



ESTUDIOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN AMÉRICA LATINA

# El objetivo versus los instrumentos de la política pública

## El caso de una reforma verde para la igualdad en México

Fausto Hernández Trillo



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación  
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

# El objetivo versus los instrumentos de la política pública

## El caso de una reforma verde para la igualdad en México

Fausto Hernández Trillo



Este documento fue preparado por Fausto Hernández Trillo, Consultor de la Unidad de Cambio Climático de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del proyecto “Reforma fiscal ambiental” (GER/14/004), ejecutado por la CEPAL en conjunto con la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

## Índice

Introducción .....	5
I. Los indicadores claves.....	7
A. El crecimiento económico .....	7
1. Pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso .....	11
2. El financiamiento .....	14
3. El impuesto corporativo .....	14
4. El impuesto personal al ingreso .....	16
5. El impuesto al valor agregado .....	18
6. Reforma verde para la igualdad .....	21
7. El impuesto óptimo a la gasolina.....	23
Conclusión .....	27
Bibliografía.....	29
Cuadros	
Cuadro 1      Establecimientos formales, 2009.....	10
Cuadro 2      Tasas de ISR-PM.....	15
Cuadro 3      Estructura de Impuestos en el área de los países de la OCDE .....	16
Cuadro 4      ISR-PF: países seleccionados OCDE .....	17
Cuadro 5      Empleo por tamaño de firma y por registro ante autoridad .....	18
Cuadro 6      Tasas de IVA/IGSV .....	19
Cuadro 7      IVA: recaudación y productividad, 2103 .....	20
Cuadro 8      Reformas verdes en Europa .....	21
Cuadro 9      Destino del ingreso recaudado por reformas verdes.....	22
Cuadro 10     México: elementos del impuesto óptimo a la gasolina .....	23
Gráficos	
Gráfico 1      Tasas de crecimiento económico promedio, periodos seleccionados .....	7
Gráfico 2      Ingreso per cápita en México, 1950-2008 .....	8

Gráfico 3	Descomposición del crecimiento económico por factores, 1950-2011 .....	9
Gráfico 4	La dualidad: actividad económica por tamaño de empresa .....	10
Gráfico 5	Personas en pobreza por la dimensión de ingresos, 1992-2012 .....	11
Gráfico 6	Gasto social .....	12
Gráfico 7	Coefficientes de GINI y años seleccionados .....	12
Gráfico 8	Desigualdad antes y después de la política fiscal .....	13
Gráfico 9	Ingresos ambientales .....	22
Gráfico 10	Distribución de subsidios a la gasolina .....	24
Gráfico 11	Incidencia relativa a un impuesto a la gasolina .....	25

## Introducción

Uno de los principales objetivos de México —y más ampliamente de América Latina— es abatir la pobreza y promover una mejor distribución del ingreso, riqueza y oportunidades. Si bien esto representa hoy día uno de los escasos consensos entre los distintos actores de la sociedad, la selección del(los) instrumento(s) para lograrlo está sujeto a un acalorado debate.

A tal grado llega este último disenso que se ha llegado a confundir el instrumento tomándolo como el fin último. El propósito de esta nota es mostrar que la consecución del objetivo no debe perderse de vista y que la elección del instrumento para conseguirlo debería ponderarse en menor medida, de acuerdo a las circunstancias —políticas, económicas y sociales— específicas a cada país.

En particular, aquí se argumenta que la introducción de un sistema de seguridad social universal es uno de los instrumentos fundamentales para reducir la pobreza y la brecha de desigualdad en el ingreso y oportunidades. Asimismo, se sostiene que una reforma verde puede generar gran parte de los ingresos necesarios para financiar dicho sistema.

Antes de ello conviene iniciar describiendo brevemente la evolución de los indicadores clave del desarrollo económico, a saber, el crecimiento económico, el nivel de pobreza y el grado de desigualdad en la distribución del ingreso. A partir de aquí se sugiere una reforma alternativa para el caso de México.

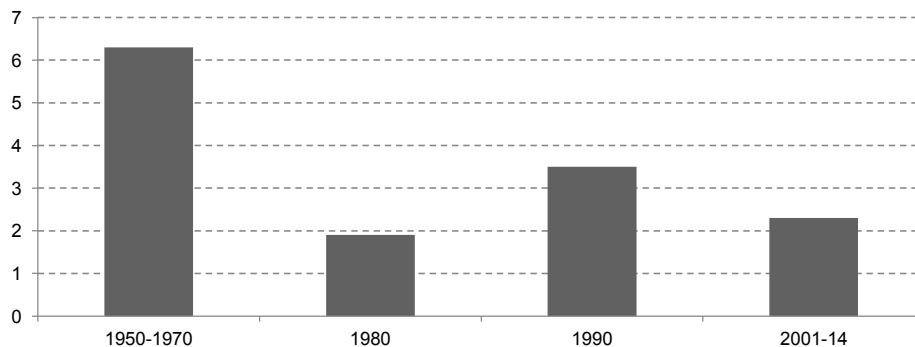


# I. Los indicadores claves

## A. El crecimiento económico

México ha experimentado a lo largo de la historia económica moderna<sup>1</sup> una tasa de crecimiento muy variada<sup>2</sup> (véase el gráfico 1). Para el periodo que inicia hacia 1950 hasta fines de los años 1970 el país experimentó una tasa de crecimiento promedio anual de más de 6 por ciento. A este periodo se le ha denominado como el “milagro mexicano”. Para inicios de los 1980 surge una crisis de deuda externa que deriva en un periodo