y en el caso de Uruguay es de 7.35 puntos porcentuales de Gini.



De igual manera, los resultados hallados en el caso de México son de magnitud semejante a aquellos encontrados por Tutivén (2018), quien al realizar un análisis de incidencia fiscal para el gasto en educación y salud en México para el año 2016 encontró que la contribución de éstos en la disminución de la desigualdad en la distribución del ingreso fue de 3.61 puntos porcentuales de Gini para el caso de la educación y de 0.83 puntos de Gini para el caso en salud.

En conjunto, dados los resultados antes expuestos, podemos concluir que el componente redistributivo de la provisión pública de servicios de salud y educación en México se ha mantenido estancado en una limitada redistribución alrededor de 6 puntos porcentuales de Gini. Sin embargo, es interesante hacer notar que entre los componentes redistributivos de la política fiscal analizados en este estudio, las transferencias en especie son las que más contribuyen en la igualación en la distribución del ingreso, aunque el efecto de la política tributaria y de transferencias en efectivo sobre la desigualdad tuvo un importante incremento en el periodo. En promedio, entre 2012-2016, contribuyeron a una reducción del coeficiente de Gini de 14.10%, frente al porcentaje de reducción vía tributos y transferencias en efectivo de 6.92%.

La importancia relativa de los servicios públicos en México en la redistribución del Estado pone de manifiesto uno de los principales problemas que el sistema sanitario y educativo mexicano tiene, estos es la calidad de los mismos y la mala percepción que se tiene de estos. El uso y apoyo a los servicios públicos se ve fuertemente afectado por la percepción que los ciudadanos tengan sobre la calidad de éstos. En el caso de México, se entiende que las transferencias en especie sean el principal agente redistribuidor debido a que, dada la mala calidad de los servicios públicos, desincentivan a los hogares de ingresos altos de hacer uso de los mismos (aunque tengan el derecho de usarlos, como es el caso de los hogares de ingresos altos adscritos

al IMSS) y, al contrario, optan por la adquisición privada de estos servicios, que en México es de mayor calidad a la vez que muy costosa. En el caso de las familias de ingreso medio, la clase media, en su mayoría también opta por la provisión privada de la salud y la educación, aunque esto represente una presión adicional al presupuesto familiar. Por último, entre las familias de bajos ingresos, a pesar de que su percepción de los servicios públicos pueda también ser de una mala calidad, está más difundido el uso de estos servicios básicos públicos, ya que es la única opción a la que pueden acceder; por tal motivo, el grueso del gasto público en salud y educación se distribuye en mayor medida a los primeros deciles de la distribución, lo cual resulta en una transferencia progresiva que abona, de manera importante, al esfuerzo redistributivo del sistema fiscal.

A modo de conclusión, queda mencionar un par de cosas. En primer lugar, el efecto redistributivo que en su totalidad tiene el sistema tributario y el gasto público social en México es de un impacto muy moderado que no logra abatir de manera importante el grave problema de desigualdad existente en México, ya que como hemos visto el efecto redistributivo total del sistema fiscal está prácticamente estancado, en una suerte de equilibrio redistributivo bajo. Y en segundo lugar, en línea con lo anterior, este escaso impacto igualador del ingreso por parte del Estado mexicano deja entrever que los esfuerzos que se han hecho en materia de reforma fiscal han sido muy pobres y mal diseñados. Ya que, si bien, remitiéndonos al cuadro II.12, entre el 2012 y el 2014 se vio un incremento importante en la redistribución efectuada vía impuestos y transferencias en efectivo, cuya causa podemos bien encontrarla directamente por la acción de la reforma fiscal implementada a finales de 2013, para el siguiente sub-periodo 2014-2016, el impulso igualador del sistema tributario y de transferencias monetarias perdió fuerza, e incluso el efecto redistributivo de estos instrumentos fue menor en 2016 que en 2014.

Con lo cual se concluye la reforma fiscal fracasó, en tanto no cumplió con uno de los objetivos centrales de un sistema fiscal en un Estado moderno, el de redistribuir el ingreso entre sus ciudadanos, de tal suerte que se logre una sociedad más igualitaria. Y, en cambio, el diseño e implementación de la reforma fiscal del 2013 fue incompleto, en tanto si bien sí tuvo un impacto importante en un primer momento al elevar el efecto redistributivo, este impacto fue único y no se mantuvo en aumento en el siguiente periodo, como podría esperarse de una reforma fiscal dados los altos niveles de desigualdad persistentes en México.

#### Recuadro 1 México, desigualdad escondida.

##### El problema de la subestimación de las encuestas.

Es bien sabido que una de las complicaciones que surgen cuando se utilizan los datos recabados por las encuestas de ingresos al analizar la desigualdad en un país es que es posible que los cálculos efectuados con base en esos datos estén subestimados. Esto debido a que existe una tendencia en las encuestas a arrojar resultados cuya cuantía difiere (es inferior) a lo que los registros institucionales, como Cuentas Nacionales, reportan.

Principalmente, son dos los componentes que explican esta subestimación. Por un lado, está el problema de la subdeclaración, el cual consiste en que los individuos encuestados pueden bien no reportar con veracidad los ingresos que perciben, por múltiples razones. En segundo lugar, está el problema de truncamiento, que hace referencia a que en el periodo de levantamiento de la encuesta, los encuestadores no pueden realizar la encuesta a ciertos individuos, como por ejemplo podría ser el caso de los hogares más pobres que habitan regiones

apartadas y de difícil acceso, lo que dificulta que se les pueda encuestar, pero también se puede dar el caso que los hogares más ricos tampoco nunca llegan a ser encuestados<sup>35</sup>. De hecho, como varias investigaciones lo han demostrado — por ejemplo, Székely y Hilgert (1999), Mistiaen y Ravallion (2003), Korinek, Mistiaen y Ravallion (2006), Alvaredo (2010) o Banerjee y Piketty (2010)<sup>36</sup>—, es en los hogares de ingresos altos en donde el problema del truncamiento es más visible.

En México, este es un problema que no solamente ha persistido desde que las encuestas de ingresos y gastos (ENIGH) se comenzaron a levantar con una periodicidad bianual (1984), sino que también ha sido creciente. Entre 1994 y 2006, la proporción entre los ingresos de las personas reportados en la ENIGH y aquellos registrados en Cuentas Nacionales, osciló entre el 52 y 62%. Sin embargo, este porcentaje ha venido cayendo sistemáticamente hasta alcanzar un 33.5% en 2014, como lo muestran Cortés y Vargas (2017).

Dada esta creciente problemática de subreporte, hoy en día los análisis de desigualdad realizados en México con más frecuencia buscan ajustar los datos de las encuestas. La manera convencional de realizar este ajuste para investigaciones de otros países es a través de los datos fiscales libres que publica el Ministerio de Hacienda de cada país. Sin embargo, debido a que en México la Secretaría de Hacienda no ha puesto esos datos para libre uso, argumentando cuestiones de secrecía fiscal, no es posible utilizar esta fuente alterna. Por tal motivo, en los análisis realizados para México, la fuente alterna para el ajuste es la cuenta del ingreso de las personas en Cuentas Nacionales, y el método

---

<sup>35</sup> Piénsese, por ejemplo, en el caso del hogar que habita Carlos Slim, el mexicano más rico.

<sup>36</sup> Citados en Campos, Chávez y Esquivel (2014).

para realizar dicho ajuste varía según los criterios propios del investigador que realice el análisis.

Uno de los ejercicios de ajuste más recientes que han desarrollado una metodología diferente, es el realizado por Cortés y Vargas (2017), el cual se basa en diferentes escenarios de subdeclaración y truncamiento (diferente participación de estas dos cuestiones en el total del subregistro), diversos supuestos sobre estos: que el truncamiento se da en la cola derecha de la distribución, es decir los hogares más ricos, y que la subdeclaración es proporcional al ingreso del quinto al décimo decil (o proporcional al cuadrado del ingreso); y dos fuentes para el ajuste, Cuentas Nacionales y la información sobre la riqueza que tienen los mexicanos más ricos que aparecen en la lista de Forbes. Los hallazgos de esta investigación denotan que en México la desigualdad es de una magnitud mucho mayor a lo que se reporta oficialmente. Tan sólo para 2014, el Gini del ingreso disponible, según los supuestos que se utilizaron para el ajuste, puede variar de entre su nivel más bajo 0.595, a su nivel más alto de 0.818, mientras que la cifra oficial, dada por el INEGI (2015), fue de 0.47.

En síntesis, las cifras oficiales sobre la desigualdad presente en México subestiman fuertemente la magnitud real de esta problemática, y vez con vez este problema se hace mayor. Frente a esta situación, es imperativo un cambio en las metodologías de las mediciones oficiales, así como una mayor transparencia en cuanto a los datos fiscales del país, de tal suerte que la verdadera desigualdad en México no siga estando “escondida” frente a nuestros ojos.

## **Capítulo III. El caso europeo: Distribución del ingreso e instrumentos fiscales seleccionados**

### **III.1 Introducción.**

Una de las convenciones más utilizadas en la actualidad para clasificar a las naciones es la diferenciación que se hace de éstas entre países desarrollados, subdesarrollados y en vías de desarrollo. Amén de aspectos meramente económicos —como el PIB per cápita, el volumen y la composición del comercio, el componente de valor agregado de la producción nacional, entre muchos otros— que sirven como base para tener una aproximación sobre en qué clasificación se encuentran las naciones, quizá el referente *par excellence* que permite separar una nación desarrollada de aquella en vías de desarrollo y, aún más, de aquella subdesarrollada, es el alto nivel de vida, o bienestar social, del que goza la población.

Uno de los principales índices que miden el desarrollo de una nación es el Índice de Desarrollo Humano (IDH) elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Este índice se calcula con base en 3 aspectos: la posibilidad de gozar de una vida larga y saludable, la capacidad de adquirir conocimientos (educación) y la oportunidad de tener recursos que permitan un nivel de vida digno. Como podemos notar, estos tres componentes (una buena salud, educación y un ingreso por encima del umbral de pobreza) corresponden —o debieran corresponder— con los principales objetivos que tiene un Estado para efectuar una redistribución del ingreso (y/o la riqueza) más amplia.

En este sentido, el entender en términos generales las acciones redistributivas que realizan, tanto por el lado del sistema tributario como por el lado del gasto público, estos países que han logrado llegar y mantener un nivel de bienestar social alto para su población, es esencial si lo que se busca

es reproducir los logros alcanzados por estos países. Sobre todo, en una nación como México, en la cual se palpa día a día una alta desigualdad y permea, en una gran parte de su población, un precario o bajo nivel de vida.

Por lo tanto, este capítulo aborda el análisis, desde la perspectiva de la acción redistributiva del Estado, sobre cuáles son las características generales que comparten las naciones consideradas exitosas en términos redistributivos<sup>1</sup> y de bienestar social, con el fin de entender los determinantes de dicho éxito. Para tales efectos, se analizan las particularidades de los sistemas tributarios, de seguridad social y de gasto público que comparten estos países. Dado que los países europeos son el referente obligado cuando se habla sobre nivel de vida de sus ciudadanos y, por ende, en cuanto a éxito redistributivo, el análisis de incidencia fiscal se hará alrededor de éstos. A razón de lo monumental que supone la tarea de analizar las áreas arriba mencionadas para la totalidad de los países europeos, opté por escoger de entre ellos los países que a mi parecer se ajustan más a los objetivos planteados para este trabajo. Estos países seleccionados son: Alemania, España y Francia.

Esta elección se hizo tomando en cuenta, en primer lugar, que estos tres países comparten semejanza tanto en el nivel de desigualdad de mercado, como en los niveles de desigualdad alcanzados una vez los respectivos Estados redistribuyen, *id est* cuando cobran impuestos y realizan las transferencias en efectivo (desigualdad en el ingreso disponible en efectivo) y las transferencias en especie (desigualdad en el ingreso disponible extendido) (remitirse a la gráfica II.4 del capítulo II). En segundo lugar, en Francia y Alemania el sistema de seguridad social sigue una lógica de financiamiento semejante a un modelo bismarckiano<sup>2</sup>, es decir mediante contribuciones sociales pagadas por

---

<sup>1</sup> Ver Recuadro 2 al final de la presente sección.

<sup>2</sup> En Europa, y en general en el mundo, los sistemas de seguridad social se caracterizan por tener como origen o base dos modelos: el Modelo Bismarckiano y el Modelo Beveridge. El primero, que nació en la Alemania del Canciller Otto von Bismarck a finales del siglo XIX, se caracteriza principalmente por ser un sistema que brinda cobertura dependiendo de la condición laboral del individuo y que está financiado con

el empleador y el empleado, que es justamente el modelo de seguridad social en el que se basa el de México.<sup>3</sup> En el caso de España, el sistema de seguridad social es uno de corte beveridgeano, es decir que está financiado con impuestos generales. En la práctica, en Europa, independientemente del modelo seguido, los sistemas de seguridad social ofrecen una cobertura universal y una amplia abanico de seguros y prestaciones, similares para todos los países —al menos en aquellos que pertenecen a la Unión Europea—, por lo que la diferencia en los modelos de seguridad social no supone una dificultad para la comparación y análisis que se pretende hacer más adelante.

El presente capítulo lo componen cinco apartados. El primero de ellos corresponde a la presente introducción. En el segundo apartado se presenta una breve reseña sobre el periodo 1980-2016 para los tres países estudiados, mostrando algunos hechos estilizados sobre finanzas públicas y desigualdad en la subregión europea. El tercer apartado es un análisis de las características generales de los sistemas impositivos de los países seleccionados, en específico en lo concerniente al ISR, el IVA y las contribuciones a la seguridad social. El cuarto apartado trata sobre los niveles y composición del gasto público en Alemania, España y Francia desagregándolo en dos secciones: la primera se aboca a estudiar las semejanzas entre los esquemas de transferencias monetarias a la población; y la segunda sección trata las características generales de los respectivos sistemas de salud y educación. El quinto apartado engloba los resultados obtenidos de los dos apartados previos

---

contribuciones pagadas tanto por el empleador como por el empleado. El segundo modelo, que nace en Inglaterra a mediados del siglo XX y fue desarrollado por Sir William Beveridge como una ampliación de los seguros y beneficios del sistema de seguridad social existente, se caracteriza por brindar cobertura universal, independientemente de la situación laboral del ciudadano, y por estar financiado con los impuestos generales, así como tener una gestión administrativa pública.

<sup>3</sup> Cabe mencionar que estos países no siguen un modelo estrictamente bismarckiano, ya que la cobertura del sistema de seguridad social es universal, y no únicamente para los trabajadores asegurados y sus familias. Además, los beneficios de la seguridad social están en parte financiados con impuestos generales. De igual manera, en el caso de México, su sistema de seguridad social tampoco es uno estrictamente Bismarckiano, debido a la presencia del seguro popular y otros programas sociales que son financiados con impuestos generales.



y analiza las características generales comunes y contrastantes que comparten los tres países estudiados en lo que respecta a los instrumentos fiscales seleccionados. Por último, en el apartado final se lleva a cabo el estudio de incidencia fiscal para los tres países y se analiza el efecto redistributivo de los instrumentos fiscales seleccionados.

#### Recuadro 2

##### Éxito distributivo. Este de Asia y el modelo europeo.

Una nación puede considerarse exitosa en términos distributivos cuando su economía presenta un nivel bajo de desigualdad en la distribución del ingreso disponible. Sin embargo, es preciso hacer la distinción que este éxito distributivo puede alcanzarse aún desde la distribución inicial del ingreso, es decir desde la distribución del ingreso de mercado. En otras palabras, el éxito distributivo es factible de obtenerse aún antes de que el Estado redistribuya el ingreso mediante el cobro de impuestos y las posteriores transferencias monetarias. Para este propósito (una desigualdad de mercado baja) la política del Estado debe estar encaminada a una igualación al largo plazo de la dotación de capital y de la educación.<sup>4</sup>

En *Global Inequality*, Branko Milanovic (2016) analizó la desigualdad en la distribución del ingreso de mercado y del ingreso disponible de ciertos países ricos de Asia y Occidente que registraban una baja desigualdad. Lo que encontró fue que, si bien el coeficiente de Gini del ingreso disponible era muy similar entre los países de ambas regiones, el Gini de mercado entre los países asiáticos difería sustancialmente del Gini de mercado de los países occidentales. Por lo tanto, entre las economías exitosas, distributivamente hablando, podemos encontrar dos grandes ejemplos: el de algunos países del Este de Asia y el modelo europeo u occidental.

---

<sup>4</sup> Para indagar sobre las políticas que conllevarían a una disminución de la desigualdad de mercado en el largo plazo ver Milanovic (2016; Cap.V).

En cuanto al primer ejemplo, este se caracteriza por el hecho de que las economías que engloba (Japón, Corea del Sur y Taiwán) combinan bajos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso de mercado y un Estado relativamente pequeño que redistribuye poco. Por lo tanto, la desigualdad del ingreso post-fisco (*id est* la desigualdad del ingreso disponible) termina siendo muy similar—aunque de menor magnitud—que la desigualdad de mercado. En otras palabras, estas economías logran un nivel bajo de desigualdad en el ingreso disponible (de alrededor de 33 puntos de Gini, mismo nivel que las economías ricas occidentales) sin la necesidad de una gran intervención redistributiva por parte del Estado.

Por su parte, en el modelo europeo o modelo occidental, las economías presentan una desigualdad en el ingreso de mercado muy alta, muy superior a aquella de las economías asiáticas mencionadas (hasta de 15 puntos de Gini). Frente a esta alta desigualdad, el papel y la acción redistributiva del Estado adquieren una relevancia crucial. En consecuencia, para lograr bajos niveles de desigualdad en el ingreso disponible, el sistema de impuestos y transferencias en estas naciones tiene que ser muy grande. Y en efecto lo es. Para ejemplificar, tomemos el caso de Taiwán y Canadá. En términos relativos, el tamaño del sistema de impuestos y transferencias sociales en Canadá es tres veces mayor que el de Taiwán, y sin embargo, el nivel de desigualdad del ingreso disponible en ambos países es el mismo: 33 puntos de Gini (Milanovic, 2016).

En síntesis, las naciones bajo el modelo europeo conjugan niveles altos de desigualdad en el mercado con una amplia redistribución del sistema fiscal. Sin embargo, existe otra vía por la cual llegar a una sociedad en donde el ingreso esté distribuido más igualitariamente, y es atacando el problema desde antes de que surja, como es el caso de las naciones del Este de Asia aquí mencionadas.

## **III.2 Hechos estilizados de finanzas públicas y desigualdad en la subregión europea, 1980-2016**

### **III.2.1 Evolución del crecimiento económico y las finanzas públicas.**

Con la crisis del modelo keynesiano (principalmente por un aumento considerable de la inflación) de finales de los setenta y principios de los ochenta, se buscó una alternativa que sustituyera a dicho modelo, la alternativa que surgió, fuertemente impulsado por los gobiernos de Margaret Thatcher en Reino Unido y de Ronald Reagan en EE. UU., fue el neoliberalismo. Las principales cuestiones que busca este modelo pueden ser resumidas a grandes rasgos en una liberalización del mercado, un libre comercio y una fuerte disminución, hasta el mínimo nivel de ser posible, de la intervención del Estado en la economía.

La implementación de las políticas neoliberales, supuso un retroceso en el mejoramiento de los principales indicadores económicos y sociales de Europa, que habían mostrado un sostenido aumento en las décadas pasadas, como lo muestran Weisbrot y Ray (2011). Dichos autores realizaron un estudio para el Center for Economic and Policy Research (CEPR) de la Universidad de Washington en donde estudiaron la evolución de los principales indicadores económicos y sociales de 191 naciones para el periodo 1960-2000, dividiéndolo en dos subperiodos: 1960-1980 y 1980-2000; cuyo punto de inflexión entre ambos subperiodos es la asimilación del modelo neoclásico en su corte neoliberal. A grandes rasgos, lo que los autores encontraron es que en la gran mayoría de naciones, los indicadores económicos y sociales que evaluaron se vieron desmejorados o desaceleraron su mejoramiento para el subperiodo 1980-2000 frente a los resultados observados en el subperiodo 1960-1980. Lo que salta a la vista es que esta desmejora económica y social es justamente apreciable en las naciones que

viraron en los años ochenta hacia la implementación de las políticas neoliberales.

A continuación se presentan algunos indicadores seleccionados, económicos y sociales, para ejemplificar, brevemente, los años más cercanos anteriores al año 2016, seleccionado como referencia para este estudio, para Alemania, España y Francia.

En el cuadro III.1 se puede apreciar la evolución del crecimiento económico de 1980 a 2016, para los tres países europeos analizados en este capítulo. Si bien podemos apreciar que en la mayoría de los casos la variación presente en el producto interno bruto ha sido positiva, esta ha sido de igual forma relativamente baja, sobre todo si tomamos en cuenta que en las décadas pasadas los tres países habían presentado tasas de crecimiento de hasta 8% anual; son contados los años en los que se observa un repunte en las tasas de crecimiento por encima del 3%. En general, se puede determinar que el desempeño de las economías presentes en el cuadro ha visto una desaceleración hacia finales del periodo expuesto, ya que en todos los casos, la tasa de crecimiento inicial del periodo es mayor que la última tasa de crecimiento mostrada.

Al analizar las finanzas públicas podemos apreciar que en los tres casos, el balance del sector público muestra una tendencia mas o menos encaminada a mejorar la situación de las finanzas públicas. En el caso de España y Francia, esta tendencia es menos acentuada que en el caso alemán, ya que estas dos naciones presentan déficits en su balanza, ambas con altibajos, mas en cuanto a España estos vaivenes son más pronunciados que en el caso francés, esto debido a que la Gran Recesión de 2008-2009 le “pegó” con más fuerza a la economía española aunado al hecho de que su recuperación ha sido mucho más complicada y lenta que la francesa o la alemana.

*Cuadro III.1 Crecimiento económico y finanzas públicas (ingreso, gasto y déficit público como % del PIB) en Alemania, España y Francia, 1980-2016*

	Alemania				España				Francia			
	Crecimiento económico	Ingresos públicos	Gasto público	Déficit público	Crecimiento económico	Ingresos públicos	Gasto público	Déficit público	Crecimiento económico	Ingresos públicos	Gasto público	Déficit público
1982	-0.7	n/d	n/d	n/d	1.2	n/d	n/d	n/d	2.5	n/d	n/d	n/d
1988	3.7	n/d	n/d	n/d	5.1	n/d	n/d	n/d	4.7	n/d	n/d	n/d
1994	2.5	45.7	55.1	-9.43	2.4	37.3	44.1	-6.79	2.4	49.7	54.8	-5.11
2000	3	46.2	47.8	-1.58	5.3	37.9	39.1	-1.16	3.9	50.3	51.7	-1.32
2006	3.7	43.9	45.2	-1.65	4.2	40.6	38.4	2.12	2.4	50.4	52.9	-2.44
2012	0.5	44.9	44.9	0.01	-2.9	37.9	48.7	-10.74	0.3	52.1	57.1	-4.98
2014	2.2	44.9	44.3	0.58	1.4	39.2	45.1	-5.92	1	53.3	57.2	-3.9
2016	2.2	45.5	44.3	1.18	3.2	38.1	42.4	-4.31	1.1	53	56.6	-3.54

n/d: no disponible

Fuente: Elaboración propia con base en las estadísticas de la OCDE y Eurostat.

En el caso francés se puede entender esta disminución del déficit público debido a que, si bien hubo un crecimiento tanto por el lado de los ingresos públicos, como por el lado del gasto, el aumento en los ingresos durante el periodo fue de una magnitud tal que pudo compensar el aumento observado en el gasto público; en Francia, entre 1994 y el 2016, el aumento en los ingresos públicos fue de 3.3 puntos porcentuales del PIB, mientras que el aumento, en el mismo periodo, del gasto público fue de 1.8 puntos porcentuales del PIB.

En España, tanto el ingreso público como el gasto público sufrió una disminución durante el periodo. Sin embargo, el decrecimiento en los ingresos del Estado fue de una magnitud menor que los recortes al gasto público, lo cual permitió la disminución observada en el déficit fiscal.

Por último, en el caso alemán, este presenta un superávit en la balanza del sector público. Empero, este superávit no se puede explicar por el hecho de un incremento en el ingreso público, ya que como observamos en el cuadro III.1, los niveles de ingreso del sector público en 2016 se encontraban prácticamente en el mismo nivel que al inicio del periodo, alrededor de 45% del PIB. Por lo tanto, la explicación a este superávit la hallamos por el lado del gasto, ya que este sufrió un fuerte recorte, al pasar de representar el 55.1% del PIB en 1994 a una magnitud de 44.3% del PIB en 2016.

Cabe mencionar que durante el periodo, en los tres países, la legislación tributaria para el impuesto a la renta personal tuvo cambios importantes, impulsados por las recomendaciones que exigía el modelo neoliberal. Estos cambios se vieron reflejados en una importante reducción de las tasas marginales máximas del ISR personal. En el caso alemán, la tasa marginal máxima de ISR a las personas físicas era de 51% en 1994, para el 2006 ésta había descendido hasta 42%, para volver a incrementar, levemente, en 2016 hasta 45%. El francés fue un caso similar, en 1994 la tasa marginal

máxima de ISR fue de 53.25%, en 2006 disminuyó en 13.25 puntos porcentuales hasta ubicarse en una tasa del 40%, diez años después, en 2016, se incrementó moderadamente hasta una tasa del 45%. Finalmente, en el caso español, la tasa máxima en 1994 fue de 48% mientras que en 2016 esta disminuyó relativamente poco hasta ubicarse en 45%. (OECD.stat)

### **III.2.2 Evolución de la desigualdad.**

Ahora bien, a manera de conclusión para este breve resumen, continuando con nuestro análisis, la gráfica III.1 muestra la evolución, para el periodo 1994-2016, de la desigualdad en la distribución del ingreso, expresado como coeficiente de Gini del ingreso disponible, para Alemania, España y Francia. En la gráfica se puede observar, en los tres casos, que la desigualdad en el periodo se ha visto incrementada (líneas continuas en la gráfica), en gran medida impulsada por, entre otras cosas, el bajo crecimiento económico del periodo, así como por la implementación de políticas de corte neoliberal, como el recorte al gasto.

Cabe mencionar que, no obstante el incremento en la desigualdad, éste se encuentra aún en niveles que son considerados bajos (Francia y Alemania) o aceptables (España<sup>5</sup>), de alrededor de 0.29 en el caso de Alemania y Francia y de 0.34 en cuanto a España. Sin embargo, como lo demuestran las líneas punteadas del gráfico III.1, la tendencia en las tres series es, aunque muy moderada, creciente.

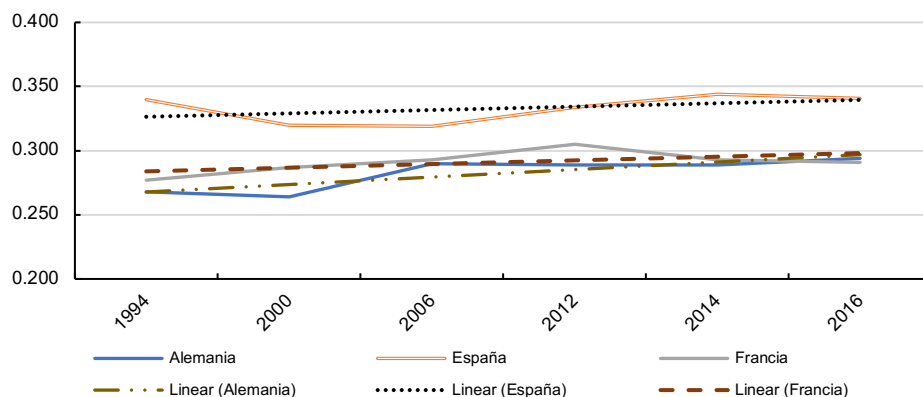
Por último, cabe aclarar que gran parte de esta moderada tendencia al alza en la desigualdad se debe en gran medida a que la solidez del Estado de Bienestar, construido e institucionalizado en el periodo de posguerra, en los países europeos ha fungido como una fuerza que contrarresta los efectos

---

<sup>5</sup> Es importante hacer saber que España, aunque con niveles relativamente bajos de desigualdad en el ingreso disponible, se encuentra entre los países más desiguales de Europa.

desigualadores del bajo crecimiento económico y de las crisis o recesiones que se han presentado en el periodo, como han sido la crisis de los noventa, la de inicios de los 2000 y, más recientemente, la Gran Recesión de 2008-2009.

*Gráfica III.1 Evolución reciente del coeficiente de Gini de Alemania, España y Francia, 1994-2016*



Nota: "Linear" se refiere a la línea de tendencia para cada país especificado.  
Fuente: elaboración propia con base en OECD y Eurostat.

Para entender los mecanismos tributarios y de gasto público, parte esencial del Estado de Bienestar europeo, que han permitido a los países europeos aquí estudiados el ser capaces de mantener niveles relativamente bajos de desigualdad, a pesar de las complicaciones que sus economías —y la economía mundial en general— han vivido, es que se aboca la siguiente sección.

### **III.3 Instrumentos fiscales seleccionados en Alemania, España y Francia: ISR, IVA y contribuciones a la seguridad social.**

#### **III.3.1 Alemania<sup>6</sup>**

##### **Impuestos directos**

<sup>6</sup> El presente apartado se basa en los datos publicados por PWC, *Worldwide Tax Summaries, Germany*; Deloitte (2017b) y BMF (2017).



Las categorías básicas de ingresos imponibles para las personas físicas en Alemania son el ingreso por actividades agrícolas y forestales, ingreso por empleo y autoempleo, ingreso por actividades empresariales, ingreso por ahorro e inversiones de capital, ingresos por alquiler y ciertos tipos de ganancias de capital.

Las tasas de ISR en Alemania, como en otras legislaciones europeas, siguen el principio de progresividad<sup>7</sup>, por lo cual se busca actualizar continuamente los tramos de ingresos imponibles así como las tasas correspondientes. En el cuadro III.2 se puede observar la distribución de las tasas impositivas por nivel de ingresos para el 2017. Los ingresos hasta por 8,820 euros anuales están exentos del pago del impuesto, ya que este nivel de ingresos corresponde con el nivel básico de ingreso para una persona, mismo que establece el gobierno alemán y que actualiza constantemente. A partir de este nivel y hasta los 54,057 euros de ingreso se pagan impuestos a una tasa marginal progresiva que va de 14% a 41.99%<sup>8</sup>. Posterior a este nivel y hasta los 256,303 euros, el impuesto se paga a una tasa de 42%. Finalmente, para los ingresos superiores a 256,303 euros, la tasa de ISR es de 45%.

Aunado al pago de ISR, los contribuyentes en Alemania pagan un “impuesto solidario” que equivale a una sobretasa del 5.5% sobre el ISR, el cual fue introducido con el fin de apoyar a los antiguos estados alemanes del Este. De igual manera, dependiendo si se profesa la religión católica, protestante o judía y el contribuyente está afiliado a alguna de las instituciones religiosas reconocidas por el Estado alemán, se cobra un impuesto especial a

---

<sup>7</sup> Cabe mencionar que el índice de progresividad (índice de Kakwani) de los impuestos en Alemania, así como en Francia y Luxemburgo, no se encuentra entre los países de la OCDE que más progresividad presentan en sus sistemas tributarios. (OECD, 2012a). Respecto al cálculo del índice de Kakwani, ver Kakwani (1977) y Lustig (2017a).

<sup>8</sup> La ley alemana del impuesto sobre la renta subdivide este tramo en dos rangos de ingresos: de entre 8,821 a 13,769 euros; y de 13,770 a 54,057 euros. Para los cuales proporciona las fórmulas a aplicar para el cálculo de ISR. Las fórmulas se publican cada año en el Bundesministerium der Finanzen Amtliches Einkommensteuer-Handbuch (Manual Oficial del Impuesto sobre la Renta del Ministerio Federal de Finanzas).

las iglesias de entre el 8 y 9% del ISR. Si el contribuyente ha realizado la apostasía está exento del pago de este impuesto.

Cabe mencionar que ciertas ganancias de capital reciben un trato impositivo diferente al resto de los ingresos. En lo general, las ganancias de capital se gravan a la tasa progresiva del ISR. Sin embargo, ciertas ganancias de capital, como las derivadas por la venta de acciones o los rendimientos por ahorro o inversiones en capital (ganancias mayores a 801 euros), además de los ingresos por dividendos e intereses, se gravan a una tasa fija del 25%, más el “impuesto solidario”, por lo cual la tasa final impositiva es de 26.375%. Por otro lado, las ganancias derivadas de la venta de bienes inmuebles que se han mantenido por más de 10 años, o por la venta de otros activos que se han mantenido por más de un año, están exentas de cualquier impuesto.

*Cuadro III.2 Alemania: tasa anual de ISR para personas físicas, 2017*

Tramo de ingreso (€)		Tasas marginales de ISR (%)
Límite inferior	Límite superior	
0	8,820	0
8,821	54,057	14 - 41.99
54,058	256,303	42
254,304	>256,304	45

Nota: para la tributación como matrimonio, los montos de cada tramo de ingreso se multiplican por dos y las tasas permanecen inalteradas.

Fuente: Deloitte (2017b)

En lo que se refiere a las deducciones personales, los principales conceptos que el contribuyente en Alemania puede deducir son: los gastos educativos, gastos relacionados al trabajo, gastos de mudanza, gastos asociados a la búsqueda de empleo, el gasto por cuidado de los hijos, el gasto por pensiones otorgadas a exparejas, las contribuciones a la seguridad social

y a las pensiones (84% del total de las contribuciones para las pensiones), el impuesto eclesiástico y las donaciones altruistas a instituciones culturales, deportivas o de caridad reconocidas por el Estado (hasta el 20% del ingreso neto total).

Además de las deducciones antes mencionadas, la legislación impositiva en Alemania otorga beneficios mensuales en efectivo por el número de hijos que tenga el contribuyente, estos beneficios difieren en monto en proporción al número de hijos. Por los dos primeros hijos del contribuyente, el Estado otorga una deducción de 192 euros por el primer y segundo hijo, 198 euros por el tercer hijo y 223 euros por el cuarto y los siguientes hijos.

Aunado a los impuestos directos ya mencionados, en Alemania se cobran distintos impuestos que gravan la riqueza del contribuyente, por ejemplo el impuesto a las herencias y donaciones, así como a la propiedad de bienes inmuebles. Respecto al impuesto a las herencias y donaciones, éste se grava a una tasa de entre el 7% y 50%, dependiendo de la relación entre el beneficiario y el donante. No obstante, bajo ciertas condiciones el beneficiario puede estar exento del pago del impuesto. En cuanto al impuesto a la propiedad, este es un impuesto local y, como tal, las tasas dependen del lugar en el que esté la propiedad; aunque en lo general, este impuesto se cobra a una tasa del 0.35% (porcentaje que se multiplica por un coeficiente municipal) del valor tasado de la propiedad —en las ciudades principales la tasa efectiva puede llegar a ser de entre 1.5% y 3% del valor tasado de la propiedad—.

En lo referente a la carga fiscal que se les imputa a las empresas, ésta se basa en diversos impuestos, mismos que son aplicables a las ganancias de la empresa, sin distinción entre ingresos ordinarios y ganancias de capital. Los dos principales impuestos sobre las ganancias empresariales son el impuesto a las sociedades y el impuesto comercial. El impuesto a las sociedades se grava a una tasa fija de 15% (15.825% al agregarle el “impuesto solidario”). Por su

parte, el impuesto comercial es un impuesto municipal cuya tasa es definida según el producto resultante de multiplicar una tasa uniforme de 3.5% por una tasa que fija cada municipio, el promedio de la tasa del impuesto comercial está entre un rango de 14% a 17%, aunque en ciertos casos puede llegar hasta 20%. En general, la carga tributaria efectiva sobre el ingreso empresarial en las principales ciudades alemanas se encuentra entre el 30% y el 33% de las ganancias.

Aunado a estos impuestos, en Alemania las empresas que pagan ciertos tipos de ingresos deben retener impuestos. En el caso de los dividendos, estos están sujetos a una tasa de retención de impuestos del 25% (26.375% con el “impuesto solidario”). En cuanto a los intereses, generalmente sólo los intereses pagados por un banco alemán o alguna entidad financiera alemana y los ingresos por bonos convertibles o de participación en los beneficios están sujetos a una tasa de retención de 25% (26.375% con el “impuesto solidario”). Por último, el pago de regalías efectuado a alguien (persona física o moral) no residente está sujeto a una tasa de retención del 15% (15.825% con el “impuesto solidario”). Cabe mencionar que la tasa de retención para los dividendos, intereses y regalías puede ser menor si existen tratados tributarios.

## **IVA**

La tasa base del impuesto al valor agregado en Alemania es de 19%. Sin embargo, para determinados productos y servicios, como alimentos, libros, periódicos, medicamentos, transporte de pasajeros, eventos culturales y de entretenimiento y hoteles, se aplica una tasa reducida del 7%.

### III.3.2 España<sup>9</sup>

#### **Impuestos Directos**

El ingreso imponible en España lo constituyen las siguientes fuentes: los rendimientos del trabajo, los rendimientos de capital, los rendimientos de las actividades económicas en general, las ganancias y pérdidas patrimoniales, y cualquier imputación de ingreso que establezca la ley española. Sin embargo, en la legislación española, se hace la distinción del ingreso en dos conceptos: el ingreso general y el ingreso por el ahorro. Para cada concepto en particular existen los tramos de ingreso imponible y sus respectivas tasas aplicables. Cabe mencionar que se puede optar por la tributación como matrimonio.

En cuanto a los ingresos en general, que se refiere a los rendimientos del trabajo y de las actividades económicas, la tributación a efectuar se establece como lo indica el cuadro III.3. Las tasas aplicables de ISR a personas físicas siguen una lógica progresiva que va de la menor tasa del 19% hasta la tasa máxima aplicable de 45%. Cabe mencionar, que el cobro de ISR lo efectúan dos niveles de la administración pública, el gobierno del Estado Español y los gobiernos particulares de las Comunidades Autónomas, cada cual cobra la mitad del ISR personal, como lo indica el siguiente cuadro.

---

<sup>9</sup> El siguiente apartado se basa en Deloitte (2016) y en la información proporcionada por el Ministerio de Hacienda de España en lo referente a la Ley 35/2006 sobre el impuestos sobre la renta a personas físicas.

*Cuadro III.3 España: tasa anual de ISR a personas físicas, 2016*

Tramo de ingreso		Tasas marginales de ISR (%)		
Límite inferior	Límite superior	escala estatal	escala autonómica	escala total
0.00	12,450.00	9.5	9.5	19
12,450.01	20,200.00	12	12	24
20,200.01	35,200.00	15	15	30
35,200.01	60,000.00	18.5	18.5	37
60,000.01	>60,000.00	22.5	22.5	45

Fuente: Ley 35/2006, España.

Por su parte, la imputación del ISR sobre los ingresos por concepto de ahorro, correspondientes con las inversiones de capital, en bienes muebles e inmuebles y demás inversiones financieras se tributan de acuerdo con los tramos y tasas presentes en el cuadro III.4.

*Cuadro III.4 España: tasa anual de ISR a personas físicas, 2016 (ingresos del ahorro)*

Tramo de ingreso (€)		Tasas marginales de ISR (%)
Límite inferior	Límite superior	escala estatal
0.00	6,000.00	19
6,000.01	24,000.00	21
24,000.01	50,000.00	21
50,000.01	>50,000.00	23

Fuente: Ley 35/2006, España.

Cabe mencionar que al ingreso o base imponible, como lo prevén otras legislaciones tributarias europeas, no corresponde necesariamente con la base liquidable (el total del ingreso neto sujeto al pago de ISR), puesto que al ingreso imponible se le resta un mínimo exento, que está en función del ingreso que defina el Estado como aquel estrictamente necesario para vivir, y

mismo que toma en consideración aspectos personales y familiares de cada contribuyente. En este sentido, a la base imponible se le resta, en general, por contribuyente, la suma de 5,500 euros (anuales). Si el contribuyente es mayor a 65 años, el mínimo exento incrementa a 6,700 euros anuales y si es mayor a 75 años, esta cifra aumenta hasta los 8,100 euros anuales. De igual manera, si el contribuyente tiene dependientes (hijos) las cantidades anuales a restar a la base imponible por concepto del mínimo exento son: 2,400 euros por el primer hijo, 2,700 euros por el segundo, 4,000 euros por el tercero y 4,500 euros por el cuarto, y subsiguientes, hijo; adicional a este mínimo exento por hijo se sumarán 3,000 euros por hijo, si éste sufre alguna discapacidad y 9,000 euros si esta discapacidad es mayor al 65%.

Por su parte, existen una serie de conceptos capaces de deducir del ingreso imputable, entre estos están las contribuciones a la seguridad social, las contribuciones a la caridad (por ejemplo, orfanatos y similares), las cuotas sindicales, los gastos en defensa jurídica (hasta un máximo de 300 euros anuales), diversos gastos adicional hasta los 2,000 euros anuales, y, en caso de padecer una discapacidad, el monto de 3,500 euros anuales.

En cuanto al impuesto sobre la renta empresarial, este grava las ganancias globales de las empresas residentes españolas a un tasa estándar del 25%. No obstante, para las ganancias comerciales y otros tipos de ingresos semejantes como los ingresos remitidos del extranjero a una oficina central de una empresa establecida en España, se les aplica una sobretasa adicional del 19% sobre las ganancias después de impuestos (impuesto de remesas de sucursal). De igual forma, algunas empresas son gravadas a tasas especiales, en concreto existen tres tasas especiales: a) 1% para las instituciones colectivas de inversión, b) 20% a ciertas cooperativas y c) 30% a las instituciones de crédito y las empresas involucradas en investigación y explotación de hidrocarburos. En el caso de las ganancias derivadas de la venta

de acciones, están pueden estar exentas del pago de ISR si la empresa mantiene una participación de al menos 5% por 1 año de las mismas.

Como cualquier Estado moderno, el sistema fiscal español descansa en una gama amplia de tributos, los cuales de manera importante gravan el ingreso de los individuos, así como la riqueza de los mismos y que a la par de representar una fuente mayor de ingresos para el Estado, coadyuvan al esfuerzo redistributivo de la política fiscal. Entre los más importantes están los siguientes:

- Se aplica una retención de impuestos por concepto de ingresos por dividendos, 19%; regalías entre el 19% y 24%; y a los intereses, del 0% (en algunos casos) al 19%.
- Impuesto a los bienes inmuebles - se aplica una tasa de 1.1% (bienes urbanos) y 0.9% (bienes rurales) sobre el valor catastral. En el caso de las entidades no residentes con propiedades, la tasa es del 3%. Adicional al impuesto, existe un gravamen sobre el incremento anual en el valor de los terrenos, cuya tasa depende de la administración pública de cada ciudad.
- Impuesto a las transferencias – en general varía entre el 6% y el 10% según la región y la particularidad de la transferencia (6% a las transferencias de bienes inmuebles, 4% a las transferencias de bienes muebles y concesiones administrativas y 1% sobre determinados derechos sobre bienes inmuebles).
- Impuesto al capital – si es liquidada una empresa, se aplica un impuesto del 1% sobre el valor liquidado.
- Impuestos ambientales – un ejemplo es el impuesto vehicular el cual varía entre el 0% y el 12% del valor del vehículo dependiendo del volumen de las emisiones de carbono que genera.



- Impuesto a las herencias y donaciones – las tasas que gravan esta riqueza van desde el 7.65% de lo heredado/donado hasta el 34%, dependiendo de la relación entre el donante y el beneficiario.
- Impuesto a la riqueza neta – entre el 0.2% y el 2.5%, el impuesto varía según la comunidad autónoma.

## **IVA**

La tasa estandarizada del impuesto al valor agregado en España es del 21%. Sin embargo, existen dos tasas adicionales del 10% y del 4%, con las cuales se tributan ciertos productos y servicios como los servicios sanitarios y hosteleros, los alimentos y demás bienes básicos.

### **III.3.3 Francia<sup>10</sup>**

#### **Impuestos Directos**

Los ingresos imposables para las personas físicas en Francia se determinan según el ingreso neto obtenido por diversas fuentes. Estas fuentes son: el ingreso derivado del empleo (sueldos, salarios, prestaciones (en efectivo o en especie) de la seguridad social, subsidios, etc.; los ingresos por autoempleo; el ingreso por pensiones; el ingreso por capital (intereses, dividendos, etc.); y los ingresos provenientes de bienes inmuebles (alquiler o venta de estos). La tasa aplicable de ISR sobre los ingresos antes mencionados es progresiva y va de 0% a 45% (ver cuadro III.5), salvo las ganancias de capital de bienes raíces, las cuales se gravan a una tasa del 19%.

Sin embargo, es preciso mencionar que los ingresos imposables dependen, en parte, del estado civil de la persona (soltero, casado o divorciado y viudo) y del número de dependientes que tenga (hijos o padres). Ya que, el

---

<sup>10</sup> El presente apartado se basa en PWC, *Worldwide Tax Summaries, France*; Deloitte (2017a) y en la información proporcionada por el Ministère de l'Action et des Comptes Publics, Francia.

ISR en Francia se calcula con base en el sistema de “quotient familial” o “cociente familiar”, cuyo valor varía de entre 1 y 6. Este cociente divide el ingreso neto familiar, el resultado es luego multiplicado por la tasa correspondiente según los tramos de ingreso, el monto que resulta se multiplica por el cociente familiar y se obtiene así la cantidad a pagar de ISR. Un sistema como el francés ayuda en gran medida a aligerar la carga financiera de las familias con dependientes, además de hacer del sistema impositivo en su conjunto uno más equitativo horizontal y verticalmente.

*Cuadro III.5 Francia: Tasa anual de ISR para personas física, 2016*

Tramo de ingresos (€)		Tasa de ISR (%)
Límite inferior	Límite superior	
0	9,807	0
9,700	26,791	14
27,791	71,826	30
71,826	152,108	41
152,108	>152,108	45

Fuente: Ministère de l'Action et des Comptes Publiques, Francia.

Adicional al ISR, existe en Francia un impuesto a los ingresos altos, el cual se aplica a una tasa adicional del 3 o 4% dependiendo del monto de los ingresos, si es entre 250,000 y 500,000 euros, se aplica una tasa del 3% y si es mayor a los 500,000 euros, se aplica la tasa del 4%.

Entre las deducciones sobre el ISR a pagar por persona física pueden ser de dos tipos: una reducción de suma global, equivalente al 10% del monto bruto del ingreso imponible; o bien, deducir los gastos reales efectuados referentes a costo de capital y alojamiento, comida, vehículo, de formación y búsqueda de empleo, gastos de viaje, entre otros gastos diversos. Otras

deducciones y créditos fiscales son aplicables a ciertas actividades como el trabajo en asistencia personal, el trabajo en desarrollo sostenible, inversiones en PYMES, intereses sobre préstamos hipotecarios, entre otros.

Otra de las medidas que contempla la legislación francesa para apoyar a los hogares de ingreso bajo es el descuento tributario que se les otorga. Este descuento es calculado sobre la diferencia entre 1,196 euros (1,970 euros si se tributa en pareja) y el 75% del ingreso teórico imponible. Aunado a este descuento, las personas cuyos ingresos fiscales de referencia<sup>11</sup> sean menores a 18,685 euros anuales o 37,370 euros para las personas casadas, se les otorga una reducción del 20% del monto teórico de los impuestos.

En cuanto al ISR para personas morales o impuesto a las sociedades, este se paga a una periodicidad anual a la tasa estándar del impuesto, que es 33.33% sobre las ganancias de la empresa —incluidos los ingresos por dividendos, rentas, regalías, venta de acciones e intereses—. No obstante, dependiendo de la facturación total de la empresa, pueden ser aplicables otras tasas. Si la empresa factura menos de 7.63 millones de euros, para los primeros 38,120 euros de ganancia se aplica una tasa reducida del 15% y una tasa de 28% para los ingresos entre 38,120 y el medio millón de euros. Si la empresa factura más de 7.63 millones, para los primeros 500,000 euros de ganancias se aplica la tasa del 28% y los ingresos restantes se gravan a la tasa estándar.

Aunado al impuesto corporativo, las empresas deben pagar una contribución social del 3.3% cuando el total de impuestos a pagar sobrepasa los 763,000 euros. De igual forma, cuando la empresa distribuye un dividendo a sus socios o accionistas, se debe pagar una contribución adicional del 3% de la suma distribuida.

---

<sup>11</sup> El ingreso fiscal de referencia es el monto neto de ingresos y ganancias sujetos a impuestos, más determinados ingresos y asignaciones exentos de tributación. En Francia, el ingreso fiscal de referencia lo calculan las autoridades. Además, sirve como referencia para determinar si la persona o familia tiene derecho a ciertos beneficios fiscales o sociales (como becas educativas).

Una de las características más importantes que hace del sistema francés uno progresivo y que contribuye en la reducción de la desigualdad es el hecho de tener varios impuestos que gravan la propiedad y la riqueza de los individuos, por ejemplo:

- Impuesto a bienes inmuebles – 3% sobre el valor justo de mercado del bien.
- Impuesto a las transferencias – la venta de propiedades está sujeta a un impuesto de entre 5.09% y 5.8%. La venta de acciones está sujeta a una tasa impositiva del 3% sobre el precio de venta de la acción.
- Impuesto a las herencias y donaciones – este impuesto grava directamente a los beneficiarios. Dependiendo de la relación entre el donante y el beneficiario, las tasas impositivas pueden ir desde 5% hasta 60% sobre la totalidad de la herencia.
- Impuesto a la riqueza neta – las personas cuya riqueza neta exceda los 800,000 euros deben pagar este impuesto. Las tasas son progresivas y van desde 0.5% hasta 1.5%.

## **IVA**

El IVA en Francia se aplica a una tasa de 20% para todos los productos y servicios, en tanto no sean medicamentos, transporte de pasajeros, eventos culturales, deportivos o de entretenimiento, servicios de hotelería y restaurantes, para los cuales se aplica una tasa del 10%; ciertas medicinas, alimentos y libros para los cuales la tasa del IVA es del 5.5%; y ciertos medicamentos y periódicos, que son gravados a una tasa del 2.1%.

## **Contribuciones a la seguridad social en Alemania, España y Francia<sup>12</sup>**

En lo general, los seguros que cubre la seguridad social en los países europeos son los mismos; en lo particular, éstos se rigen según lo determinado por la legislación correspondiente de cada país, en la cual se especifican la cobertura, los beneficios y prestaciones del sistema de seguridad social nacional, así como las contribuciones correspondientes para cada seguro y para cada contribuyente (empleado, empleador y Estado).

Para los países seleccionados en este capítulo —Alemania, España y Francia— los beneficios que otorga la seguridad social de cada país se engloban en los siguientes seguros:

- Seguro de Enfermedad y Maternidad<sup>13</sup>.
- Seguro de Dependencia o seguro de enfermería.
- Seguro de Invalidez.
- Pensión de Vejez y de Supervivientes.
- Seguro contra accidentes y enfermedades laborales.
- Seguro de Desempleo.
- Prestaciones familiares.

En su mayoría el esquema de financiamiento de estos seguros es tripartito, es decir, se basa en contribuciones hechas tanto por el empleador (en el caso de los trabajadores del Estado, el esquema es bipartito, o sea el gobierno es quien paga las cuotas), como por los trabajadores y el Estado. En casos particulares, el Estado también participa con ingresos adicionales, sobre

---

<sup>12</sup> Dado que en lo general, y como consecuencia del proceso de consolidación de la Unión Europea, los sistemas de seguridad social en Europa consideran prácticamente los mismos beneficios y derechos, el presente apartado no analiza por separado el sistema de seguridad social para cada país analizado en este capítulo.

<sup>13</sup> El seguro de enfermedad corresponde al acceso a los cuidados de la salud y forma parte del sistema de salud público. Es preciso puntualizar que existen ciertos tratamientos que no están provistos por el seguro de enfermedad, para tales casos el sistema de salud, mediante el uso de recursos públicos, otorga esos beneficios. En estos casos, aunque pudieran existir copagos, la mayoría del costo del tratamiento es financiado por el Estado.

todo cuando se trata de beneficios que no cubren los respectivos seguros. Mientras que, en otros casos, para los seguros cuya cobertura es universal y de responsabilidad del gobierno (como en el caso del sistema de salud español), el Estado cubre el total del gasto efectuado.

En lo que respecta a las responsabilidades de financiamiento de la seguridad social, el cuadro III.6 presenta un resumen de los sistemas de seguridad social de Alemania, España y Francia, los seguros que cubren y las contribuciones correspondientes, según sea el caso, a cargo de los empleados, empleadores y el Estado.

De acuerdo con datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en Francia, España y Alemania, como en la gran mayoría de los países de la Unión Europea, se ha logrado la universalidad en la cobertura de seguridad social o se está muy cerca de lograrlo.<sup>14</sup> De manera congruente con el nivel de cobertura alcanzado, el gasto erogado en protección social por estos países alcanza un nivel importante. En promedio para los tres países este gasto representa alrededor de 20% del PIB (OECD). En el mismo sentido, la proporción que alcanzan las contribuciones como porcentaje del PIB es alta, del orden de 11.3%, 16.7% y 14.1% (2016), respectivamente en España, Francia y Alemania. En México, esta proporción sólo llega al 2.2% del PIB (2016).

Una de las características esenciales de estos sistemas de seguridad social es que, a pesar de que en ciertos casos subsisten, para algunos seguros como el de salud o las pensiones, diversas instituciones que ofrecen el aseguramiento, existe en cada país una institución encargada de coordinar y supervisar estas instituciones. Aunado a lo anterior, cabe resaltar que en estos

---

<sup>14</sup> Para 2016, el 100% de la población de Francia estaba cubierta por alguno de los seguros del Sistema de Seguridad Social Nacional. Por su parte, en Alemania, la cobertura de la seguridad social era prácticamente universal, ya que el 99.5% de la población estaba asegurada. En España, no obstante, la población cubierta por al menos uno de los seguros cubiertos por el Sistema de Seguridad Social fue de 80.9% de la población total.

países la obligatoriedad a estar afiliados a la seguridad social aplica para todos los trabajadores y sus dependientes, incluso aquellos trabajadores por cuenta propia (incluido el trabajo doméstico).<sup>15</sup> Estas medidas permiten mejorar la eficiencia y eficacia del sistema de seguridad social, además de fortalecer el estado de bienestar, el mercado interno y abatir la desigualdad de la distribución del ingreso en la sociedad.

---

<sup>15</sup> Esto explica en gran medida las bajas tasas de informalidad del mercado laboral en estos países. De acuerdo con la OIT (2018), la tasa de informalidad como porcentaje del empleo total (incluido el sector agrícola) son: para España, 27.3%; en Alemania, 10.2%; y en Francia, 9.8%. Por su parte, en México más del cincuenta por ciento (53.4%) de los trabajadores se encuentra en situación de informalidad.

*Cuadro III.6 Contribuciones a la seguridad social en España, Francia y Alemania, 2016*

Prestaciones / seguros	España			Francia			Alemania		
	Empleado	Empleador	Estado	Empleado	Empleador	Estado	Empleado	Empleador	Estado
Contribuciones generales <sup>1</sup>	4.7%	23.6%	-	-	-	-	-	-	-
Enfermedad y maternidad	-	-	100%	0.75%	13.14%	<sup>8</sup>	7.30%	7.30%	100% <sup>9</sup>
Dependencia o seguro de enfermería	-	-	100%	n/e	n/e	<sup>8</sup>	1.175%	1.175%	máx. 60 euros anuales por asegurado.
Invalidez <sup>2</sup>	Contribuciones generales			-	-	<sup>8</sup>	-	-	-
Pensión de vejez y de supervivientes	Contribuciones generales			6.90%	8.55%	<sup>8</sup>	9.35%	9.35%	1/3 de los gastos totales.
Accidentes y enfermedades laborales <sup>3</sup>	-	<sup>3</sup>	n/p	-	1.5 euros por hora. <sup>6</sup>	<sup>8</sup>	-	<sup>3</sup>	n/p <sup>10</sup>
Desempleo	1.56% <sup>4</sup>	6.3% <sup>5</sup>	<sup>12</sup>	2.4%	4.0%	<sup>8</sup>	1.50%	1.50%	100% <sup>11</sup>
Prestaciones familiares	-	-	100%	-	5.25%/3.45% <sup>7</sup>	<sup>8</sup>	-	-	100%

n/e: no existe un esquema único y separado de seguro de dependencia. n/p: no participa.

Nota: los porcentajes indicados bajo las columnas de empleado y empleador se efectúan sobre la base del sueldo o salario bruto pagado, salvo se indique otra cosa.

<sup>1</sup> Las contribuciones generales financian los seguros de enfermedad y maternidad (parcialmente, pues el Estado también financia este seguro con impuestos generales), el seguro de invalidez y la pensión de vejez y de supervivientes.

<sup>2</sup> El seguro de invalidez en Francia está incluido en el seguro de enfermedad y maternidad; en Alemania está incluido en la pensión de vejez, de tal manera que el financiamiento de este seguro recae sobre las contribuciones hechas en los respectivos seguros en los que está incluido.

Continúa en la sig. página...



<sup>3</sup> La tasa es pagada completamente por el empleador y es fijada por el gobierno de acuerdo con el riesgo de cada sector.

<sup>4</sup> Incluye las contribuciones para el seguro de desempleo y para la formación profesional.

<sup>5</sup> Incluye las contribuciones para el seguro de desempleo, el fondo de garantía salarial y la formación profesional.

<sup>6</sup> Contribución estándar para empresas con menos de 20 trabajadores. Las tasas pueden ser colectivas, individuales o mixtas y varían según el número de empleados y el riesgo que representa el empleo.

<sup>7</sup> La tasa de 3.45% se aplica cuando el salario pagado es menor a 3.5 veces el salario mínimo.

<sup>8</sup> El Estado cubre el total de las contribuciones correspondientes a individuos específicos de ciertas áreas geográficas.

<sup>9</sup> De los gastos efectuados por beneficios que no cubre el seguro.

<sup>10</sup> Para los trabajadores del sector público el seguro se financia con el presupuesto público.

<sup>11</sup> Del gasto en asistencia social para las personas que están buscando trabajo, v.gr. alojamiento, calefacción, capacitación, etc.

<sup>12</sup> El Estado cubre la proporción del costo de los beneficios del seguro de desempleo que no están cubiertos por las contribuciones.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de MISSOC (2016).

## **III.4 Gasto público social**

### **III.4.1 Transferencias en efectivo<sup>16</sup>**

A diferencia de lo que sucede en México, en donde la mayoría de las transferencias en efectivo que otorga el Estado se transfieren mediante programas sociales, es decir las transferencias son de carácter asistencial, en los países europeos seleccionados —como en la gran mayoría de los países europeos, sobre todo en aquellos pertenecientes a la Unión Europea— el grueso de las transferencias en efectivo se otorga mediante las prestaciones y beneficios comunes incluidos en los esquemas de seguridad social, que son de carácter universal y obligatorio. Por lo tanto, como tal, no existen programas sociales asistencialistas, como en México la PAM o PROSPERA, que otorguen transferencias en efectivo, sino que las principales prestaciones en efectivo son parte inherente de la seguridad social. Sin embargo, lo anterior no quiere decir que en estos países no exista la asistencia social.

---

<sup>16</sup> European Commission. Employment, Social Affairs & Inclusion

En general, las prestaciones en efectivo que tienen en común y otorgan España, Francia y Alemania son, en cuanto a aquellas enmarcadas en la seguridad social:

- Prestaciones familiares- se otorgan subsidios familiares mensuales por cada hijo. Además, también reciben, si el hijo está en edad de estudiar y asiste a la escuela, apoyos económicos por el inicio del ciclo escolar (Francia) o si uno o varios de los hijos presentan algún tipo de discapacidad, también se recibe un apoyo mensual (España). De igual manera, el Estado otorga prestaciones en efectivo por concepto de maternidad y paternidad cuando los padres han pedido un permiso parental para ausentarse de su trabajo.
- Enfermedad y maternidad- se otorgan permisos parentales o por enfermedad con goce de sueldo por un tiempo delimitado por el Estado (en el caso de enfermedad este es de alrededor de 3 semanas, en cuanto a maternidad/paternidad entre 8 y 12 semanas), posterior a ese periodo en vez del sueldo íntegro, se otorgan transferencias por un monto disminuido, mas nunca por debajo del monto necesario para vivir, el cual define el Estado.
- Desempleo- para aquellas personas que perdieron su trabajo o apenas están ingresando al mercado laboral se les otorga un beneficio económico.
- Pensiones- se otorgan transferencias en efectivo por concepto de pensiones por vejez, accidentes en el trabajo, enfermedades ocupacionales, discapacidad, viudez y orfandad.

En cuanto a la asistencia social:

- Ingreso mínimo garantizado- para aquellos individuos o familias cuyos ingresos están por debajo del nivel mínimo (que cada nación establece) el Estado otorga transferencias en efectivo cuyo monto se calcula según la situación del individuo/hogar y contempla los costos de vida diaria (comida, higiene, etc.).

De acuerdo con la base de datos del Eurostat, respectivamente para Alemania, España y Francia, el gasto destinado a las transferencias en efectivo para el año 2016 como porcentaje del PIB fue de 17.3%, 16.2% y 20.3%.

### **III.4.2 Transferencias en especie**

#### **III.4.2.1 Educación**

La educación tanto en España, como en Francia y Alemania es por estatuto legal, gratuita y obligatoria<sup>17</sup>, por consiguiente, es en su inmensa mayoría financiada con recursos públicos (en promedio poco más del 90%, OECD, 2018). En este punto cabe mencionar que en estos países la educación es efectivamente gratuita, esto quiere decir que más del 95% de los recursos destinados para el financiamiento de las escuelas provienen del sector público, mientras que una pequeña parte de no más del 3% de los recursos para el financiamiento de la educación provienen de cuotas estudiantiles o pagos realizados por los padres. En el caso de México, esta condición constitucional de gratuidad<sup>18</sup> no se cumple, ya que el porcentaje del financiamiento de la educación que proviene de cargos realizados a los padres o de tarifas

---

<sup>17</sup> En promedio, los años de estudio obligatorio en los tres países es de 10 años, y el rango de edad de la educación obligatoria difiere en cada país. Para Francia, la educación obligatoria es de los 6 a los 16 años de edad, en Alemania es de los 6 a los 18 años de edad y en España es de los 6 a los 16. (OECD, 2018; Tabla X1.3).

<sup>18</sup> Artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

estudiantiles es del 46.4%, mayor que el financiamiento público, el cual asciende al 43.9% del financiamiento total<sup>19</sup> (OECD, 2012b).

En ese sentido, el porcentaje de la matrícula total que asiste a escuelas públicas en los países europeos seleccionados ronda el 90%. No obstante, contrario a lo que sucede en países como México, o en general en Latinoamérica, en donde la educación es en su mayoría otorgada por el Estado, el desempeño que muestran estos sistemas se encuentra, según los indicadores de desempeño de la prueba PISA, alrededor del promedio de la OCDE, el cual está muy cerca del nivel máximo de desempeño que mide la prueba (PISA, 2015).

Para lograr estos niveles de matrícula pública y de calidad educativa, el gasto público social que realizan estos países en materia de educación es de un nivel alto. En la gráfica III.2, podemos observar los niveles de gasto público social que erogaron en promedio para 2016 España, Francia y Alemania. Lo primero que salta a la vista es que la principal prioridad fiscal del gasto público social de estos Estados es la subfunción de protección social, que representa más del 50% del gasto público social total. En segundo lugar en prioridad se encuentra el gasto efectuado en salud, que en términos del PIB se encuentra entre el 6% y 8%. Por último, la educación, con un promedio alrededor del 4.5% del PIB ocupa el tercer lugar en prioridad fiscal. Las restantes subfunciones tienen un peso de entre 2 y 3% del PIB.

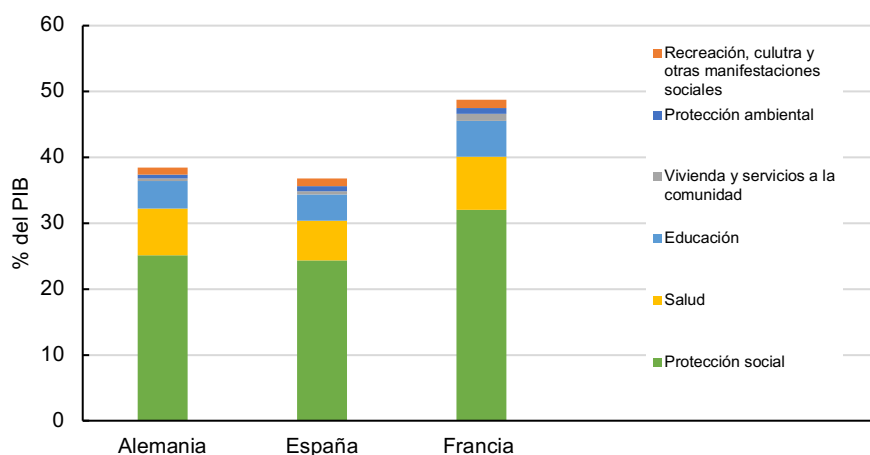
Este importante gasto público en educación se ve reflejado en el gasto por estudiante que realizan estos países. De acuerdo con cifras de la OECD (2018) para 2015, en educación primaria gastaron, respectivamente Francia, Alemania y España, 7,395 dls PPP, 8,619 dls PPP y 7,320 dls PPP. En educación secundaria, 10,268 dls, 10,680 dls y 8,765 dls, respectivamente en

---

<sup>19</sup> El restante 9.7% de financiamiento corresponde a recursos por concepto de benefactores, donaciones, legados, patrocinios, recaudación de fondos por parte de los padres y otros. (OECD, 2012b, p. 82)

el mismo orden de países. En educación preparatoria, Francia gastó por alumno 13,799 dls PPP, Alemania 13,652 dls PPP y España 9,269 dls PPP. En cuanto a la educación terciaria o superior, este gasto en Francia y Alemania fue poco más de 10,000 dls PPP, mientras que en España alcanzó los 9,328 dls PPP<sup>20</sup>.

*Gráfica III.2. Gasto público social por subfunciones en Alemania, España y Francia, 2016 (% del PIB)*



Fuente: Elaboración propia con base en datos de OECD.Stat .

Finalmente, en todos los niveles educativos, de educación primaria a terciaria (excluyendo el gasto en investigación y desarrollo), Francia gastó por estudiante un promedio de 10,040 dls PPP, Alemania un promedio de 10,689 dls PPP y España un promedio de 8,432 dls PPP. Por su parte, en México el gasto promedio por estudiante en todos los niveles educativos ni por asomo se acerca al promedio de la OCDE (9,772 dls PPP) y mucho menos al nivel de gasto de los países mencionados, ya que sólo fue de 3,611 dls PPP, el monto más bajo de la OCDE.

<sup>20</sup> Las cifras aquí presentadas corresponden con el gasto en educación terciaria excluido el gasto en investigación y desarrollo.

La educación es una herramienta crucial para abatir tanto los niveles de desigualdad existentes como la continuación o crecimiento de los mismos niveles en el tiempo, ya que contribuye a minar las brechas existentes de preparación y especialización de la fuerza laboral, y permite la creación de un mercado laboral más competitivo y especializado y, por ende, con niveles de remuneración más altos. En este entendido, mantener niveles de gasto público educativo alto y una constante evaluación del desempeño y calidad del sistema educativo es imperativo si lo que se busca es contrarrestar las condiciones que perpetúan la desigualdad. Sin embargo, cabe mencionar que esta condición es necesaria, mas no suficiente, ya que a la par tiene que haber políticas públicas que fomenten la formación de capital, con las cuales se logre un crecimiento económico y, por ende, el mercado laboral se ensanche y de esta forma sea posible absorber la creciente oferta de fuerza laboral especializada.

#### **III.4.2.2 Salud**

Así como la educación, uno de los pilares del Estado de Bienestar en Europa es su sistema sanitario, y en las naciones que constituyen nuestro punto de comparación con México, no es la excepción. Los sistemas nacionales de salud de España, Francia y Alemania son de carácter universal y obligatorio y se encuentran entre los mejores sistemas de salud a nivel mundial. En Europa, el sistema de salud se enmarca dentro de los derechos que el sistema de protección social otorga para todos los ciudadanos. En este sentido, existen dos grandes modelos en los que prácticamente todos los sistemas de protección social, y por ende los sanitarios, de los países europeos están basados. Ora existe el modelo Bismarckiano de protección social, el cual sigue Francia y Alemania, entre otros países; ora existe el modelo Beveridgeano,

mismo en el que se basa el sistema de protección social de España y los países nórdicos, entre otros.<sup>21</sup>

En ese sentido los sistemas de salud en Francia y Alemania siguen una lógica de financiamiento bipartito, en tanto los recursos para este rubro provienen en primer lugar de las contribuciones a la seguridad social que pagan los ciudadanos —empleados, empleadores y, en menor medida, las personas bajo los esquemas voluntarios de protección social— (ver cuadro III.6) y, en segundo lugar, de los impuestos generales. En el caso de España, el seguro de enfermedad está financiado totalmente con los impuestos generales. Bajo ambos modelos, cabe hacer mención, también existen copagos en ciertos casos, aunque los recursos por este concepto (gasto de bolsillo) es en menor cuantía.

El siguiente cuadro (cuadro III.7) muestra el gasto en salud de los países seleccionados por fuentes de financiamiento, expresado como la proporción del PIB que representa cada fuente de financiamiento, a la vez que se presenta la estructura porcentual del gasto total. Como se observa en el cuadro III.7, tanto en Francia como en Alemania, los recursos para los esquemas gubernamentales y contributivos representan alrededor del 10% de su Producto Interno Bruto a la protección de la salud, mientras que España destina el 6.4% de su PIB. Por su parte, en términos de gasto per cápita (dls PPP) Alemania destina 4,674 dólares, Francia 4,023 y España, 2,207 dólares para los mismos esquemas.

En línea con el modelo de protección a la salud que tienen estos países, la principal fuente de financiamiento del gasto en salud proviene de los esquemas gubernamentales y obligatorios, los cuales representan alrededor del 80% del total de gasto erogado. Por su parte, la proporción del gasto de los

---

<sup>21</sup> Sobre las diferencias principales entre ambos sistemas, remitirse a la nota al pie de página no. 2 del presente capítulo. Sobre la organización de los sistemas de salud en Europa, véase Pablos (2017).

esquemas voluntarios es de menos del 5% del total de los recursos para la salud, salvo en Francia, ya que en este país no existe una condición de exclusión entre la elección por un seguro público o uno privado, como sí existe en Alemania y por lo cual la participación del gasto del esquema voluntario o seguro privado en este país solamente llega al 2.7%.

Finalmente, el gasto de bolsillo en salud, i.e. el gasto que los hogares destinan de su ingreso para los cuidados de la salud, Alemania y Francia presentan niveles más semejantes, de alrededor del 10%. La existencia de este gasto se debe en gran medida a que los sistemas de salud en estos no países no son totalmente gratuitos, sino que funcionan mediante reembolsos por el uso que los ciudadanos hacen de los servicios médicos, en general el seguro de salud cubre alrededor del 80-90% del costo total de los servicios. No obstante, en ciertas situaciones el Estado cubre el 100% de los costos. Además, estos sistemas de salud requieren de copagos, que se establecen según el nivel de atención médica y los requerimientos farmacéuticos. De cualquier forma, el gasto de bolsillo no representa una carga importante del gasto de los hogares. Salvo en el caso de España, donde el gasto de bolsillo representa el 23.6% en el total de gasto en salud, no obstante en esta nación sólo exista copago en las recetas médicas (Pablos, 2017).

Estos niveles elevados de gasto en salud han permitido hacer de los sistemas de salud de estas naciones de los mejores del mundo, al brindar servicios de atención y prevención a prácticamente toda la población. Por lo tanto, el mantener un nivel alto de gasto en salud es una condición necesaria, aunque no suficiente, para la conformación de un sistema de salud que brinde servicios a toda la población a precios asequibles y que contribuya a eliminar presiones de gasto en el ingreso disponible de los individuos como de los hogares —es decir disminuya la desigualdad no sólo en la distribución del ingreso, sino también en el acceso a servicios básicos—.



*Cuadro III.7 Gasto en salud: España, Francia y Alemania, 2016*

Fuentes de financiamiento		España	Francia	Alemania
Esquemas gubernamentales y contributivos		6.4	9.6	9.4
Esquemas voluntarios	% PIB	0.4	0.9	0.3
Gasto de bolsillo		2.1	1.1	1.4
<b>Total</b>		<b>8.9</b>	<b>11.6</b>	<b>11.1</b>
Esquemas gubernamentales y contributivos		71.9	82.8	84.7
Esquemas voluntarios	% gasto total	4.5	7.8	2.7
Gasto de bolsillo		23.6	9.5	12.6
<b>Total</b>		<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Elaboración propia con base en OECD.stat Health.

### **III.5 Características fiscales comunes y contrastantes en el caso europeo.**

Una vez discutido en términos generales cómo están constituidos los diferentes sistemas tributarios, de seguridad social y de gasto público, así como la participación que éstos tienen como porcentaje del PIB, en los respectivos países europeos seleccionados, en este apartado se presentarán en conjunto los resultados para cada rubro analizado en los apartados anteriores, de tal suerte que sea posible identificar las características fiscales comunes que tienen los tres países europeos analizados, con la finalidad de tener un marco de referencia para el análisis comparativo a efectuar en el siguiente capítulo.

El cuadro III.8, que se presenta a continuación, nos muestra, de forma resumida, los valores que como proporción del PIB representan los principales componentes redistributivos del Estado. Estos corresponden con los valores

registrados para 2016 en Alemania, España y Francia para los respectivos conceptos presentados.

*Cuadro III.8 Ingreso y gasto promedio del Estado en países europeos seleccionados, 2016 (% PIB)*

	Alemania	España	Francia
Ingresos Estatales	37.4	33.2	45.5
Impuestos Directos	13.3	11.7	14.9
ISR personas físicas	10	7.1	8.6
ISR personas morales	2.2	2	2
Impuestos a la propiedad	1.1	2.6	4.3
Impuestos indirectos	10.1	9.8	11.1
IVA	6.9	6.3	6.9
Contribuciones a la seguridad social	14.1	11.3	16.7
Gasto Público			
Transferencias en efectivo	17.3	16.2	20.3
Transferencias en especie			
Educación	4.19	4.01	5.4
Salud	9.4	6.4	9.6

<sup>1</sup> incluye los impuestos sobre el ingreso, ganancias y ganancias de capital.

<sup>2</sup> incluye los impuestos a la propiedad, a las herencias, a las donaciones y a las transacciones financieras y de capital.

<sup>3</sup> incluye todos los impuestos sobre bienes y servicios, entre estos el IVA, el impuesto a las ventas, impuestos a la producción, impuestos especiales, etc.

<sup>4</sup> únicamente incluye el gasto del gobierno y por concepto de esquemas obligatorios contributivos.  
Fuente: elaboración propia con base en datos de OECD.stat y Eurostat Database.

### III.5.1 Sistema tributario, instrumentos fiscales seleccionados.

En primer lugar, está el sistema tributario. Los dos componentes que lo constituyen: el cobro de impuestos y las contribuciones a la seguridad social, son la base que permite (o limita) a cualquier Estado moderno el llevar a cabo sus funciones —entre estas la de redistribución— de manera eficaz. El cobro de impuestos, así como de las contribuciones al sistema de seguridad social constituye la primera acción redistributiva que efectúa el Estado, y de la cual se desprende, en gran medida, la amplitud del impacto redistributivo que puede llegar a lograr el Estado mediante el gasto público social una vez haga uso de los recursos captados. En otras palabras, si un gobierno no logra una captación de recursos suficientes (*id est* una carga fiscal alta), no va a poder hacer frente de manera óptima a las responsabilidades sociales que tiene para con los ciudadanos, y mucho menos para con los estratos de menores ingresos de su población, o al menos no lo hará de la mejor manera posible. No se puede redistribuir lo que no se tiene.

En el cuadro III.8 observamos que la carga fiscal en el caso europeo asciende a un nivel que ronda los 40 puntos porcentuales del PIB, siendo Francia el país que mayor carga fiscal tiene y España el menor, con 45.5% y 33.2% del PIB, respectivamente. Esta amplia carga fiscal es lo que permite un amplio margen de ejecución del gasto público, que se traduce en elevados porcentajes del PIB del gasto público.

Una cuestión clave para entender cómo es que se logra este porcentaje de recaudación tributaria es que, a diferencia de lo que pasa en economías en vías de desarrollo como la mexicana<sup>22</sup>, la fuente de estos recursos no proviene en su mayoría de únicamente uno o dos impuestos (ISR y/o IVA), sino que la carga tributaria descansa sobre una gama más amplia de tributos, verbigracia

---

<sup>22</sup> En el capítulo que sigue se hará un análisis comparativo *in extenso* sobre ésta y otras cuestiones entre México y el caso europeo.

impuestos a las herencias, a las ganancias de capital, al patrimonio, a la riqueza neta, a las donaciones, a la propiedad, etc.

En el caso europeo, la principal fuente de recursos públicos son los ingresos tributarios y entre ellos los de mayor peso son los impuestos directos, los cuales en promedio representan el 14.58% del PIB, y en términos de participación en el total de ingresos Estatales, poco más de un tercio. De entre estos, la principal fuente de recursos es la tributación de las personas físicas; de hecho, la mayor carga tributaria la llevan éstas. Tan sólo por concepto de ISR la contribución de los individuos en el total de los ingresos tributarios es de alrededor del 20%. La característica general del esquema del cobro del impuesto sobre la renta, así como de las ganancias en general y de algunas ganancias de capital, es que sigue un principio de progresividad, esto es que las tarifas impositivas aplicables sobre los ingresos de las personas se basan en la capacidad de pago de los contribuyentes. En ese sentido, a las personas de menores ingresos cuyo ingreso no alcanza el monto de ingresos mínimos para vivir (definido por el Estado), se les imputa una tasa del 0%. Conforme aumentan los ingresos a partir del monto mínimo, se empiezan a cobrar tasas progresivas que van aumentando conforme incrementa el ingreso imponible, hasta alcanzar una tasa marginal máxima aplicable del 45% (misma para los 3 países).

Aunado a lo anterior, la aplicación del ISR también sigue un principio de equidad horizontal, ya que la legislación prevé diferentes montos mínimos de ingresos, a partir de los cuales se hace efectivo el cobro de ISR, además de exenciones y créditos fiscales, dependiendo de las características propias del individuo o del hogar que lo conforma. De esta manera la carga fiscal que pesa sobre los individuos depende en gran medida de su estado civil (soltero, casado, viudo o divorciado) y de la composición del hogar del que es parte (si

hay o no individuos que dependan directamente del contribuyente, como sería el caso de los hijos).

Por último, de entre las características generales del sistema tributario, dos son las que quisiera resaltar, ya que en gran parte permiten que el sistema fiscal sea exitoso en términos de recaudación. En primer lugar, todas aquellas deducciones, exenciones y demás créditos fiscales que se establecen en la ley, están concreta y claramente delimitados en esta, desde los montos máximos que son factibles de deducir, hasta los conceptos que son efectivamente deducibles. Y en segundo lugar, la autoridad tributaria es muy activa en revisar el cumplimiento de la ley tributaria, además de que constantemente se están revisando estas leyes con el fin de que los principios que regulan la tributación, como el de progresividad, se estén cumpliendo en la práctica y no sólo estén estipulados en el papel. Por eso es que, constantemente, se revisan y actualizan las tasas impositivas, así como los rangos de ingreso a las que son aplicables, como también el ingreso mínimo, el cual se actualiza año con año al estar indexado a la inflación.

La segunda fuente de ingresos tributarios directos le corresponde al ingreso por concepto de impuestos a la propiedad, a la riqueza neta, a las herencias y a las donaciones (salvo en el caso de Alemania, donde es el ISR empresarial). Por concepto de estos impuestos, en los países europeos seleccionados Francia es el que más recauda, con 4.3% del PIB, España el 2.6% y Alemania, considerablemente menor, recauda el 1.1% de su producto interno bruto. Cabe hacer notar que estos niveles de recaudación no están tan alejados del monto recaudado por impuestos a las empresas. La mayor parte de lo recaudado por estos impuestos corresponde al impuesto a la propiedad inmobiliaria y a la riqueza neta, mientras que lo recaudado por impuestos a las sucesiones (herencias) y donaciones representa una pequeña parte de la

recaudación total<sup>23</sup>. Sin demeritar la capacidad recaudatoria de estos impuestos, es preciso aclarar que esta pequeña participación se debe a que, en última instancia, el fin de la aplicación de este tipo de impuestos no sigue en principio un objetivo recaudatorio, sino que lo que se busca es que estos impuestos funjan como una herramienta que permita abatir la continua concentración del ingreso y la riqueza en el tiempo. En este entendido, el esquema de cobro de estos impuestos sigue, al igual que los impuestos al ingreso, un diseño progresivo, en función de la relación entre el fallecido/donante y el heredero/beneficiario (generalmente las tasas aplicables son menores cuando la herencia se transfiere en línea directa), ya sea en las tasas impositivas, la base gravable o las exenciones. Por lo tanto, la contribución primordial de esta clase de impuestos es en pro de la disminución de la desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza.

Por último, los impuestos a las personas morales (empresas, corporaciones, sociedades, etc.), son la tercera fuente de ingresos fiscales por concepto de impuestos directos, en tanto contribuyen con alrededor del 2% del PIB. Es posible que este bajo porcentaje de recaudación con respecto a lo recaudado de las personas físicas se deba a que el diseño del sistema fiscal está hecho con el fin de promover el que las empresas tengan más recursos para seguir invirtiendo, en la lógica de que a más recursos ahorrados por las empresas, se incentiva una mayor inversión. No obstante, la carga fiscal promedio que las empresas sobrellevan equivale alrededor del 30% sobre las ganancias (incluidos los impuestos sobre el ingreso a las empresas y otros gravámenes sobre personas morales, como impuestos comerciales, impuestos solidarios y las retenciones por dividendos, intereses y ganancias de capital).

---

<sup>23</sup> En promedio, lo recaudado por concepto de estos impuestos únicamente llega al 0.3% del PIB. OECD.Stat.

Por su parte, los impuestos indirectos representan poco más de un cuarto de la recaudación total. En términos del producto interno bruto, su monto es equivalente (más-menos) al 10%. De entre los diversos impuestos indirectos, el de mayor importancia, como es común, es el IVA, el cuál por sí solo representa casi 7 puntos porcentuales del PIB. La tasa estándar de este impuesto se encuentra entre 19 y 21%. Sin embargo, y dado que este impuesto es un impuesto regresivo *per se*, en cada legislación se estipulan tasas reducidas para ciertos productos y servicios de uso más común, con lo cual se busca disminuir el impacto regresivo y beneficiar a los hogares/individuos de los deciles de más bajos ingresos. En lo general, los alimentos y los medicamentos, así como los libros y periódicos, son los bienes que están sujetos a la tasa impositiva más baja, la cual ronda el 3%.

Como anteriormente se comentó, uno de los pilares del Estado de Bienestar en las naciones analizadas en este capítulo es su sistema de seguridad social, el cual enmarca casi la totalidad de las transferencias monetarias que son otorgadas a la población. Lo anterior, aunado a que el financiamiento del mismo —en Alemania y Francia— sigue un esquema contributivo, explica que dentro de los componentes del ingreso Estatal, las contribuciones a la seguridad social constituyan, después de los ingresos tributarios, el rubro de mayor importancia de recaudación fiscal. En la cuadro anterior podemos observar que en el caso de España, las contribuciones a la seguridad social presentan un valor considerablemente menor que el de los otros dos países, esto se debe a que, como hemos de recordar, el sistema de seguridad social en España se basa principalmente en un esquema de financiamiento con impuestos generales.

### **III.5.2 Gasto público social: transferencias en efectivo, educación y salud.**

Como se aprecia en el cuadro III.8, en conjunto, el gasto público (transferencias en efectivo de la seguridad social y servicios públicos de educación y salud) en el caso europeo representa más del 25% del PIB. De manera desagregada, el componente de gasto más importante del Estado en las tres naciones son las transferencias en efectivo, que corresponden con los beneficios que en su mayoría corresponden o están enmarcadas dentro de los beneficios que otorgan los seguros comprendidos dentro del Sistema de Seguridad Social. En segundo lugar en importancia, en tanto monto del gasto, son los servicios de salud pública, seguidos por los servicios públicos de educación.

Esta relativa mayor importancia de las transferencias en efectivo se debe en gran medida a los siguientes aspectos:

- a) En el periodo de postguerra, los países europeos, a la par que llevaban a cabo la reconstrucción de sus economías, se caracterizaron por implementar políticas encaminadas a la creación y fortalecimiento de un Estado de Bienestar que garantizara una calidad de vida alta para todos sus ciudadanos. En ese sentido, reformaron el sistema de seguridad social y ampliaron los beneficios que anteriormente otorgaba dicho sistema (verbigracia el seguro de desempleo, las prestaciones familiares, la ampliación de la cobertura del seguro de enfermedades, etc.). Para la consecución de tal objetivo, era una condición estrictamente necesaria el aumentar el gasto público (así como la recaudación fiscal, claro está).
- b) Una de las consecuencias que trajo el establecimiento de un Estado de Bienestar tan amplio como el de los países europeos ha sido el constante envejecimiento de la población, lo que ha devenido



en una creciente presión sobre las finanzas públicas debido al continuo aumento en el gasto por concepto de pensiones<sup>24</sup>.

c) La evolución demográfica de los países europeos ha llevado a que la pirámide poblacional tenga una forma invertida. Ante esta cuestión, se ha buscado revertir la tendencia del envejecimiento de la población y fomentar el crecimiento poblacional mediante transferencias en efectivo, consideradas dentro de los esquemas de seguridad social, focalizadas hacia a las personas que tengan hijos. Un ejemplo de esto son los beneficios familiares como el subsidio mensual otorgado por cada hijo.

El segundo rubro en importancia del gasto público lo ocupa el gasto en salud, cuya participación en el PIB se explica también por algunos de los aspectos arriba descritos, como el aumento en la atención y cuidados de la salud propios de una población que envejece rápidamente. Aunado a esto, hemos de recordar que la cobertura del sistema de salud pública es muy amplia, tanto en la población cubierta como en la cantidad de tratamientos y enfermedades que cubre<sup>25</sup>.

Por su parte, la educación ocupa el tercer lugar en prioridad fiscal, al representar entre 4 (España) y 5% (Francia) del PIB. Esta relativa menor importancia fiscal en relación con el otro rubro de transferencias en especie se debe igualmente por la estructura de la población y la menor necesidad que representa el gasto en educación frente a una relativamente menor población

---

<sup>24</sup> De hecho, este es uno de los principales problemas de los países desarrollados, en particular los europeos, en donde el sistema de pensiones es público. Ya que el aumento en el pago de pensiones — rubro al que se destina el mayor porcentaje de recursos dentro de la seguridad social— (debido al envejecimiento de la población), es menor al aumento en la recaudación de ingresos para financiar las pensiones (debido a la disminución de la población en edad de trabajar que mediante las contribuciones de la seguridad social financie las pensiones). No obstante, la mayoría de los países europeos, aún conscientes de esta problemática, han optado por postergar la necesaria reforma debido a las repercusiones políticas (pérdida de elecciones) y rechazo de la población que podría conllevar la reforma.

<sup>25</sup> Ver la nota al pie de página no. 12 del presente capítulo.

en edad de estudiar. No obstante, no debemos olvidar que los servicios públicos de educación, así como los servicios de salud, son de carácter universal, y por ende su uso está más difundido a lo largo de toda la distribución de la población, desde los deciles de más bajos ingresos, hasta los más ricos. Asimismo, la educación en los países que conforman el país típico, además de ser en su mayoría financiada con recursos públicos, es de alta calidad. Por tal motivo, para mantener estos niveles de calidad educativa, los recursos destinados a la educación aumentan año con año, aunque en menor medida que otros rubros de gasto público, de tal manera que el gasto por alumno en estos países es de los más altos entre las economías desarrolladas.

### **III.6 Distribución del ingreso e incidencia fiscal en países europeos seleccionados**

Una vez analizado el sistema tributario, la seguridad social (en especial las transferencias en efectivo) y el gasto público en educación y salud en el caso europeo, podemos proceder con el análisis de cómo cada uno de los componentes antes descritos impactan en la distribución del ingreso.

Sin embargo, antes de continuar con el análisis de incidencia fiscal, es preciso hacer un par de anotaciones metodológicas en específico sobre la manera en que se obtuvieron los resultados para el estudio de incidencia fiscal del gasto en educación y salud para el caso de los países europeos seleccionados en el presente capítulo. En primer lugar, para contabilizar la contribución del gasto público en educación y salud en la disminución del coeficiente de Gini para Alemania, España y Francia se utilizaron los resultados hallados por Verbist et al. (2012), quienes analizaron para el 2007 la incidencia del gasto público sobre la distribución del ingreso expresado como porcentaje de disminución del coeficiente de Gini del ingreso disponible en efectivo, en conjunto para todo el gasto público en especie y de manera

desagregada para cada concepto, entre ellos el gasto en educación y salud. Debido a que el estudio desarrollado por Verbist et al. (2012) es de los estudios más recientes y completos que analizan por separado la incidencia de los diferentes conceptos de gasto público en especie, y dado que los datos necesarios para hacer un estudio similar pero actualizado al año 2016 no se encuentran disponibles para el público en general, es que se tomó la decisión de utilizar los mismos resultados hallados en el mencionado trabajo para efectuar el análisis de incidencia de la educación y salud en el presente capítulo. Consciente de las diferencias de temporalidad entre ambos trabajos (2007 para el estudio de Verbist et al. (2012) y 2016 para el presente trabajo) se analizó la variación en la población, así como en el gasto público en educación y salud como porcentaje del PIB para Alemania, España y Francia entre 2007 y 2016, como lo muestra el cuadro III.9. En tanto las variaciones en los niveles de gasto, así como en el tamaño de la población no son de gran magnitud, podemos suponer que la incidencia de la educación y salud<sup>26</sup> públicas en la distribución del ingreso bien puede ser relativamente similar a la hallada por Verbist et al (2012), por lo cual los resultados de dicho trabajo pueden ser una buena aproximación a los resultados para 2016.

---

<sup>26</sup> Dado que la variación en el gasto público presenta mayores niveles que aquella de la población, se podría esperar que la incidencia de éstos sea mayor en 2016 que en 2007.

*Cuadro III.9 Población y gasto público en educación y salud en países europeos seleccionados, 2007-2016 (millones de personas y % del PIB)*

	2007			2016			Variación 2007-2016 (%)		
	Población	Gasto en educación	Gasto en salud	Población	Gasto en educación	Gasto en salud	Población	Gasto en educación	Gasto en salud
Alemania	82.31	3.9	6.32	82.17	4.19	7.13	-0.17	7.44	12.82
España	44.78	4.01	5.67	46.44	4.01	6.04	3.70	0.00	6.53
Francia	63.64	5.3	7.45	66.63	5.4	8.09	4.70	1.89	8.59

Fuente: elaboración propia con información de la base de datos del Eurostat y la OCDE.

Una vez puntualizado lo anterior, el cuadro III.10 presenta los resultados distributivos de los impuestos y transferencias en efectivo, por un lado, y de las transferencias en especie (salud y educación), por el otro. Estos resultados están expresados en términos del coeficiente de Gini, respectivamente, para la distribución del ingreso de mercado, del ingreso disponible (una vez contabilizadas las transferencias en efectivo) y del ingreso disponible ampliado (una vez tomados en cuenta el gasto público en educación y salud).

*Cuadro III.10 Efectos del sistema fiscal sobre la desigualdad del ingreso en Alemania, España y Francia, 2016 (coeficientes de Gini)*

País	Desigualdad en la distribución del:			Efecto redistributivo		
	Ingreso de mercado	Ingreso disponible en efectivo	Ingreso disponible ampliado	Ingreso de mercado a ingreso disponible en efectivo	Ingreso disponible en efectivo a ingreso disponible ampliado	Ingreso de mercado a ingreso disponible ampliado
Alemania	0.5050	0.2940	0.2478	-0.2110	-0.0462	-0.2572
España	0.5160	0.3410	0.2745	-0.1750	-0.0165	-0.2415
Francia	0.5160	0.2910	0.2313	-0.2250	-0.0597	-0.2847

Fuente: elaboración propia con datos de la OCDE y Verbist et al. (2012)

Las primeras tres columnas (después de la columna país) muestran el coeficiente de Gini para los respectivas definiciones de ingreso utilizadas en esta tesis y definidas en el capítulo I; en tanto las tres últimas columnas, reflejan en términos de puntos de Gini la reducción en la desigualdad que representan: i) el cobro de impuestos y transferencias en efectivo, ii) el gasto público en educación y salud, y iii) el total de los dos incisos anteriores.

En primer lugar, es preciso notar que, en términos de desigualdad de mercado, los tres países seleccionados parten prácticamente desde el mismo punto, ya que presentan un coeficiente de Gini de mercado de alrededor de 0.50, que no está de más mencionar significa un alto nivel de desigualdad. Es importante hacer notar que dichos valores no se encuentran muy alejados de los valores que estos países registraban a finales de la primera década de los años 2000 (Castelletti, 2013). Incluso, si nos vamos más atrás en el tiempo, observamos que esta tendencia creciente en la desigualdad de mercado ha

persistido, de acuerdo con la OECD (2011), desde 1985 hasta la segunda década del presente siglo.<sup>27</sup>

Si bien los niveles de desigualdad presentes en estos países son de un nivel considerablemente alto, cuando el Estado redistribuye vía el otorgamiento de beneficios en efectivo y el cobro de impuestos, el coeficiente de Gini cae en alrededor de 20 puntos de Gini. El país en el que se registra una mayor reducción en la concentración del ingreso es Francia, con un Gini del ingreso disponible en efectivo 43.6% menor que el Gini de mercado. Por su parte, Alemania no se encuentra tan alejado de este valor al registrar una caída de 41.78%. España, por otro lado, registra una disminución ligeramente menor de 34%.

No debe sorprendernos el hecho que los países que presentan una mayor desigualdad en el ingreso de mercado sean a su vez los países en los que los impuestos y las transferencias en efectivo tengan un mayor impacto redistributivo, ya que, de acuerdo con Immervol & Richardson (2011), cuando se tiene un sistema progresivo de impuestos y transferencias (como es el caso de Francia, Alemania y España), dado que este sistema se basa en el ingreso y las características de la población, una mayor desigualdad en el mercado, automáticamente lleva a una mayor redistribución, aún si no se lleva a cabo una acción de política adicional o las reglas de política permanecen sin cambios<sup>28</sup>. Empero, estas ligeras discrepancias entre la redistribución que por

---

<sup>27</sup> Branko Milanovic identifica el inicio de esta tendencia creciente en la desigualdad de mercado entre finales de la década de 1970 y principios de la década de 1980. Este hecho lo llevó a desarrollar su teoría sobre los ciclos de Kuznets, como una ampliación de la teoría original de Kuznets, según la cual para que los países alcanzaran altos niveles de desarrollo era necesario un aumento considerable en la desigualdad, misma que iría disminuyendo en tanto mayor desarrollo alcanzaba el país. Sin embargo, esta teoría no predecía el aumento en la desigualdad que registraron los países desarrollados a principios de la década de los 1980. Por lo tanto, Milanovic concluye que los países ricos (como en este caso Alemania, Francia y España) han entrado en la fase ascendente de su segundo ciclo de Kuznets. Al respecto véase Milanovic (2016).

<sup>28</sup> Esto se debe a que, en un Estado con un sistema tributario progresivo y un sistema de transferencias enfocado a la población más necesitada, ante la presencia de un aumento en la desigualdad de mercado, aún si no se tomaran medidas adicionales de política pública (como más impuestos a los ricos o mayores transferencias a los pobres), el mismo sistema fungirá como un reductor automático de la desigualdad por

un lado logran Alemania y Francia (mayor redistribución), y por el otro lado, España (relativamente menor redistribución) se explican por el hecho de que los primeros destinan más recursos que España a las transferencias en efectivo y a la educación y salud públicas.

Cabe mencionar que dentro de las transferencias en efectivo, las pensiones, si son contabilizadas como una transferencia del gobierno y no como un ingreso diferido de los individuos, son el elemento que mayor efecto tiene en la redistribución del Estado. Inchauste & Karver (2018) estimaron que para 2016, en general para los países de la Unión Europea, el componente que más aporta a la reducción de la desigualdad son las pensiones, mismas que, si son contabilizadas como transferencias en efectivo del gobierno contribuyen con 50% de la reducción total por concepto de impuestos y transferencias en efectivo. Francia y Alemania están por encima de este promedio. Por su parte, los impuestos directos y las contribuciones a la seguridad social aportan alrededor de un tercio en la disminución total. El resto les corresponde a los demás beneficios en efectivo otorgados por el gobierno.

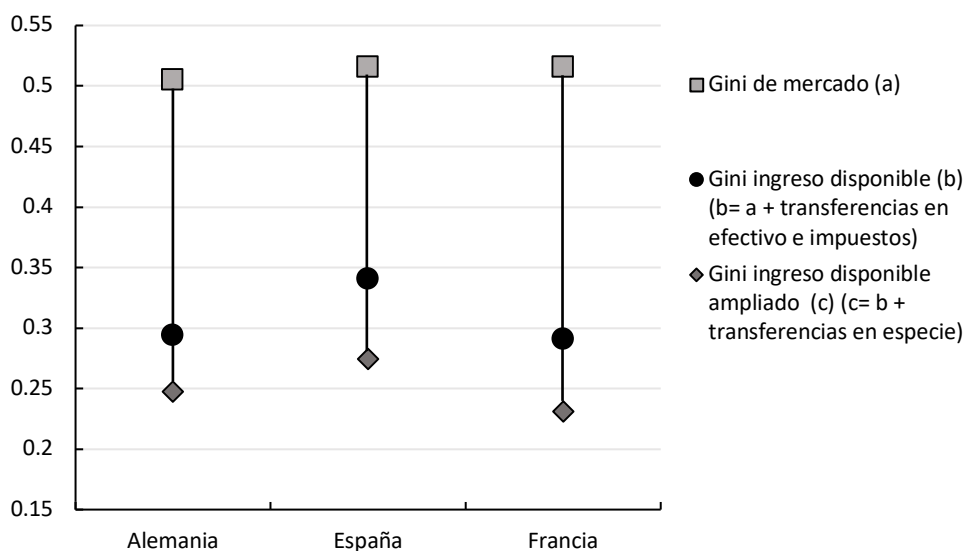
En cuanto al impacto redistributivo que tienen las transferencias en especie, como se mencionó anteriormente se tomó como referencia a Verbist et al. (2012), en el cual los autores realizaron un estudio sobre el impacto que tuvo en 2007 el gasto público en especie (específicamente los servicios públicos de educación, salud, vivienda social, cuidados de la niñez y cuidados en la vejez o de largo plazo) en la distribución del ingreso en los países de la OCDE. Entre los resultados obtenidos, concluyeron que los componentes que más aportan a la reducción del Gini del ingreso disponible (alrededor del 90%) son los servicios de educación y salud.

---

la forma en que está instituido el mismo sistema, por su misma lógica y objetivo redistributivo. De tal forma que, a más desigualdad, mayor posibilidad redistributiva tiene el sistema tributario y de transferencias.

Los resultados obtenidos del cálculo de la incidencia fiscal del gasto público en educación y salud, muestran que el efecto del gasto público en la redistribución es significativamente menor que aquel por la vía de los impuestos y los beneficios monetarios. Para el caso alemán, esta reducción adicional representa 4.6 puntos de Gini, 5.9 puntos de Gini para el caso francés y 6.65 puntos de Gini para el caso español. Estos resultados son similares a los hallados por Aaberge et al. (2017), en dicho artículo los autores calcularon una reducción por concepto de transferencias en especie del coeficiente de Gini el ingreso disponible en: para Alemania de 5.5 puntos de Gini, para España de 7.1 puntos de Gini y, finalmente, para Francia en 5.7.

*Gráfica III.3 Desigualdad de mercado, ingreso disponible e ingreso disponible ampliado en países europeos seleccionados, 2016*



Fuentes: cálculos propios con base en la información de OECD.Stat para el ingreso de mercado e ingreso disponible y Verbist et al. (2012) para el ingreso disponible ampliado.



Por último, al tomar en cuenta el impacto redistributivo total de la política fiscal podemos notar que la reducción final del coeficiente de Gini de mercado es alrededor de 50% para los tres países, lo cual indica que el sistema fiscal en estas naciones efectiva y eficientemente cumple una de sus funciones básicas, la de redistribuir el ingreso. Gráficamente podemos apreciar esta redistribución en la gráfica III.3.

Además de reducir a más de la mitad la desigualdad en la distribución del ingreso una vez se efectúa el cobro de impuestos y se otorgan las transferencias en efectivo y en especie, el sistema fiscal y las políticas de gasto público en educación y salud de los países seleccionados contribuyen al fortalecimiento del Estado de Bienestar, en tanto comparten como características esenciales la progresividad y la universalidad de sus sistemas, así como la calidad y amplitud de los servicios que otorgan.

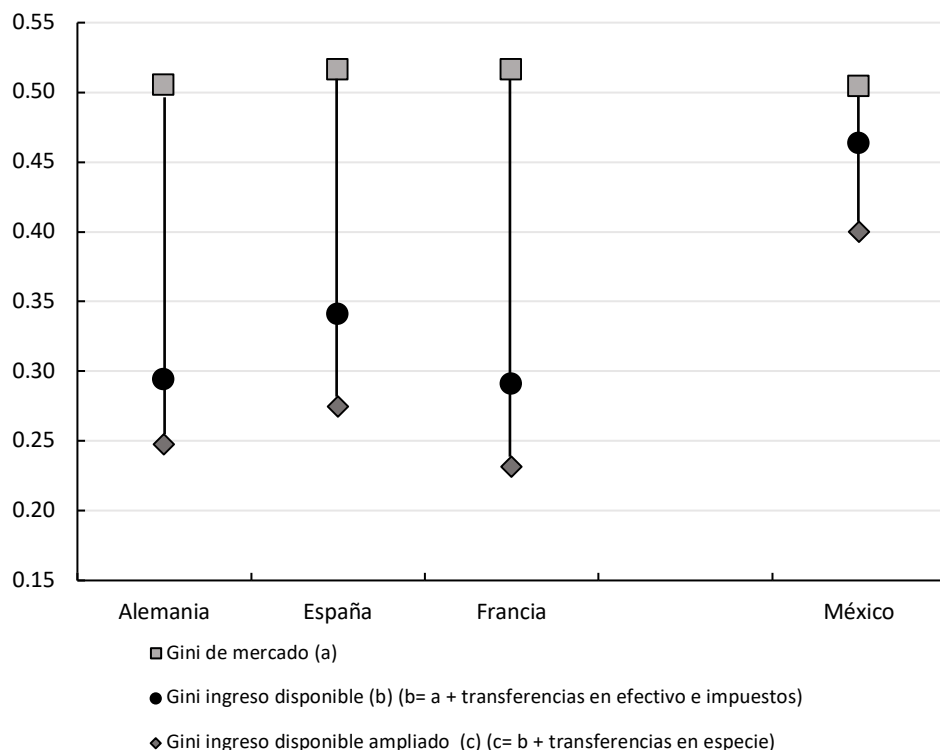
#### **Capítulo IV. Análisis comparativo y contraste de resultados redistributivos entre el caso mexicano y los países europeos seleccionados.**

Una vez analizados en los dos capítulos precedentes los aspectos más relevantes y significativos del sistema fiscal mexicano y el de Alemania, España y Francia. En el presente capítulo pondremos en contraste los hallazgos obtenidos en materia de redistribución, así como las características que cada estructura fiscal tiene, con el fin de poder determinar cuáles son las claves que permiten que el Estado cumpla efectivamente con su función redistributiva.

En la gráfica IV.1 es claramente ostensible la gran ineficiencia del Estado mexicano en cuanto a su capacidad redistributiva, cuando ésta se pone en contraposición con los resultados logrados por el sistema fiscal en los países europeos seleccionados (que más se asemeja a México en su estructura fiscal), y se contrasta con el efecto redistribuidor que cabe la posibilidad de alcanzar dado la estructura de su sistema tributario y su sistema de transferencias públicas.

En la misma gráfica podemos observar la magnitud de la desigualdad, medida con el coeficiente de Gini, en México y los países europeos seleccionados, para las tres distribuciones del ingreso que estudiamos en el presente texto, a decir, la distribución del ingreso de mercado —antes de cualquier acción redistributiva del Estado—, del ingreso disponible en efectivo —una vez se cobran los impuestos y se otorgan las transferencias en efectivo del sistema de protección social—, y del ingreso disponible ampliado —cuando se toman en cuenta las transferencias en especie (salud y educación) del gasto público—.

*Gráfica IV.1 Coeficiente de Gini del ingreso de mercado, ingreso disponible e ingreso disponible ampliado en México y países europeos seleccionados, 2016.*



Fuentes: cálculos propios con base en INEGI (2016); SHCP (2018); OECD.Stat y Verbist et al. (2012).

En el primer caso, en la distribución del ingreso que se genera en el mercado por concepto del ingreso de los factores (sueldos, salarios, ingresos por autoempleo, ganancias e ingresos por propiedad) podemos apreciar que México no está tan lejos de aquella distribución originada por el mercado en las demás países de la gráfica, incluso está ligeramente por debajo de ésta, es decir, México es menos desigual.<sup>1</sup> Redondeándolos a un dígito, podemos decir

<sup>1</sup> Ante esta observación, es necesario hacer una advertencia, ya que este cálculo no contempla el problema de subestimación de la ENIGH. Lo cual, de corregirse, supondría una desigualdad mucho mayor que la observada. Al respecto véase el Recuadro 1 del capítulo II del presente texto.

que parten de un coeficiente de Gini de Mercado de 0.5, el cual cabe decir que es un nivel alto de desigualdad.

Ya que el punto del que parten ambas naciones es prácticamente el mismo (en el caso de México la desigualdad inicial es del orden de 0.489 (Gini) y para el caso europeo es ligeramente mayor de 0.50), la diferencia sustancial que explica la baja desigualdad en los países europeos no es porque el ingreso de los factores en su sociedad esté mejor distribuido entre los individuos, como podría ser el caso de algunos países del Este de Asia (ver Recuadro 2), sino por la capacidad que tiene el Estado de disminuir esta desigualdad. Pero, ¿a través de qué mecanismos y herramientas el Estado efectivamente redistribuye más?

Siguiendo con el orden establecido en el capítulo I para el análisis de incidencia fiscal, la siguiente definición de ingreso a analizar es el ingreso disponible en efectivo, y es en este rubro, que contabiliza la primera acción redistributiva del Estado, donde hallamos la principal diferencia entre las naciones estudiadas. Mientras que el Estado en México logra una reducción del Gini de mercado en 0.041 puntos de Gini, el Estado en Alemania logra una reducción en 0.2110 puntos de Gini; en España, esta reducción alcanza los 0.1750 puntos y en Francia los 0.2250 puntos. En promedio, en el caso europeo se logra una redistribución ¡5 veces mayor! Incluso, salta a la vista que, por sí sola, la redistribución alcanzada por el sistema tributario y el sistema de transferencias en efectivo en los países europeos, es de una magnitud bastante mayor que toda la redistribución que el sistema fiscal en su conjunto logra en México.

Por último, en cuanto al ingreso disponible ampliado, podemos notar que la diferencia entre la redistribución alcanzada vía el gasto público en servicios sanitarios y educativos es menos pronunciada. De hecho, el gasto en educación y salud en México es más efectivo en redistribuir, que el gasto, por

los mismos conceptos, en los países europeos (salvo España), ya que disminuye el Gini en 0.0634 puntos de Gini frente a los 0.0462, 0.0665 y 0.0597 puntos de Gini de reducción en Alemania, España y Francia, respectivamente. (véase cuadro IV.1)

*Cuadro IV.1 Efectos del sistema fiscal sobre la desigualdad del ingreso en México, Alemania, España y Francia, 2016 (coeficientes de Gini)*

País	<i>Desigualdad en la distribución del:</i>			<i>Efecto redistributivo</i>		
	Ingreso de mercado	Ingreso disponible en efectivo	Ingreso disponible ampliado	Ingreso de mercado a ingreso disponible en efectivo	Ingreso disponible en efectivo a ingreso disponible ampliado	Ingreso de mercado a ingreso disponible ampliado
Alemania	0.5050	0.2940	0.2478	-0.2110	-0.0462	-0.2572
España	0.5160	0.3410	0.2745	-0.1750	-0.0665	0.2415
Francia	0.5160	0.2910	0.2313	-0.2250	-0.0597	-0.2847
México	0.5041	0.4634	0.4000	-0.0407	-0.0634	-0.1041

Fuentes: cálculos propios con base en INEGI (2016); SHCP (2018); OECD.Stat y Verbist et al. (2012).

Este primer análisis pone de manifiesto tres cosas: 1) el Estado mexicano es alarmantemente ineficaz en el cumplimiento de su función redistributiva; 2) la diferencia entre la redistribución alcanzada por los países europeos analizados, de magnitud alta, y la redistribución alcanzada por México, deficiente en su alcance, se explica en gran medida por el sistema tributario y de transferencias en efectivo<sup>2</sup>; y 3) las transferencias en especie,

<sup>2</sup> Cabe aclarar que para que el sistema tributario y de transferencias monetarias de un Estado alcance su potencial redistributivo, como en el caso de los países de Europa estudiados, es necesario que el contexto de su mercado laboral sea de uno en el que el sector formal predomine, con lo cual entre otras cosas, se asegura el pago de los impuestos correspondientes así como una cierta estabilidad en el ingreso de los hogares; además, por el lado de la seguridad social, esta debe de ser de carácter universal, con lo cual se asegura la cobertura para toda la población.

mientras que en Europa<sup>3</sup> representan una pequeña parte de la redistribución alcanzada, en México constituyen el principal componente redistribuidor del sistema fiscal.

Teniendo en mente lo anterior, las siguientes secciones se abocan a analizar, por separado, cada uno de los componentes redistributivos estudiados, con el fin de encontrar el porqué de estas diferencias.

#### **IV.1 Instrumentos tributarios (ISR, IVA y contribuciones a la seguridad social): comienzo y base redistributiva**

Como hemos visto en la gráfica IV.1, es a través del cobro de impuestos y el otorgamiento de las transferencias monetarias que el Estado en Europa tiene mayor injerencia en la reducción de la concentración del ingreso de mercado<sup>4</sup>, claramente contrario al caso mexicano.

Analizando el cuadro IV.2, lo primero que hay que resaltar es la gran diferencia entre las distintas cargas fiscales, siendo la carga fiscal mexicana considerablemente menor que la carga fiscal de los países europeos. En el caso de México, la recaudación por concepto de impuestos y contribuciones a la seguridad social alcanza el 15.8% del PIB, mientras que en los países europeos este porcentaje es mayor a 30%, llegando incluso a niveles cercanos al 50% del PIB, como es el caso de Francia cuya recaudación total es de 45.5 puntos porcentuales del PIB. Esta enorme discrepancia podemos situarla como la principal cuestión que explica la ineficiencia redistributiva en México. Pensémoslo de una forma muy básica, si un Estado no recauda lo suficiente, los recursos que es capaz de erogar vía el gasto público serán menores y por ende, menor será el alcance redistributivo de éstos. Por lo tanto, la relación

---

<sup>3</sup> Como se muestra en Castelletti (2013), en la mayoría de los países de la OCDE —predominantemente europeos—, el impacto redistributivo se debe principalmente al efecto conjunto de los impuestos y las transferencias en efectivo.

<sup>4</sup> Para ahondar sobre los resultados redistributivos en otros países europeos, ver Euromod (2016), OECD/Korea Institute of Public Finance (2004) y OECD (2008, 2011 y 2012a), entre otros.

entre los niveles de carga fiscal y la redistribución del Estado es directa, aunque no necesariamente proporcional. Es pues, el sistema tributario el comienzo y la base de la cual el Estado, en cualquier nación, parte para lograr el cumplimiento de sus funciones, y entre ellas, de suma importancia, la función redistributiva.

*Cuadro IV.2 Impuestos y contribuciones a la seguridad social en México y países europeos seleccionados, 2016 (% del PIB)*

	México	Alemania	España	Francia
<b>Recaudación total<sup>1</sup></b>	<b>16.6</b>	<b>37.4</b>	<b>33.2</b>	<b>45.5</b>
<b>Impuestos directos</b>	<b>7.2</b>	<b>13.3</b>	<b>11.7</b>	<b>14.9</b>
ISR personas físicas <sup>2</sup>	3.4	10	7.1	8.6
Tasa máxima de ISR personal	35%	45%	45%	45%
ISR personas morales <sup>2</sup>	3.5	2.2	2	2
Tasa máxima de ISR empresarial	30%	30%-33% <sup>3</sup>	25%	33.33%
Impuestos a la propiedad	0.3	1.1	2.6	4.3
Impuesto predial	0.2	0.4	1.1	2.8
Impuesto a la riqueza neta	0	0	0.2	0.2
Impuesto a las sucesiones, herencias y donaciones	0	0.2	0.2	0.6
Impuesto a las transacciones financieras y de capital	0.1	0.4	0.7	0.7
<b>Impuestos indirectos<sup>4</sup></b>	<b>6.4</b>	<b>10.1</b>	<b>9.8</b>	<b>11.1</b>
IVA	3.9	6.9	6.3	6.9
Tasa máxima del IVA	16%	19%	21%	20%
<b>Contribuciones a la seguridad social<sup>5</sup></b>	<b>2.2</b>	<b>14.1</b>	<b>11.3</b>	<b>16.7</b>

<sup>1</sup> en el caso de México, la recaudación total no corresponde con la suma de los distintos impuestos debido a que en la contabilidad presentada por la OCDE existe un porcentaje que no es posible localizar en las categorías mencionadas.

<sup>2</sup> incluyen los impuestos sobre el ingreso, ganancias y ganancias de capital.

<sup>3</sup> en Alemania incluye el impuesto a las sociedades y el impuesto comercial.

<sup>4</sup> los impuestos indirectos incluyen todos los impuestos sobre bienes y servicios, entre estos el IVA, el impuestos a las ventas, impuestos a la producción, impuestos especiales, etc.

<sup>5</sup> incluye las contribuciones pagadas tanto por el empleador como por el empleado.

Fuente: elaboración propia con base en datos de OECD.stat y Eurostat Database.

Como hemos visto, en el caso de México, la carga fiscal es sumamente baja —de hecho es muy cercana a la carga fiscal presente en economías como las del Reino Unido, Francia o los Estados Unidos a finales del siglo XIX, cuando el papel del Estado se resumía y limitaba a aquel de un Estado guardián y protector de los derechos de propiedad— y representa la primer limitante redistributiva. En su concepción y estructura, como lo hemos analizado en el capítulo II, es innegable que el sistema tributario en México sigue, en lo general, los principios de equidad horizontal y vertical, así como el de progresividad para el cobro de los impuestos. Entonces ¿qué explica esta baja carga tributaria?

Empecemos analizando los principales impuestos: ISR e IVA. En cuanto a las tasas impositivas a la que se grava el ingreso empresarial así como el valor agregado, éstas no difieren sustancialmente de aquellas del caso europeo analizado, para México el ingreso empresarial se grava a una tasa de 30% y la tasa del IVA es de 16%; por su parte, respectivamente para la tasa del ISR empresarial y el IVA, en Alemania corresponden con el 30% y el 19%, para España, el 25% y el 21% y para Francia, el 33% y el 20% . Si bien las tasas son relativamente similares, lo recaudado como proporción del PIB de éstas no lo es tanto (salvo en el caso de la recaudación del ISR empresarial), esto es reflejo de los numerosos regímenes especiales y exenciones impositivas presentes en el marco legal impositivo mexicano, que, aunado al alto nivel de informalidad, entre otros aspectos estructurales, presente en el mercado laboral, hace que la base impositiva efectiva en México sea muy limitada, y por ende, la recaudación por concepto de estos impuestos sea menor a la factible.

La principal diferencia tributaria la encontramos en el ISR a personas físicas y en los impuestos a la propiedad, los cuales difieren en aspectos muy importantes. En primer lugar, la gran diferencia visible se encuentra en la



magnitud como porcentaje del PIB de la recaudación por estos dos conceptos. Por un lado, el ISR a personas físicas en México representa una recaudación del orden de 3.4%, mientras que en los países europeos esta proporción es mucho mayor, en ciertos casos de 10 puntos porcentuales del PIB. Una relación de 3 a 1. En el caso de los ingresos públicos por impuestos a la propiedad, esta relación es mucho mayor, mientras que México sólo recauda por este medio el 0.3% del PIB, Alemania recauda el 1.1% del PIB, España el 2.6% y Francia el 4.3%.

Estas discrepancias recaudatorias se explican tanto por aspectos estructurales en el diseño de los impuestos, como es el caso del ISR personal, o simplemente por la inexistencia de esta clase de tributos, como es el caso de algunos impuestos englobados bajo el concepto de impuestos a la propiedad. En el primer caso, el ISR personal, la tasa marginal máxima en México, del 35% (hasta antes de la reforma fiscal del 2013 esta tasa era de 30%), es considerablemente menor que en el caso europeo donde es del 45%. En un primer momento, este diferencial de tasas es uno de los determinantes que mayor influencia tienen en el éxito recaudatorio y redistributivo de cada país, principalmente por dos razones: en primera, porque supone una progresividad mayor del sistema tributario, al cobrar, marginalmente, un mayor porcentaje sobre los ingresos de los individuos que más ganan; y en segundo lugar, porque permite una mayor recaudación de los últimos deciles de la distribución.

Sin embargo, examinando con más detalle este impuesto, salen a la luz otras cuestiones que resultan de extrema relevancia para explicar el porqué de la baja recaudación y escasa redistribución del sistema fiscal en México, o en su defecto, la alta recaudación y efectiva redistribución en Europa. En primera instancia, algo que comparten los tres sistemas impositivos europeos estudiados, es que la base de ingreso imponible contempla por igual los

ingresos por sueldos y salarios, por autoempleo, por actividades agrícolas y forestales, por actividades comerciales y las ganancias de capital o por alquiler de la propiedad. Esto significa, por un lado, una mayor base imponible, y por otro lado, una mayor progresividad en el diseño de la base imponible, ya que en su mayoría, sino es que en su totalidad, los ingresos por concepto de ganancias de capital como por alquiler de la propiedad, son ingresos que se concentran en los últimos deciles de la distribución del ingreso. En este último punto es preciso aclarar que existen ciertas salvedades en cuanto al tratamiento tributario que reciben algunos tipos de ganancias de capital, los cuales dependiendo de características como el monto de las ganancias o el porcentaje que representan de los ingresos totales imposables, entre otras, se gravan a una tasa menor que la correspondiente según el esquema general de tramos de ingresos del ISR. No obstante, la tasa a la que se cobra no difiere sustancialmente de aquella convencional, y de cierto es que es significativamente mayor al 10% que se cobra en México de ISR sobre las ganancias de capital.

En segundo lugar, otro aspecto clave de los sistemas tributarios europeos es que el esquema para el cobro del ISR personal, siguiendo los preceptos de equidad horizontal y vertical, está determinado según el estado civil del ciudadano (ya sea soltero, casado, viudo o divorciado), así como por el número de dependientes bajo su cargo, por ejemplo, la metodología del “cociente familiar” en Francia o el crédito fiscal por paternidad en Alemania y España, según el cual se determina, principalmente, el monto de ingresos exento del pago del ISR. Esto, de nueva cuenta, es un aspecto que hace del ISR un impuesto progresivo, que además de tener fines recaudatorios, tiene fines redistributivos, y representa una diferencia sustancial con el esquema tributario del ISR en México, donde no existe este tratamiento diferencial para las distintos tipos de contribuyentes.

En tercer lugar, en el caso europeo se tiene un impuesto especial que grava los ingresos extraordinarios o ingreso altos a una sobretasa que, aunque pueda ser pequeña, dependiendo del monto de estos ingresos, es altamente progresiva.

En cuarto lugar, otro instrumento tributario del que echan mano los sistemas fiscales europeos es la implementación de un impuesto social tanto para las personas físicas como para las personas morales, que si bien se grava a una sobretasa pequeña de entre 3 y 7%, su recaudación está etiquetada para fines sociales. Por ejemplo, en el caso de Alemania, este impuesto se introdujo en los estados de la Alemania Occidental, posterior a la reunificación alemana de finales de los 80 del siglo pasado, con el expreso fin de ser una fuente de financiamiento y apoyo para los estados de la Alemania Oriental, que presentaban un rezago importante en términos económicos y sociales frente a los estados de la otrora República Federal Alemana. Este ejercicio bien podría replicarse para el caso mexicano, al introducir un impuesto federal especial que gravase de alguna forma y a una tasa moderada a los Estados del norte y centro del país, y cuya recaudación se etiquetase hacia un programa de recuperación de la zona sur y sureste del país, la cual presenta rezagos importantes y brechas alarmantes en crecimiento y desarrollo frente a las demás regiones del país.

En el caso de los impuestos a la propiedad se observa un caso similar, aunque más extremo. Ya que varios impuestos presentes en el caso europeo son inexistentes en el caso de México. En cuanto al impuesto predial, la recaudación en México es muy limitada, del orden del 0.2% del PIB, mientras que en España, por hacer mención de un ejemplo, es del orden de 1.1% del PIB. Una situación semejante ocurre con el impuesto a las transacciones financieras y de capital, mismo que fue recientemente implementado en México, sin embargo a una tasa moderada del 10%. La baja recaudación, del

0.1% del PIB, por este impuesto, se entiende por la tasa a la que se grava. Por el contrario, en los países europeos analizados, cuya legislación tributaria establece una mayor tasa impositiva, la recaudación es de alrededor del 0.5% del PIB. Aunque cabe recordar, que este porcentaje no corresponde con el gravamen total a las ganancias por capital, el mismo que está englobado en el ISR personal y empresarial. Los dos impuestos restantes que engloba el grupo de impuestos a la propiedad en el cuadro IV.2, el impuesto a la riqueza neta y los impuestos a las sucesiones, herencias y donaciones no están de ninguna manera contemplados en la legislación tributaria mexicana, en cambio en los demás casos analizados, el impuesto a la riqueza heredada puede llegar a gravarse hasta en un 60%, y en términos porcentuales del PIB la recaudación, por conceptos de estos dos impuestos, alcanza el 1.1%.

Por último, referente al impuesto al valor agregado, el problema que se presenta en este caso son el número de bienes y servicios que son gravados a una tasa 0 o exentos del pago del impuesto que aunado a la evasión del impuesto, representa un gasto fiscal importante del orden de alrededor de 7% del PIB. (Ros, 2015, pp. 57-58)

En conjunto, estas carencias y deficiencias cualitativas que presenta en su estructura y diseño el sistema de tributos mexicano se traducen en desfases cuantitativos que explican en su mayoría la escasa recaudación fiscal, y por ende la posterior incapacidad redistributiva del sistema fiscal. Por su parte, la recaudación de impuestos directos en México presenta un rezago de mínimo 6 puntos porcentuales del PIB en comparación con los sistemas analizados; y la recaudación por concepto de impuestos indirectos también presenta un atraso similar, aunque de menor magnitud, de entre 3 y 5% del PIB. Un aspecto más que es preciso denotar es el hecho de que en México la importancia que los impuestos directos, por un lado, y los impuestos indirectos, por el otro, tienen en la carga fiscal total es de una magnitud semejante. Por su parte, la

recaudación efectiva de los impuestos directos (contabilizando las contribuciones a la seguridad social) representa el 56.62% de la recaudación total, mientras que los impuestos indirectos (principalmente el IVA —que es un impuesto comúnmente regresivo<sup>5</sup>—) contribuyen con el 38.55%. Esto es una clara diferencia con los países desarrollados en donde la principal fuente de recursos públicos son los impuestos directos (progresivos), que en el caso de los países estudiados, representan, en general, alrededor del 70% de la recaudación total, del cual el principal concepto es el ISR personal y muy por debajo el ISR empresarial. Por su parte, en México, la contribución del ISR personal y empresarial es casi la misma. En cuanto a los impuestos indirectos estos representaron para los países europeos seleccionados alrededor del 27% de la carga fiscal global, y el restante corresponde con las contribuciones a la seguridad social

Estas grandes disparidades en el diseño, estructura y aplicación de los diversos tributos, asociado con la brecha entre la recaudación por concepto de contribuciones a la seguridad social —la mayor en términos absolutos entre las partes analizadas— y que está determinada en su mayoría no por la forma en la que está estructurado las participaciones y el cobro de dichas cuotas, sino por el hecho de que el sector formal de la economía (id est, aquellos que pagan estas cuotas o contribuciones) en México es pequeño (menos del 50% de la población económicamente activa [PEA]) en relación con el sector formal de la economía en las naciones de Europa (en donde es muy cercano al 100% de la PEA), son los determinantes más próximos que explican que en México la recaudación fiscal sea pobre, se logre una marginal redistribución vía el cobro de impuestos, y, por ende, la capacidad redistributiva subsecuente a través del ejercicio del gasto público sea muy limitada. En tanto México no sea capaz de

---

<sup>5</sup> Al respecto véase O'Donoghue et al. (2004), OECD (2014) y Decoster et al. (2010) citados en Inchauste y Kraver (2018, p. 3).

ampliar su carga fiscal, para lo cual necesita tanto ampliar su base impositiva como legitimar socialmente su carga fiscal, no será posible llegar a una sociedad más igualitaria.

## **IV.2 Instrumentos fiscales de gasto seleccionados**

### **IV.2.1 Transferencias monetarias: ¿componente más efectivo contra la desigualdad?**

Podemos notar en la grafica IV.1, que en el caso mexicano, el aporte en conjunto de los impuestos y las transferencias monetarias en la redistribución es mínimo; en el caso de la contraparte estudiada, salta a la vista la gran diferencia en cuanto al efecto alcanzado, en este caso el coeficiente de Gini disminuye en alrededor de 30 puntos de Gini (cuadro IV.1). Sin embargo, esto corresponde al efecto en conjunto de impuestos y transferencias en efectivo, por lo cual habría que desagregarlo para conocer el efecto redistributivo individual de cada componente. En vista de que en México es pobrísima esta redistribución, no se llevó a cabo dicho ejercicio de desagregación. No obstante, y en razón de la importancia que suponen estos componentes para la disminución de la desigualdad en Alemania, España y Francia, y dado que el objetivo central de este trabajo es analizar los determinantes en la redistribución del ingreso, es necesario, aun sea brevemente, ver la participación de cada uno de estos en la disminución del Gini.

De acuerdo con un estudio realizado por Inchauste y Kraver (2018) sobre incidencia fiscal para los países europeos, las transferencias monetarias: transferencias condicionadas, no condicionadas y las pensiones; son el elemento que explica en mayor proporción la redistribución alcanzada en los países europeos; alrededor del 60% de la reducción en el coeficiente de Gini de mercado se debe a la acción directa de las transferencias en efectivo; y

dentro de estas, el factor más importante son las pensiones, al representar, en promedio, al menos el 50% de la redistribución.<sup>6</sup>

Continuando con nuestro análisis, el cuadro IV.3 muestra una tabla comparativa entre los seguros que otorga el sistema de seguridad social en México y los países europeos<sup>7</sup>. En éste podemos notar que la mayoría de los seguros que otorga el sistema de seguridad social en una nación europea son igualmente provistos por el esquema de seguridad social en México, salvo dos: el seguro de dependencia/de enfermería y el seguro de desempleo. Ahora bien, si la cobertura en general es la misma en ambos casos ¿qué es lo que explica la diferencia de resultados entre ambos sistemas?

*Cuadro IV.3 Prestaciones y beneficios de la seguridad social en México y en los países europeos.<sup>1</sup>*

México	Países europeos
Seguro de enfermedad y maternidad	Seguro de enfermedad y maternidad
-	Seguro de dependencia o seguro de enfermería
Seguro de invalidez y vida	Seguro de invalidez
Pensión de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez	Pensión de vejez y de supervivientes
Seguro contra riesgos en el trabajo	Seguro contra accidentes y enfermedades laborales
-	Seguro de desempleo
Estancias infantiles y servicio de guarderías	Prestaciones familiares

<sup>1</sup> en referencia a aquellos pertenecientes a la Unión Europea, y por ende, sujetos a las directrices de ésta en materia de seguridad social.  
Fuente: Ley del Seguro Social (2016) y Missoc.

<sup>6</sup> En este punto es necesario mencionar que dependiendo el tratamiento contable que se le da a las pensiones, ya sea como una transferencia —como en este trabajo se está haciendo—, o como un ingreso diferido —un ahorro que hace el individuo a lo largo de su ciclo de vida laboral— y por ende se tome a las pensiones como un elemento del ingreso de mercado, el efecto final redistributivo que tienen las pensiones varía. Si el tratamiento que se le da es como parte del ingreso de mercado, el efecto redistributivo es considerablemente menor a si se le tratan como transferencias monetarias. Esto es entendible por el hecho de que en la mayoría de los casos, los pensionados (si las pensiones son tratadas como transferencia) se encuentran en la parte más baja de la distribución del ingreso de mercado, ya que en muchos casos el ingreso de estos individuos sería de 0; en otras palabras, se encontrarían entre los más pobres de la sociedad. Ante esta situación, la pensión que reciben como transferencia les permite subir varios deciles dentro de la distribución del ingreso disponible, con lo cual el efecto redistributivo de las pensiones se entiende sea tan significativo. Empero, de cualquier forma que se les trate, las pensiones son un elemento central en la redistribución.

<sup>7</sup> En referencia a aquellos pertenecientes a la Unión Europea, y por ende, sujetos a las directrices de ésta en materia de seguridad social.

Al respecto, consideremos dos características que comparten todos los países europeos (al menos los pertenecientes a la OCDE y la Unión Europea, como es el caso de los estudiados en este trabajo). Estas características se refieren a la universalidad y la obligatoriedad de sus sistemas de seguridad social. Estas dos cuestiones marcan el punto de disociación primordial entre ambos esquemas, el de México y el europeo. Ya que, mientras en Europa las prestaciones y beneficios de la seguridad social aplican para la población en su conjunto, en México, éstos están reservados para los trabajadores formales. Amén de lo anterior, en México, el estar inscrito a un esquema de seguridad social no sólo está condicionado por la situación laboral, sino que también está condicionado por el sector en el que trabajan, ya sea para el Estado (ISSSTE), para una empresa privada (IMSS), para PEMEX o si se es militar (ISSFAM), entre otros. Esta situación de fragmentación de la seguridad social en México no sólo no aporta a la construcción de un sistema que integre a toda la sociedad, sino que abona a la presencia y perpetuación de las desigualdades sociales, ya que dentro de cada régimen de seguridad social los beneficios y prestaciones difieren de manera importante, no sólo en la amplitud de la cobertura sino también en la calidad de los servicios que ofrece. Por ejemplo, es bien sabido que la calidad de los hospitales de PEMEX o de las Fuerzas Armadas Mexicanas es abismalmente mejor que la calidad del servicio en el IMSS, y hemos de recordar que el IMSS es, y por mucho, la principal institución que brinda seguridad social en el país.

Otro punto importante de discrepancia entre los dos sistemas analizados es el referente a la amplitud en la cobertura de cada seguro, tanto en el número de prestaciones y beneficios, como en los montos transferidos a través de estos, lo cual repercute en gran medida en el ingreso disponible de los hogares más pobres. Para ejemplificar estos dos puntos: en el cuadro IV.4, que muestra el gasto público en salud, educación y protección social en



México y en los estados europeos seleccionados, notamos que la proporción que el gobierno en México destinó en 2016 en protección social fue de 3.5% del PIB, una cantidad significativamente menor en comparación con los europeos, que, en el menor de los casos, fue de 24.5% del PIB (España) y en el mayor de éstos, de 32% (Francia); y dentro de éste (aunque no presente en el cuadro) en transferencias monetarias, de acuerdo con los datos de Eurostat, Alemania destinó el 17.5% del PIB, España, el 16.3% y Francia el 20.2%. De aquí se desprende, claramente, que México tenga resultados muy por debajo de lo que otras economías. Lo anterior ejemplifica el problema del reducido monto del gasto erogado en protección social.

Ahora, para ejemplificar el problema de la escasa cobertura de los seguros, comparemos los seguros de maternidad: en el seguro de maternidad que ofrece el IMSS, este se otorga únicamente a la mujer, es válido a partir de la semana 34 de gestación y comprende sólo hasta 84 días entre los días pre y pos parto. Por su parte, en el esquema de seguridad social en Europa, este seguro contempla por igual a la madre y al padre y se otorga hasta por 3 meses (con posibilidad de extenderse un tanto más), periodo en el cual se recibe el sueldo íntegro. Estas disparidades también pueden ser halladas en los demás seguros, como por ejemplo en el número de enfermedades y padecimientos que cubre el seguro de salud o las prestaciones familiares, los cuales son de una amplitud mayor en el caso de los países europeos.

*Cuadro IV.4 Gasto público en salud, educación y protección social en México, Alemania, España y Francia, 2016 (% del PIB)*

	México	Alemania	España	Francia
Salud	2.7	7.13	6.04	8.09
Educación	3.5	4.19	4.01	5.40
Protección social	3.5	25.10	24.30	32.00

Fuente: Estadísticas Oportunas, SHCP y Eurostat Database.

En relación con lo anterior, cabe detenerse a recordar, como lo vimos en el capítulo III, que mientras que en México la mayoría de las transferencias en efectivo se otorgan a través de programas sociales de corte asistencialista (como el Seguro Popular, Prospera o la Pensión de Adultos Mayores), en los países europeos, pertenecientes a la Unión Europea, el grueso de las transferencias están englobadas dentro de las prestaciones y beneficios del sistema de seguridad social, el cual dado su carácter universal y obligatorio, permite garantizar que toda la sociedad no esté privada de la recepción de estos beneficios, además de que permite que el ciudadano esté asegurado a lo largo de todo su ciclo de vida, no importando su condición laboral, socioeconómica, cultural, etc..

En México, el hecho de que el grueso de las transferencias monetarias sean asistencialistas, además de mal focalizadas, así como que el acceso a la seguridad social esté restringido, representa que muchos mexicanos vean cortado por distintas temporalidades, y por razones diversas, a lo largo de su ciclo de vida el acceso a los servicios de la seguridad social o el recibimiento de las prestaciones en efectivo de los programas sociales, o bien, de recibir estas prestaciones y beneficios, por los escasos recursos per cápita destinados, contribuye a la perpetuación y ensanchamiento de las desigualdades sociales y a que el efecto final que tengan las transferencias sobre la distribución sea mínimo.

Lo anterior, también conlleva afectaciones en la esfera política de la sociedad pues supone una suerte de freno para el libre ejercicio democrático de los ciudadanos, ya que, al estar las transferencias monetarias enmarcadas dentro de un programa social cuyos recursos dependen directamente de las decisiones del gobierno en turno, podría —y en efecto lo hace— generar distorsiones en la toma de decisiones de los votantes receptores de estos beneficios económicos, quienes en las elecciones otorgan su voto al partido

que les “daba” este dinero en efectivo, por miedo a perder en el periodo siguiente, de votar por otro partido que el que está en turno, este ingreso extra. En cambio, de estar institucionalizadas las transferencias monetarias, no como programas sociales, sino como parte inherente del sistema de seguridad social, se minimizaría en gran medida la creación de clientelismos y bases electorales en función de los beneficios que el Estado otorga.

De hecho, este es un problema que se ha presentado en México sexenio tras sexenio, basta con ver la cantidad de programas sociales de transferencias monetarias existentes en el país, que según cifras del Coneval<sup>8</sup>, llega a más de 5,400 programas, entre federales, estatales y municipales, cuya permanencia no podría entenderse por los resultados obtenidos, ya que estos han sido mediocres (como lo ha dicho el Coneval en varios informes) en cuanto al combate a la pobreza o la disminución de la desigualdad, sino por su capacidad de crear una base electoral dependiente de estos.

Por último, para dar respuesta a la pregunta hecha en el título de esta sección ¿son las transferencias monetarias el componente más efectivo contra la desigualdad? Podemos afirmar que sí, efectivamente, en lo que al actuar directo del Estado se refiere en materia redistributiva, las transferencias monetarias son las que presentan, de acuerdo con este estudio, el mayor efecto redistributivo y, por ende, el mayor potencial redistributivo. Sin embargo, esta afirmación es cierta sí, y sólo si, se consideran los matices que caracterizan el sistema de transferencias monetarias en aquellos países, como en Alemania, Francia y España, en los que la redistribución vía beneficios en efectivo es alta. Estas características son, en lo general: 1) la institucionalización de los beneficios monetarios dentro del marco de un sistema de seguridad social universal; y 2) un alto gasto público destinado a este fin. Sin estas

---

<sup>8</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

características, como hemos visto en el caso de México, las transferencias monetarias no podrán contribuir con todo su potencial a la disminución de la desigualdad en la distribución del ingreso.

#### **IV.2.2 Gasto público en educación y salud: la paradoja redistributiva**

Comúnmente en los análisis de incidencia fiscal que buscan desagregar el impacto redistributivo de éste, se deja de lado el estudio del gasto público en especie, principalmente por las dificultades que presenta el ejercicio a la hora de calcular e imputar, como una variable monetaria, este gasto en el ingreso de los hogares. Verbigracia, cómo se calcularía e imputaría el gasto público en, por ejemplo, el alumbrado público o la infraestructura carretera, por mencionar algunos. Resulta muy complejo, y hasta cierto punto subjetivo el poder determinar el impacto de este gasto en el ingreso disponible de los hogares. Es, quizá, más fácil discernir su efecto en los hogares y en la vida material de las personas desde la óptica del empirismo, a través del uso diario de estos.

No obstante, hay ciertos servicios públicos que, por sus características y cuyo uso es contabilizado en las encuestas de ingresos y gastos de los hogares, resultan en una mayor facilidad de convertirlos en una variable monetaria capaz de ser imputada a los hogares/individuos en el análisis de incidencia fiscal, como es el caso de la salud y la educación.

En los últimos años han surgido más estudios que involucran en su análisis el impacto redistributivo que tiene el gasto público en especie, como por ejemplo Verbist et al. (2012), en donde se estudia el impacto del gasto público en salud, educación, vivienda social, cuidados de la niñez y cuidados de la vejez para los países de la OCDE; Lustig (2017b) y López-Calva et al. (2014), que analizan específicamente el impacto del gasto público en educación y salud para un grupo de países latinoamericanos; Eurostat (2013),

donde se analiza el impacto del gasto público en especie para los países europeos; u OECD (2011) y Castelletti (2013), por mencionar sólo algunos.

Empero, aunque los estudios difieran en temporalidad y casos estudiados, en algo en lo que concuerdan estos estudios es que el gasto en especie es una herramienta del Estado importante a la hora de redistribuir, aunque su capacidad redistributiva es mucho más limitada que aquella de los impuestos y las transferencias en efectivo. Sin embargo, la anterior afirmación, es preciso aclarar, sólo se cumple en el caso de las economías desarrolladas, cuya ejemplificación más común se halla en los países europeos. En tanto en las economías en vías de desarrollo, en especial las economías latinoamericanas —como es el caso de México—, el gasto público en especie supone una mayor reducción en la desigualdad que el sistema tributario y de transferencias en efectivo, pese a que el gasto público erogado en servicios de salud y educativos es de una menor magnitud que en los países desarrollados. (véase la gráfica IV.1)

Para el caso de estudio del presente trabajo, el ejercicio realizado arrojó que en México el gasto público en especie en salud y educación, del orden del 6.2% del PIB, supuso una reducción de 0.0634 puntos de Gini (2016). Visto en términos porcentuales, significó una disminución extra del coeficiente de Gini del ingreso disponible en 13.12% (cuadro IV.1). Por su parte, en los países europeos, con un gasto en salud y educación muy superior al de México, de entre 10.05% y 13.49% del producto interno bruto, la concentración del ingreso de mercado se reduce, por este medio, entre 9 y 12.8% (cuadro IV.1).

Resulta, hasta cierto punto, paradójica esta diferencia de resultados, ya que se esperaría que la relación entre gasto público y su consecuente resultado redistributivo, fuera directamente proporcional: a mayor gasto, mayor el impacto (reductor) en la desigualdad. Por el contrario, los resultados hallados

van en contra de esta lógica, ya que, como hemos visto, ante un mayor gasto en servicios públicos sanitarios y educativos, el impacto reductor en el Gini de mercado de los países europeos en algunos casos es menor y en otros es del mismo orden que el que se logra en México, sólo que este último es a través de un gasto considerablemente menor.

¿Cómo explicar, entonces, esta aparente paradoja redistributiva? El esclarecimiento del porqué de este fenómeno lo encontramos al analizar la situación desde un aspecto cualitativo y social más que desde una perspectiva cuantitativa. Permítaseme explicarme mejor. En el caso de las economías desarrolladas, sus sistemas de salud y educación son de alta calidad, producto del proceso de construcción y desarrollo de un estado de bienestar amplio y sólido, el cual se fortalece con una continua evaluación que se traduce en un constante mejoramiento con el fin de hacer de los servicios públicos unos mejores y de mayor calidad, para lo cual se necesita asegurar año con año los recursos suficientes y necesarios acorde con el cumplimiento de este fin, de ahí que representen un porcentaje importante del PIB. De este aspecto cualitativo de los servicios se desprende la explicación desde la perspectiva social, y es que, dada la calidad de estos servicios públicos, la percepción de los ciudadanos sobre los mismos es favorable y refleja un nivel alto de confianza, por lo que, y aunado a la característica de universalidad que comparten, permite que el uso de la salud pública, así como el de instituciones públicas educativas, esté más difundido entre todos los hogares a lo largo de la distribución del ingreso. Por ende, en tanto los deciles de mayores ingreso acuden a las instituciones públicas de salud y se inscriben a la educación pública, el gasto erogado por el gobierno está distribuido de manera más equitativa entre toda la población. Lo anterior deviene en un menor efecto redistributivo del gasto público, debido a que el incremento que suponen las transferencias en especie sobre el ingreso disponible de los hogares no sólo se

aplica a los deciles de menores ingresos, sino que también es imputado a los deciles de mayores ingresos, lo cual en gran parte contrarresta el efecto redistributivo de las transferencias en especie.

En el caso mexicano, aunque el gasto destinado a la salud y educación sea importantemente menor que el de las economías desarrolladas, el efecto redistributivo de este gasto es de una magnitud mayor. Lo anterior se entiende por los mismas razones que en el caso de las economías desarrolladas, es decir por cuestiones cualitativas y de percepción social. En México, la percepción social sobre la calidad de los servicios que otorga el Estado es mala<sup>9</sup>, es por eso que el uso de estos servicios está menos difundido entre los deciles de la población. De hecho, no obstante los perciban de una mala calidad, ante la ausencia de recursos para sustituir la opción pública con una opción privada, los hogares de menores ingresos son los que hacen un uso efectivo de los servicios sanitarios y educativos del Estado. Es debido a este uso más difundido ente los deciles de menores ingresos que se entiende que el efecto redistributivo de las transferencias en especie, aunque con una menor cantidad de recursos, sea mayor en una economía como la mexicana que en una economía como las europeas. Ya que el aumento en el ingreso disponible de los hogares que suponen las transferencias en especie es mayor en los hogares pobres o de menores ingresos que el aumento en el ingreso disponible de los hogares más ricos, debido a que estos últimos optan, aunque tengan el acceso a, por no hacer uso de los servicios públicos, aumentando así el efecto redistributivo total de las transferencias en especie.

---

<sup>9</sup> Al respecto véanse los diversos informes anuales de Latinobarómetro. En ellos se puede ver la escasa confianza de la sociedad en el Gobierno y en diversas instituciones públicas que permea como una característica inherente en prácticamente todos los gobiernos de América Latina, salvo algunas naciones y bajo criterios específicos. Esta escasa confianza en el Estado, le resta margen de maniobra al gobierno para la implementación de política pública como para llevar a cabo las acciones necesarias para lograr un mayor crecimiento y desarrollo; que para efectos de este estudio, en el caso de México sería la implementación de una reforma fiscal de gran envergadura.

En síntesis, en la medida en que los servicios públicos que ofrezca el Estado sean de una calidad mayor o igual que los que ofrece el sector privado, serán usados en mayor medida por los hogares de más altos ingresos, con lo cual el efecto redistributivo de éstos será menor en tanto mayor porcentaje de población los ocupe.<sup>10</sup> Sin embargo, esto no quiere decir que el papel del Estado en la redistribución del ingreso deba estar limitado a únicamente centrarse en el cobro de impuesto y en las transferencias sociales. Al contrario, si bien, como hemos visto a lo largo del desarrollo de este capítulo, los tributos y, en mayor medida, las transferencias monetarias son el componente que en mayor medida determina el impacto redistributivo total del Estado, en los tiempos por venir, dado el curso y evolución que están tomando en términos de distribución del ingreso, el papel del Estado en cuanto al otorgamiento de servicios públicos, en específico aquel de la educación, cobra una relevancia crucial como herramienta para lograr una sociedad más equitativa. La razón es la siguiente.

De acuerdo con Bourgignon (2017) y Milanovic (2016), las tendencias recientes en la concentración de la distribución del ingreso de mercado a nivel mundial al interior de los países han sido crecientes, y aunque la magnitud de la redistribución efectuada vía impuestos y transferencias sociales ha aumentado, ésta no ha sido de tal magnitud que fuera capaz de contrarrestar las tendencias en el incremento de la desigualdad en el ingreso de mercado, lo que en síntesis, entre por otras muchas cuestiones, se traduce en un aumento en la desigualdad mundial al interior de los países. Ante esta evolución de la

---

<sup>10</sup> No obstante, esto no significa que las propiedades benéficas que implica un mejoramiento en la calidad de los servicios de Estado estén limitadas únicamente a su componente redistribuidor. Entre otras cosas, una mejor calidad en los servicios públicos permitiría legitimar entre la base social la acción de gasto del Estado, lo que facilitaría la elevación de la carga fiscal, y a mayores recursos captados por el gobierno, éstos se podrían canalizar a las inversiones que el gobierno puede hacer para promover el crecimiento y el desarrollo. Este círculo virtuoso, en el caso de México, significaría la posibilidad de salir de la trampa fiscal, como la ha catalogado Jaime Ros, en la que está sumido el país desde hace un buen tiempo. Sobre el modelo de trampa fiscal y sus implicaciones, véase Ros (2013, cap. 2).



desigualdad, Milanovic (2016, cap. V) y con base en la evidencia empírica de ciertos países del Este de Asia —que conjugan bajos niveles de desigualdad de mercado con una relativamente poca intervención redistributiva estatal (ver Recuadro 2 del cap. III del presente trabajo)—, hace mención de la existencia de otros medios por usar y otros caminos a seguir que pueden llevar a una reducción de la desigualdad, y atacar el problema de la creciente concentración del ingreso de mercado, a través de una estructura de dotaciones (propiedad de capital y educación) mas equitativas, es uno de ellos.

Para lograr lo anterior, el Estado adquiere de nueva cuenta un papel crucial, sobre todo en el financiamiento de la educación desde dos ámbitos: para garantizar la igualación en el acceso a escuelas que producen mejores rendimientos (aquellas de mayor calidad) y/o igualar los rendimientos entre diferentes escuelas. De esta forma, y en conjunto con las demás políticas que propone Milanovic<sup>11</sup>, se estaría atacando el problema de la desigualdad desde antes que se haga patente, es decir se estaría trabajando hacia una igualación al largo plazo de las dotaciones de capital y de la educación, lo que resultaría en una desigualdad de mercado cada vez menor y, por ende, el papel redistributivo del Estado disminuiría, sin que esto signifique necesariamente que la desigualdad aumente.

---

<sup>11</sup> Estas políticas son: impuesto a las herencias, que evitaría el traspaso de grandes fortunas de padres a hijos; políticas de impuestos corporativos, que estimularían el reparto de acciones hacia los trabajadores de las empresas; e impuestos y políticas administrativas que permitieran que los pobres y las clases medias tuvieran y mantuvieran activos financieros. Para profundizar más en el tema véase Milanovic (2016, cap. V).

## **Conclusiones y recomendaciones de política económica**

El objetivo central de esta investigación fue el de dilucidar cuáles son los determinantes que explican, según sea el caso, el éxito o fracaso de un Estado, de relativamente similar contexto, a la hora de buscar la igualdad en la distribución del ingreso entre sus ciudadanos. Para tal propósito, se realizó un estudio de incidencia fiscal del sistema tributario, del esquema de transferencias monetarias y de las transferencias en especie para dos casos particulares, uno exitoso en términos redistributivos, a decir el europeo, y uno que fracasa en su intento por igualar la distribución del ingreso entre su sociedad, como es el caso de México<sup>1</sup>. Este estudio de incidencia fiscal se complementó con un análisis detallado de la estructura del sistema tributario para el impuesto sobre la renta, el impuesto al valor agregado y las contribuciones a la seguridad social, el esquema de transferencias en efectivo del gobierno y las características de las principales transferencias en especie: la salud y la educación, para las cuatro naciones estudiadas.

Del análisis efectuado se determinó que entre los componentes de la política fiscal que explican el éxito redistributivo de una nación, el más efectivo para reducir de manera significativa la concentración del ingreso en una sociedad es el esquema de transferencias en efectivo, seguido en magnitud por el efecto conjunto del sistema tributario. Por último, el aporte de los servicios públicos de salud y educación en la redistribución es mucho más medido que los anteriores.

Por lo tanto, en línea con el párrafo pasado, habría que mencionar que, de primera instancia, la hipótesis central de este trabajo: en materia de redistribución del ingreso, el régimen tributario basado en impuestos

---

<sup>1</sup> Hago uso del término fracaso para el caso de México porque, si bien logra una módica redistribución, el resultado final de la incidencia redistributiva del sistema fiscal mexicano aún deja en niveles muy altos la desigualdad del ingreso. Y ante esos pobres resultados, no hay más que considerar un fracaso la política redistributiva del Estado mexicano.

progresivos al ingreso es el principal factor que explica el éxito redistributivo de un Estado, fue rechazada; y en cambio, según la evidencia analizada, las transferencias monetarias son el factor que en mayor medida contribuye a la reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso, y dentro de éstas, las pensiones son el elemento más importante. Por su parte, el efecto de las transferencias en especie es de un alcance más limitado, e incluso existe la posibilidad de que conforme se aumenten los recursos destinados a estos servicios, y con ello mejore su calidad y se amplíe su uso efectivo, su resultado redistributivo pueda ir mermando, dando lugar a una aparente “paradoja redistributiva”.

Sin embargo, ahondando con más detalle en nuestro análisis, nos dimos cuenta que el rechazo a la hipótesis central presenta cierta ambivalencia, en otras palabras no podríamos “a raja tabla” decir que es rechazada la hipótesis inicial. Considerando que, si bien los resultados del análisis de incidencia fiscal arrojaron que el efecto reductor sobre el índice de Gini, visto en términos de puntos de Gini o porcentualmente, de las transferencias monetarias es de una magnitud mayor que el efecto combinado de los impuestos, el financiamiento de estas transferencias monetarias depende directamente de los recursos públicos, los cuales, a su vez y en su mayoría, provienen del sistema tributario. Por lo tanto, la hipótesis de este trabajo no se puede tajantemente rechazar, ya que el sistema tributario representa la limitante principal del potencial que el Estado tiene de redistribuir el ingreso vía las transferencias monetarias (y en especie).

Cualquiera podría decir que la anterior observación resulta bastante obvia. Sin embargo, en el contexto de lento crecimiento y alta desigualdad en el que está sumido México desde hace ya varias décadas<sup>2</sup> cobra una relevancia

---

<sup>2</sup>Al respecto véase Moreno-Brid y Ros (2010), Lustig (2010, caps. 1 y 7) y Ros (2015), entre muchos otros.

crucial el detenerse a pensar con lógica básica y atreverse, hasta cierto punto, a pecar de obviedad.

En general, la redistribución que, según el proyecto de nación de los últimos gobiernos federales, se ha planteado alcanzar en México, ha sido, entre otras cosas pero principalmente, mediante el otorgamiento de apoyos económicos o transferencias monetarias, las cuales se engloban en una serie de programas sociales prioritarios que el gobierno ha puesto en marcha y que van encaminados hacia este fin. Si bien, a la luz de la experiencia del caso europeo analizado en este trabajo esta medida es justa y necesaria para alcanzar el éxito redistributivo, basta con analizar el pobre impacto redistributivo que las transferencias en efectivo han tenido en México (no obstante hayan aumentado año con año los recursos para dichas transferencias, así como el número de beneficiarios) para darnos cuenta que la “fórmula” del éxito redistributivo de un Estado no está completa si no contiene también el componente institucional, traducido en enmarcar estas transferencias monetarias dentro de los derechos inherentes de un sistema de seguridad social universal; y el componente tributario, compuesto, por un lado, de un esquema altamente progresivo para el cobro de impuestos, y, por otro lado, una recaudación fiscal lo suficientemente grande que le permita al Estado captar, y por ende hacer uso de, los recursos necesarios para cumplir con eficiencia y cabalidad sus funciones, entre ellas la de redistribución.

Empero, a más de un año de iniciado el gobierno de López Obrador — gobierno que se presume de izquierda y en pro de una menor desigualdad y pobreza— en contra de lo que se pensaría sería el primer paso para una mayor igualdad en la distribución personal del ingreso, el gobierno ha decidido posponer el llevar a cabo una reforma fiscal de gran envergadura<sup>3</sup>. Y, en

---

<sup>3</sup> Al menos en los tres primeros años de gobierno, posterior a estos, en el 2022, es posible se plantee el llevarse a cabo una reforma tributaria.

cambio, ha continuado con la tradición de las “misceláneas fiscales”<sup>4</sup>, que como explica Tello (2014) son una serie de disposiciones tributarias, cambiantes año con año, que responden más a las circunstancias del momento, muchas veces como “parches” ante casos específicos, en vez de a un esquema de largo plazo y con objetivos definidos, cuyo efecto final sobre la elevación de carga fiscal termina siendo muy pobre, o incluso, por momentos, negativo. Lo que en términos redistributivos significa el dejar prácticamente inalterados los niveles de desigualdad del ingreso post acción pública.

Teniendo en cuenta lo anterior, y habiendo visto las grandes discrepancias y divergencias, que cabe decir son más de fondo que de forma<sup>5</sup>, que existen entre el diseño y aplicación de la política fiscal en México, tanto por el lado de los ingresos fiscales como por el lado del gasto público, y el diseño y aplicación de la política fiscal en los tres países europeos estudiados; no cabe la menor duda que hoy más que nunca es urgente se lleve a cabo una reforma fiscal amplia y ambiciosa en México. Respecto a esto se aboca la última sección de este capítulo.

Antes de continuar con la propuesta de acción en materia de reforma fiscal, es preciso hacer una consideración más. En diversas etapas de la historia social y económica de las naciones y el mundo en general, en las muy diversas

---

<sup>4</sup> Esto último se puede apreciar con mayor claridad en los Criterios Generales de Política Económica (SHCP, 2019) para el año 2020. Donde, entre otras disposiciones, se establece que: por el lado de los ingresos no habrá un aumento en los impuestos ni la creación de nuevos, con lo cual deja prácticamente inalterada la recaudación tributaria (13% del PIB), así como los ingresos presupuestales del gobierno federal (de hecho, para el final del sexenio [2024] se estima un aumento marginal del 0.3% del PIB en los ingresos presupuestales). Por su parte, en cuanto al gasto, no se prevé un aumento significativo, sino que lo que se dispuso fue una serie de adecuaciones que dan prioridad a la asignación de recursos a los proyectos y programas prioritarios del gobierno mediante recortes presupuestales a otras áreas. En lo referente a las tres componentes del gasto social estudiados: educación, salud y protección social las variaciones que presenta lo presupuestado para 2020 contra lo aprobado en 2019 en términos reales (pesos constantes de 2020) para las secretarías de estado encargadas de dichas funciones: Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud y Secretaría del Bienestar, respectivamente, es un crecimiento de 1.8%, una disminución de 0.1% y un incremento en 11%, respectivamente.

<sup>5</sup> Es difícil pensar que algún sistema fiscal en el mundo no siga los principios de progresividad en su esquema tributario y de transferencias sociales monetarias. En lo que sí difieren esencialmente es en qué tan alta es esta progresividad, así como en el monto de los recursos destinados al financiamiento de las transferencias sociales, tanto monetarias como en especie.

decisiones y acciones de política social y económica que han moldeado a la sociedad contemporánea (al menos a la sociedad occidental), han permeado las ideas ora de una corriente de pensamiento, ora de otra. Mas, de manera prácticamente constante —aunque en magnitudes disímiles en cada periodo— ha estado presente en la sociedad el problema (mas no siempre preocupación) de la inequitativa e injusta distribución del ingreso (y la riqueza), sin importar la teoría de las que se desprendan las ideas, ya sea la escuela clásica (Smith, Ricardo, etc.), la marxista, la neoclásica o la poskeynesiana.<sup>6</sup>

Esta incidencia histórica de la injusticia distributiva perenne en la sociedad, indiferente, hasta cierto punto, con respecto a la teoría detrás del actuar de aquellos encargados de la política económica, es una prueba más de que en materia de distribución del ingreso (y la riqueza), ésta escapa de los umbrales del ámbito meramente matemático, y más bien, aterriza en los terrenos de la filosofía, la ética y moral, de la sociedad.

Por tal motivo, es una condición necesaria, en aras de solucionar el problema de la distribución del ingreso, que se entienda a la misma no como una cuestión que deviene y, por ende, se soluciona automáticamente mediante un modelo matemático —como se entiende en la corriente neoclásica, misma que, en su corte neoliberal, funge como modelo base en la mayoría de las naciones—, sino como una construcción social sujeta a las percepciones y decisiones, explícitas o implícitas, de todos los agentes de la sociedad. Es por ello que se requiere de la participación de todos los actores de la sociedad (Estado, empresas, personas, etc.) para la conformación de una nueva construcción social que vaya encaminada a cambiar los parámetros de la distribución del ingreso hacia una mayor igualdad.

---

<sup>6</sup> Hago referencia a estas escuelas de pensamiento porque son las que presentan, como vimos en el capítulo I, una teoría de la distribución del ingreso.

De esta manera, considerando el carácter social y político de los patrones de distribución del ingreso es que se podrá comenzar a trazar la ruta hacia la solución de esta injusticia social, sin que ello signifique el dejar de lado el uso de los muchos, e indispensables, mecanismos, instrumentos y técnicas económicas que se han desarrollado.

### **Hacia un Estado redistribuidor en México**

Los retos que representa el llevar a cabo una reforma fiscal son muchos y monumentales, tanto desde la perspectiva técnica económica (por ejemplo, en la complejidad que implica el diseño y la reestructuración de los diversos impuestos, como las decisiones a tomar respecto al gasto público), como desde el ámbito político (por ejemplo, la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para lograr un acuerdo respecto a un nuevo pacto fiscal), así como también en el aspecto social (verbigracia, el problema de coordinación que surge entre los muchos actores involucrados<sup>7</sup> y las presiones que ejercen ciertos grupos [en principio los que se ven más beneficiados por el esquema tributario vigente] frente a la implementación de un nuevo esquema fiscal).

No obstante, del análisis comparativo efectuado a lo largo de este trabajo sobre la política fiscal y su efecto redistributivo en los casos de estudio comparados, se pueden extraer una serie de características o principios esenciales que, de primera instancia y a mi modo de ver, debiera contener una reforma fiscal en México para hacer de su Estado —y de la política fiscal— uno que efectivamente cumpla a cabalidad su papel redistributivo.

---

<sup>7</sup> Como plantea Carlos Tello: "la percepción negativa que tienen los contribuyentes del desempeño gubernamental y la persistencia en el tiempo de profundas asimetrías económicas y sociales...han llevado a la polarización de las posiciones en torno a un programa de reformas tributarias necesarias para incrementar la recaudación...dado que las partes involucradas carecen de los incentivos necesarios para moverse a un escenario económico de mayor nivel de recaudación. Ningún actor quiere dar el primer paso, sin garantía de que el otro también lo hará". (Tello, 2014, pp. 424-425)

Entre estos principios, en primer lugar está que los objetivos centrales de la reforma hacendaria tienen que ser que ésta permita impulsar el crecimiento económico<sup>8</sup>, a la par que disminuye la desigualdad.

En consecuencia con estos objetivos, en específico con el de disminución de la desigualdad, la reforma hacendaria debe considerar, por el lado de los ingresos:

- a) Dotar de mucha mayor progresividad al esquema general tributario, y buscar que los principios de equidad vertical y horizontal en el cobro de impuestos sean verdaderamente efectivos. En específico, en lo referente al impuesto sobre la renta personal, éste debe contemplar un aumento o revaloración de los tramos de ingresos imputables, así como en las tasas marginales máximas aplicables a cada uno de ellos, de tal forma que se considere la gran divergencia existente entre los ingresos que perciben los individuos entre los diferentes deciles de la distribución.
- b) En línea con el inciso anterior, plantearse la eliminación de los muchos y muy diversos regímenes tributarios que hacen de la legislación tributaria una complicada y difícil de entender así como de cumplir. Y, en cambio, se podría buscar transitar a un esquema que contemple un número reducido de regímenes tributarios, claros y concisos, que en su diseño contemplen características como el estado civil o el número de dependientes del contribuyente.
- c) Replantearse el equilibrio entre las participaciones relativas de los diversos impuestos en la recaudación total, *id est* comenzar a buscar que la principal fuente de recursos públicos sea por concepto de

---

<sup>8</sup> Entre muchas otras razones, el impulsar el crecimiento económico permitiría comenzar a reducir los altos niveles de informalidad presentes en el mercado laboral mexicano, lo cual contribuiría a ensanchar la base impositiva efectiva y con ella la recaudación fiscal aumentaría. (Esto es cierto incluso en un escenario en donde la idea de una reforma fiscal esté ausente)



impuestos directos y no por concepto de impuestos indirectos, que en la práctica son de características regresivas<sup>9</sup>. Aunado a esto, el Estado debe ampliar su base tributaria al hacer uso de una gama más amplia de gravámenes, como es el caso de los países europeos. Un ejemplo de estos impuestos son los impuestos ambientales o los diversos impuestos a la propiedad, entre muchos otros más.

- d) Tomar en cuenta el introducir nuevos impuestos que graven las ganancias por capital, así como el aumentar las tasas impositivas vigentes sobre las ganancias por dividendos, al menos hasta un nivel similar al que gravan los mismos conceptos en los países europeos estudiados.
- e) El introducir impuestos progresivos que graven la riqueza y la propiedad. Entre ellos, un impuesto progresivo que grave las herencias. Este último permitiría, en el largo plazo, disminuir la reproducción intergeneracional de las desigualdades.
- f) La introducción de diferentes tasas de IVA para los diversos bienes y servicios. De igual manera, eliminar la tasa cero y las exenciones por concepto de IVA, las cuales representan un gasto fiscal importante. Sin embargo, y con el fin de evitar el impacto negativo que podría representar esta reestructuración del IVA, se habría de buscar los mecanismos para que los hogares de menores ingresos puedan deducir el pago de este impuesto.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> No obstante, existe el planteamiento teórico sobre impuestos indirectos que contemplan un alto grado de progresividad y que de llevarse a la práctica podrían resultar muy benéficos en la reducción de la desigualdad, a la par que incentivan el ahorro y la inversión. Un claro ejemplo de este impuesto es el impuesto al consumo desarrollado por Kaldor (1955).

<sup>10</sup> Cabe mencionar que, en el corto plazo, en el caso mexicano, esta medida supondría una problemática debido al costo que representaría para los contribuyentes de menores ingresos, así como también por el hecho que estas mismas personas tienen un acercamiento poco o nulo al sistema fiscal por lo que el efecto de las medidas para mitigar este costo en el ingreso de los primeros deciles bien podría ser menor al esperado. No obstante, en el mediano y largo plazo, en tanto se vayan superando estos obstáculos, los factores positivos de esta medida se impondrán sobre las problemáticas iniciales que representan.

- g) Delimitar de manera justa el monto de los créditos fiscales que cada contribuyente puede efectivamente deducir, esto con el fin de restringir de manera importante los gastos fiscales en el que podría incurrir el Estado y evitar así la pérdida recaudatoria, así como para evitar inequidades entre los contribuyentes.<sup>11</sup>

Por el lado del gasto, la reforma fiscal debe contener, en primera instancia, lo siguiente:

- h) En materia de seguridad social, está claro que la meta que hay que tener fija en México es la de transitar de un sistema fragmentado y excluyente, hacia uno universal que garantice el acceso a la protección social (pensión de retiro, salud, prestaciones familiares, seguro de incapacidad, etc.) a todos los mexicanos, y cuyo financiamiento se encuentre apalancado a los recursos públicos obtenidos por los impuestos generales. No obstante, esto no quiere decir que se dejen de lado el pago de las contribuciones a la seguridad social, ya que estas representan una importante fuente de recursos públicos.
- i) En el mismo sentido que la universalidad de la seguridad social, se debe buscar una mayor amplitud en la cobertura efectiva de los seguros que cubre el sistema de seguridad social, con la finalidad de que los derechos económicos, sociales y culturales sean efectivamente respetados, protegidos y garantizados en la práctica y no sólo en el papel. Por ejemplo, la introducción de un seguro de desempleo, o la amplitud de las prestaciones familiares de la seguridad social.

---

<sup>11</sup> Solís (2015) hace un análisis sobre la reforma hacendaria de 2016 en materia de deducciones personal sobre el pago de ISR, y hace mención que ésta reforma poco abona a reparar las inequidades en las cantidades factibles de deducir existentes entre los individuos que se hallan en diferentes deciles de la distribución del ingreso.

- j) En cuanto a las transferencias monetarias, se debe buscar la reducción al mínimo de los numerosos programas sociales de transferencias condicionadas vigentes, de tal suerte que los que operen estén debidamente focalizados y cumplan eficientemente con el objetivo por el que fueron instaurados. Y, en la medida de lo posible, hacer que el grueso de las transferencias en efectivo esté enmarcado dentro del esquema de seguridad social universal, y no principalmente dentro de programas de corte asistencialista, que como se mencionó en capítulos anteriores, puede tener connotaciones negativas. De igual manera, se tiene que hacer un rediseño en los criterios de elegibilidad y condicionalidad de las transferencias, en el sentido de que éstas sigan los principios de progresividad y sean otorgadas a los hogares o individuos de menores ingresos que efectivamente necesitan estos apoyos monetarios para complementar su ingreso disponible.
- k) En conjunción con los tres incisos anteriores, y como una condición estrictamente necesaria, es imperativo un aumento considerable en los recursos destinados al gasto público en protección social, educación y salud, en principio<sup>12</sup>. Y este gasto se requiere siga los principios de transparencia y de rendición de cuentas, de tal forma que en el tiempo, devenga en una constante evaluación y evolución en la calidad de los servicios del Estado y en mayor eficiencia del ejercicio del gasto público. De forma más concisa, la reforma hacendaria debe prever

---

<sup>12</sup> En principio porque son los componentes redistributivos del gasto público analizados en el presente texto. Pero una reforma hacendaria de alto impacto por el lado del gasto también debe contemplar un mayor gasto en inversión pública y en actividades y proyectos que fomenten el crecimiento económico. Sobre los demás aspectos, no sólo el redistributivo, de una reforma fiscal de gran envergadura recomiendo *La economía política de las finanzas públicas: México 1917-2014* de Carlos Tello (2014). Así como también recomiendo consultar *¿Cómo salir de la trampa de lento crecimiento y alta desigualdad?* de Jaime Ros (2015), en donde se analizan una serie de acciones de política pública que se deben retomar o implementar, en conjunción con una reforma fiscal redistributiva, para incentivar el crecimiento económico en México a la par que el desarrollo nacional.

gastar más y mejor<sup>13</sup>. En conjunto, al mismo tiempo. De otra forma, difícilmente saldremos de la trampa fiscal de equilibrio fiscal de bajo nivel en la que se encuentra México<sup>14</sup>.

Las anteriores recomendaciones comprenden únicamente lo que considero, con base en el análisis desarrollado en esta tesis, puede fungir como la base sobre la que hubiere de cimentarse la próxima reforma fiscal en México. Por otra parte, considerando, como al inicio de este capítulo, la labor titánica que representaría el proponer a cabalidad y con detalle las especificaciones técnicas que implica el desarrollo e implementación de una reforma fiscal ambiciosa para México, es un objetivo y tarea que sobrepasa — y por mucho— el alcance de la presente tesis. Empero, esta tarea queda como un reto a desarrollar en futuras investigaciones.

---

<sup>13</sup> Esto va en contra de la idea del gobierno de López Obrador, en donde se propone, primero, eficientar el ejercicio del gasto público, para que posteriormente, una vez el contribuyente vea que efectivamente sus impuestos están siendo usados de mejor manera, poder implementar una reforma fiscal que permita aumentar la recaudación. Sin embargo, algo que no están tomando en cuenta es que con frecuencia, los servicios públicos son insuficientes y de mala calidad porque no se gasta lo suficiente en ellos. En muchos casos, como en materia de salud o educación, difícilmente se puede lograr “hacer más con lo mismo”, necesariamente se requiere destinar más recursos a estas áreas para ver una verdadera y significativa mejoría. Y la única forma de aumentar el gasto (sin que esto implique un recorte al financiamiento de otras áreas importantes, como en los últimos años se ha venido haciendo con los recortes a la inversión pública, por mencionar un área prioritaria) es mediante el incremento de los recursos públicos, y esto sólo se logra de manera sostenida, con una reforma fiscal.

<sup>14</sup> Jaime Ros explica esta trampa fiscal de equilibrio fiscal de bajo nivel como un equilibrio estable entre un nivel bajo de carga fiscal y servicios públicos muy ineficientes. En este modelo de trampa fiscal, la carga fiscal efectiva depende de la carga fiscal esperada de los contribuyentes. Si bien esta relación es positiva, en un punto de equilibrio de baja carga fiscal, por la insuficiencia de los servicios públicos, los contribuyentes esperan que la carga fiscal siga siendo baja, lo cual hace de la relación entre carga fiscal efectiva y esperada una relación relativamente plana; lo que en el tiempo se traduce en una continua situación de baja recaudación tributaria y de servicios públicos de mala calidad. Sobre el equilibrio intermedio y el equilibrio de alto nivel, véase Ros (2015, pp. 65-67)

## Referencias

- Aaberge, R., A. Langørgen y P. Lindgren (2017), *The distributional impact of public services in European countries*, Eurostat.
- Aguilar, M. (2014), *Falacias tributarias: la progresividad en la tarifa del ISR en México*. Ponencia en el XIX Congreso Internacional de Contaduría y Administración Pública, UNAM.
- Aguilera Verduzco, M. (1998), *Crecimiento económico y distribución del ingreso. Balance teórico y evidencia empírica*, México, UNAM, Facultad de Economía.
- Alvaredo, F. (2010), “The Rich in Argentina over the Twentieth Century, 1932-2004”, en A. B. Atkinson y T. Piketty (eds.), *Top Incomes: A Global Perspective*. Oxford University Press, pp. 253-298.
- Banerjee, A. y T. Piketty (2010), “Top Indian Incomes, 1922-2000”, en A. B. Atkinson and T. Piketty (eds.), *Top Incomes: A Global Perspective*. Oxford University Press.
- BMF (2017), *Bundesministerium der Finanzen Amtliches Einkommensteuer-Handbuch* (Manual Oficial del Impuesto sobre la Renta del Ministerio Federal de Finanzas), Alemania.
- Bourguignon F. (2017), *La globalización de la desigualdad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Campos, R., E. Chávez y G. Esquivel (2014), *Los Ingresos Altos, la Tributación Óptima y la Recaudación Posible*, Premio Nacional de Finanzas Públicas 2014, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, México.
- Castelletti, B. (2013), “How Redistributive is Fiscal Policy in Latin America? The Case of Chile and Mexico”, OECD Development Centre, Working Paper, No. 318, julio.

- CEEY (2018), *El México del 2018. Movilidad social para el bienestar*, México.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2016), *Evaluación ex post de la Reforma Hacendaria 2014*, México, CEFP, Cámara de Diputados.
- CEPAL, División de Estadística y Proyecciones Económicas (2001), “Consideraciones sobre el índice de Gini para medir la concentración del ingreso”, Santiago de Chile, CEPAL, marzo.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, (2013a), *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013, Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, México, CONEVAL.
- (2013b), *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013, Programa de Empleo Temporal*, México, CONEVAL.
- (2015a), *Ficha de Monitoreo 2014. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, PROSPERA Programa de Inclusión Social*, México, CONEVAL..
- (2015b), *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015, Programa de Empleo Temporal*, México, CONEVAL.
- (2015c), *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015, Pensión para Adultos Mayores*, México, CONEVAL.
- (2017a), *Ficha de Monitoreo 2016-2017, Programa de Empleo Temporal. Secretaría de Comunicaciones y Transportes*, México, CONEVAL.
- (2017b), *Ficha de Monitoreo 2016-2017, Programa de Empleo Temporal. Secretaría de Desarrollo Social*, México, CONEVAL.
- (2017c), *Ficha de Monitoreo 2016-2017, Programa de Empleo Temporal. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*, México, CONEVAL.

- (2017d), *Ficha de Monitoreo 2016-2017, PROSPERA Programa de Inclusión Social*, México, CONEVAL.
  - (2017e), *Ficha de Monitoreo 2016-2017, Pensión para Adultos Mayores*, México, CONEVAL.
- Cordera, R. y C. Tello (2010), *México, la disputa por la nación*, México, Siglo XXI editores.
- Cortés F. y D. Vargas (2017), “La evolución de la desigualdad en México: viejos y nuevos resultados”, *Revista de Economía Mexicana*, núm. 2, UNAM, pp. 39-96.
- Decoster, A., J. Loughrey, C. O’Donoghue y D. Verwerft (2010), “How regressive are indirect taxes?”, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 29(2), pp. 326-350.
- Deloitte (2016), *Taxation and Investment in Spain. Reach, Relevance and Reliability*, United Kingdom, Deloitte.
- (2017a), *Taxation and Investment in France 2017*, United Kingdom, Deloitte.
  - (2017b), *Taxation and Investment in Germany 2017*, United Kingdom, Deloitte.
- Demery, L. (2000), “Benefit Incidence: A Practitioner’s Guide”, Poverty and Social Development Group, Africa Region, The World Bank.
- Dobb, M. (1976), *Teorías del Valor y la Distribución desde Adam Smith*, Argentina, Siglo XXI.
- Euromod (2016), “Effects of tax-benefit policy changes across the income distributions of the EU-28 countries: 2013-14 and 2014-15”, Institute for Social and Economic Research, University of Essex.
- European Commission. Employment, Social Affairs & Inclusion.  
<<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=858&langId=en>>
- Eurostat, Base de datos. <<https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>>

- Eurostat (2013) “The distributional impact of public services in the European countries”, Luxemburgo, Oficina de publicaciones de la Unión Europea, Comisión Europea.
- Ferreira, E. y A. Garín (1997), “Una nota sobre el cálculo del índice de Gini”, *Estadística Española*, Vol. 39, Núm. 142, pp. 207-218.
- Fundar (2017), *Privilegios Fiscales. Beneficios inexplicables para unos cuantos*, México,
- Galbraith, J. K. (1977), *The Age of Uncertainty*, Boston, Houghton Mifflin Company.
- (1989), *Historia de la economía*, Barcelona, Ariel.
- Gómez-Dantés, O., S. Sesma, V. Becerril-Montekio, F. Knaul, H. Arreola-Ornelas y J. Frenk (2011), “Sistema de salud en México”, *Salud pública de México*, vol. 53, S220-S232
- Haughton, J. y S. Khandker (2009), *Handbook on Poverty and Inequality*, Washington, D.C., The World Bank.
- Heath, J. y S. Martín (2017), “El salario mínimo. Un recuento del debate público”, *Revista de Economía Mexicana*, núm. 2, UNAM, pp.143-187.
- Immervol, H. y L. Richardson (2011), “Redistribution Policy and Inequality Reduction in OECD Countries: What Has Changed in Two Decades?”, OECD Social, Employment and Migration, Working Papers, No. 122
- Inchauste, G. y J. Karver (2018), “Fiscal Redistribution in the European Union”, Background paper for Growing United, Washington, D. C., World Bank Group.
- INEGI (2012), *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares: ENIGH*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.



- (2014a), *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. ENIGH 2012*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- (2014b), *Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2013. ENESS. Principales resultados*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- (2014a), *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. ENIGH 2014*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- (2016), *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares: ENIGH 2016*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- (2017), *Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2017. ENESS. Principales resultados*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS. Plataforma de consulta dinámica.

<<http://www.imss.gob.mx/conoce-al-imss/cubos>>

IMSS (2013), *Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social 2012-2013*, México, Instituto Mexicano del Seguro Social.

- (2015), *Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social 2014-2015*, México, Instituto Mexicano del Seguro Social.

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, ISSSTE. “Anuarios Estadísticos”

<<https://www.gob.mx/issste/documentos/anuarios-estadisticos>>

- ISSFAM (2017), *Memoria Anual 2016*, México, Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.
- Kakwani, N. C. (1977), "Measurement of Tax Progressivity: An International Comparison", *The Economic Journal*, vol. 87, núm. 345, pp. 71-80
- Kaldor, N. (1955-56), "Alternative Theories of Distribution", *Review of Economic Studies*, XXIII (2), pp. 83-100.
- (1963) *Impuesto al gasto*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Korinek, A., J. A. Mistiaen, y M. Ravallion (2006) *Survey Nonresponse and the Distribution of Income*, *Journal of Economic Inequality*, 4(1): 33-55.
- Latinobarómetro (varios años), *Informe anual*. <[www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)>
- López-Calva, L., N. Lustig, J. Scott y A. Castañeda (2014) "Gasto social, redistribución del ingreso y reducción de la pobreza en México: evolución y comparación con Argentina, Brasil y Uruguay", Documento de trabajo 17, Commitment to Equity (CEQ), Tulane University.
- Lustig, N. (1998) *The Remaking of an Economy*, 2a ed., Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- (coord.) (2010) *Crecimiento económico y equidad*, México, El Colegio de México: Los grandes problemas de México, vol. 9.
- (2017a), "El impacto del sistema tributario y el gasto social en la distribución del ingreso y la pobreza en América Latina. Una aplicación del marco metodológico del proyecto Compromiso con la Equidad (CEQ)", *El Trimestre Económico*, vol. 84, núm. 335, pp. 493-568.
- (2017b), "El impacto del sistema tributario y el gasto social en la distribución del ingreso y la pobreza en América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú, República

- Dominicana, Uruguay y Venezuela”, Documento de Trabajo 62, Commitment to Equity (CEQ), Tulane University.
- (ed.) (2018), *Commitment to Equity Handbook, Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty*, CEQ Institute, Tulane University, Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- Marx, C. (1975), *El Capital. Crítica de la Economía Política*, México, Siglo XXI.
- Mistiaen, J. A. y M. Ravallion (2003), “Survey compliance and the distribution of income”, Policy Research Working Paper, The World Bank 2956.
- Milanovic, B. (2016), *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*, Cambridge, Harvard University Press.
- Ministère de l'Action et des Comptes Publics, Direction Générale des Finances Publiques, France. <[www.impots.gouv.fr](http://www.impots.gouv.fr)>
- Montes, B., X. Mancero y V. Tromben (2018), *Herramientas para el análisis de las desigualdades y el efecto redistributivo de las políticas públicas*, Santiago, Chile, CEPAL.
- MISSOC (2016), Mutual Information System on Social Protection, Base de datos. <<https://www.missoc.org/missoc-database/>>
- Moreno Brid, J. C. y J. Ros (2010), *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana: una perspectiva histórica*, México, Fondo de Cultura Económica.
- O’Donoghue, C., M. Baldini y D. Mantovani (2014), *Modelling the redistributive impact of indirect taxes in Europe: An application of EUROMOD*, EUROMOD Working Papers, No. EM7/01.
- Ochoa, S. M. (2018), “¿Es el trabajo la salida de la pobreza? Los trabajadores pobres en México” en E. Vega (comp.), *Cambio de rumbo: desafíos*

*económicos y sociales de México hoy*, México, Facultad de Economía-UNAM

OECD/Korea Institute of Public Finance (2004), *The Distributional Effects of Consumption Taxes in OECD Countries*, OECD Tax Policy Studies, No. 22, OECD Publishing.

OECD (2008), *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, Paris, OECD Publishing.

— (2011), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, Paris, OECD Publishing

— (2012a), “Income inequality and growth: The role of taxes and transfers”, Paris, *OECD Economics Department Policy Notes*, No. 9.

— (2012b), *Public and Private Schools: How Management and Funding Relate to their Socio-economic Profile*, Paris, OECD Publishing.

— (2017a), *Government at a Glance 2017*, Paris, OECD Publishing.

— (2017b), *Health at a Glance 2017: OECD Indicators. How does Mexico compare?*, Paris, OECD Publishing.

— (2018), *Education at a Glance 2018. OECD Indicators*, Paris, OECD Publishing

OECD.Stat, Base de datos de la OCDE. <<https://stats.oecd.org>>

OIT (2018), *Mujeres y hombres en la economía informal: un panorama estadístico*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.

Pablos, G. (2017), *¿cómo se organiza la sanidad en Europa?* en <<https://www.elmundo.es/grafico/ciencia-y-salud/salud/2017/05/19/591eea5222601dc9358b467b.html>>

- Pasinetti, L. (1962), "Rate of Profit and Income Distribution in Relation to the Rate of Economic Growth", *Review of Economic Studies*, XXIX (4), octubre, pp.267-269.
- Petróleos Mexicanos PEMEX, Sistema Institucional de Recursos Humanos y Nóminas, Sistema de Información Operativa.
- Piketty, T. (2015), *La economía de las desigualdades: cómo implementar una redistribución justa y eficaz de la riqueza*, México, Siglo XXI.
- PWC, *Worldwide Tax Summaries*.  
 <<https://www.pwc.com/gx/en/services/tax/worldwide-tax-summaries.html>>
- Ricardo, D. (1973), *Principios de economía política y tributación*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Ros, J. (2013), *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México*, México, El Colegio de México-UNAM.  
 — (2015), *¿Cómo salir de la trampa de lento crecimiento y alta desigualdad?*, México, El Colegio de México-UNAM.
- San Martín Reyna, J. M., H. Ángeles, C. Juárez & J. Martín del Campo (2018), *Evasión Global 2017*, Cholula, Puebla, UDLAP.
- Schumpeter, J. A. (1954), *History of Economic Analysis*, Great Britain, Taylor & Francis e-Library.
- Secretaría de Desarrollo Social (2012), *Sexto Informe de Labores*, México, SEDESOL.  
 — (2017), *Quinto Informe de Labores 2016-2017*, México, SEDESOL.  
 — (2018), *Evaluación de Consistencia y Resultados 2017-2018 PROSPERA Programa de Inclusión Social*, México, SEDESOL.
- Secretaría de Educación Pública (2013), *Primer Informe de Labores 2012-2013*, México, SEP.

- (2016), *Cuarto Informe de Labores 2015-2016*, México, SEP.
- (2017), *Quinto Informe de Labores 2016-2017*.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP, Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas.

<[http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadísticas\\_Oportunas\\_Finanzas\\_Publicas/Paginas/unica2.aspx](http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadísticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx)>

- (2012), *Cuenta Pública 2012*, México. <<https://datos.gob.mx/busca/dataset/cuenta-publica>>
- (2014), *Cuenta Pública 2014*, México. <<https://datos.gob.mx/busca/dataset/cuenta-publica>>
- (2014b), *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para 2012*, México, SHCP.
- (2016a), *Cuenta Pública 2016*, México. Obtenido de <https://datos.gob.mx/busca/dataset/cuenta-publica>
- (2016b), *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para 2014*, México, SHCP.
- (2018), *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para 2016*, México, SHCP.
- (2019), *Criterios generales de política económica para la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la federación correspondiente al ejercicio fiscal 2020*, México, SHCP.

Sen, A. (2004), *Nuevo examen de la desigualdad*, España, Alianza.

- (2010), *La idea de la justicia*, México, Taurus.

- Smith, A. (1996), *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Sobarzo, H. (2016), *Reforma Fiscal en México. Una asignatura pendiente*, México, El Colegio de México.
- Solís, J. (2015), “Deducciones personales: nuevo límite de deducción para el 2016”, *Puntos Finos, diciembre, 2015*. Recuperado desde: <[https://www.ccpm.org.mx/avisos/Deducciones-personales-Nuevo-l\\_mite-de-deduci\\_n-para-2016.pdf](https://www.ccpm.org.mx/avisos/Deducciones-personales-Nuevo-l_mite-de-deduci_n-para-2016.pdf)>
- Soto, C. J. (2012), “La seguridad social mexicana y sus carencias”, en B. P. Ramírez y R. Ham (coords.), *Encrucijadas, perspectivas y propuestas sobre la seguridad social en México*, México, UNAM-El Colegio de la Frontera Norte.
- Spicker, P., S. Álvarez y D. Gordon (2009), *Pobreza, un glosario internacional*, Buenos Aires, CLACSO-CROP.
- Székely, M. y M. Hilgert (1999), *What’s Behind the Inequality We Measure: An Investigation Using Latin American Data*, Research Department Working Paper, Inter-American Development Bank.
- Tello, C. (2007), *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, México, Facultad de Economía, UNAM.
- (2012), *Sobre la desigualdad en México*, México, Facultad de Economía, UNAM.
- (2014), *La economía política de las finanzas públicas: México 1917-2014*, México, Facultad de Economía, UNAM.
- (2016), *México: las finanzas públicas en los años neoliberales*, México, El Colegio de México-UNAM.
- TMF Group (2018), *The Financial Complexity Index 2018*, Países Bajos.

- Transparency International, *Corruption Perception Index 2017*.  
<[https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2017#table](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017#table)>
- Tutivén, C. (2018), *Impacto del gasto social en la desigualdad en el ingreso en México*, Tesis de Maestría, México, UNAM.
- Vázquez, D. (2010), “Evaluación de la estructura de la deuda pública de México, 1980-2008”, *Análisis Económico*, vol. XXV, núm. 58, pp. 77-98.
- Verbist, G., M. Förster y M. Vaalavuo (2012), “The impact of Publicly Provided Services on the Distribution of Resources: Review of New Results and Methods”, *OECD Social, Employment and Migration Working papers*, No. 130, Paris, OECD Publishing.
- Weisbrot, M. y R. Ray (2011), “The Scorecard on Development, 1960-2010: Closing the Gap?”, Washington, D.C., Center for Economic and Policy Research, April.

## **Leyes**

- Ley 35/2006, Boletín Oficial del Estado, Madrid, España, 29 de noviembre de 2006.
- Ley del impuesto al valor agregado, México, varios años.
- Ley del Seguro Social, México, varios años.
- Ley del impuesto sobre la renta, México, varios años.
- Ley del ISSSTE, México, varios años.
- Ley de Coordinación Fiscal, México, 27 de diciembre de 1978.



## ANEXOS

### Anexo 1. Construcción del ingreso de mercado en México

*Cuadro A1.1 México: construcción del ingreso de mercado 2012*

Deciles	Ingreso después de impuestos y antes de transferencias y pensiones <sup>1</sup>	Porcentaje del ingreso total después del cobro de los principales impuestos	Incidencia de los principales impuestos <sup>2</sup>	Ingreso de mercado
I	13,706,006,103	0.918	0.082	14,930,289,872
II	28,179,548,547	0.913	0.087	30,864,784,827
III	40,460,130,015	0.914	0.086	44,267,100,673
IV	53,069,655,629	0.898	0.102	59,097,612,059
V	66,446,717,585	0.889	0.111	74,743,214,382
VI	82,564,980,762	0.901	0.099	91,637,048,571
VII	102,630,573,696	0.892	0.108	115,056,696,969
VIII	131,796,954,683	0.887	0.113	148,587,322,077
IX	180,919,280,554	0.878	0.122	206,058,406,098
X	396,706,640,634	0.885	0.115	448,256,091,112
Total	1,096,480,488,209			1,233,498,566,640

Nota: la incidencia de los impuestos se refiere al porcentaje del ingreso total por decil que cada decil destina al pago de impuestos.

<sup>1</sup> ingreso corriente trimestral sin pensiones ni transferencias en efectivo

<sup>2</sup> ISR a personas físicas, IVA y las aportaciones a la seguridad social.

Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH (2012) y SHCP (2014b).

*Cuadro A1.2 México: construcción del ingreso de mercado 2014*

Deciles	Ingreso después de impuestos y antes de transferencias y pensiones <sup>1</sup>	Porcentaje del ingreso total después del cobro de los principales impuestos	Incidencia de los principales impuestos <sup>2</sup>	Ingreso de mercado
I	14,288,902,689	0.935	0.065	15,282,248,866
II	30,690,781,924	0.919	0.081	33,395,845,401
III	44,145,827,969	0.907	0.093	48,672,357,187
IV	56,504,485,528	0.898	0.102	62,922,589,674
V	70,356,220,656	0.9	0.1	78,173,578,507
VI	85,886,077,824	0.892	0.108	96,284,840,610
VII	105,939,115,763	0.874	0.126	121,211,802,932
VIII	134,135,266,921	0.873	0.127	153,648,644,813
IX	184,047,543,195	0.86	0.14	214,008,771,157
X	430,533,716,775	0.803	0.197	536,156,558,873
Total	1,156,527,939,244			1,359,757,238,020

Nota: la incidencia de los impuestos se refiere al porcentaje del ingreso total por decil que cada decil destina al pago de impuestos.

<sup>1</sup> ingreso corriente trimestral sin pensiones ni transferencias en efectivo.

<sup>2</sup> ISR a personas físicas, IVA y las aportaciones a la seguridad social.

Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH (2014) y SHCP (2016b).

*Cuadro A1.3 México: construcción del ingreso de mercado 2016*

Deciles	Ingreso después de impuestos y antes de transferencias y pensiones <sup>1</sup>	Porcentaje del ingreso total después del cobro de los principales impuestos	Incidencia de los principales impuestos <sup>2</sup>	Ingreso de mercado
I	18,527,045,897	0.931	0.069	19,900,156,710
II	38,479,249,171	0.912	0.088	42,192,159,179
III	54,583,527,528	0.899	0.101	60,715,825,949
IV	70,260,258,672	0.886	0.114	79,300,517,688
V	86,934,599,980	0.888	0.112	97,899,324,301
VI	106,316,740,303	0.881	0.119	120,677,344,271
VII	130,686,931,445	0.86	0.14	151,961,548,191
VIII	164,605,677,010	0.84	0.16	195,959,139,298
IX	222,324,550,767	0.801	0.199	277,558,740,034
X	532,438,795,940	0.73	0.27	729,368,213,617
Total	1,425,157,376,714			1,775,532,969,239

Nota: la incidencia de los impuestos se refiere al porcentaje del ingreso total por decil que cada decil destina al pago de impuestos.

<sup>1</sup> ingreso corriente trimestral sin pensiones ni transferencias en efectivo.

<sup>2</sup> ISR a personas físicas, IVA y las aportaciones a la seguridad social.

Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH (2016) y SHCP (2018).

## Anexo 2. Gasto público per cápita en educación y salud en México, 2012-2016

*Cuadro A2.1 México: Gasto per cápita en educación por nivel educativo.  
(precios corrientes)*

Nivel/grado	2012		2014		2016	
	anual	trimestral	anual	trimestral	anual	trimestral
<b>Básica</b>						
Preescolar	15,500	3,875	16,800	4,200	18,100	4,525
Primaria	14,100	3,525	14,700	3,675	16,500	4,125
Secundaria	21,600	5,400	23,500	5,875	25,300	6,325
<b>Media superior</b>						
Prepa o bachillerato	30,200	7,550	32,400	8,100	34,600	8,650
<b>Superior<sup>1</sup></b>	<b>67,600</b>	<b>16,900</b>	<b>72,700</b>	<b>18,175</b>	<b>77,500</b>	<b>19,375</b>

<sup>1</sup> incluye la educación normal, licenciatura y posgrado.

Fuente: Anexo estadístico del Cuarto Informe de Labores 2015-2016, SEP (2016).

Cuadro A2.2 México: Gasto per cápita en salud por institución  
(precios corrientes)

Institución	2012			2014			2016					
	Derechohabientes <sup>1</sup>	Gasto per cápita		Derechohabientes <sup>1</sup>	Gasto per cápita		Derechohabientes <sup>1</sup>	Gasto per cápita				
		gasto público total <sup>2</sup>	anual		trimestral	gasto público total <sup>2</sup>		anual	trimestral	gasto público total <sup>2</sup>	anual	trimestral
IMSS	57.48	198,531	3,454	864	59.49	216,669	3,642	911	63.48	236,488	3,725	931
ISSSTE	12.45	46,129	3,705	926	12.80	47,308	3,695	924	13.11	52,853	4,031	1,008
PEMEX, SEDENA y SEMAR	1.14	20,689	18,090	4,523	1.88	20,330	10,805	2,701	1.91	22,287	11,694	2,923
Seguro Popular <sup>3</sup>	52.91	130,996	2,476	619	57.30	143,593	2,506	626	54.92	156,663	2,852	713

Nota: los valores para los derechohabientes y el gasto público total están expresados en millones. Las cifras pueden no coincidir debido al redondeo.

<sup>1</sup> corresponde al total de afiliados más los miembros adscritos por parentesco con el afiliado.

<sup>2</sup> corresponde con el gasto ejercido en el año.

<sup>3</sup> Incluye el presupuesto del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).

Fuentes: Cálculos propios con base en: Plataforma de consulta dinámica, IMSS; Anuario Estadístico, ISSSTE; Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social 2012-2013 y 2014-2015, IMSS; Memoria Anual 2016, ISSFAM; Sistema Institucional de Recursos Humanos y Nóminas, Sistema de Información Operativa, PEMEX; y Cuenta de la Hacienda Pública Federal, SHCP.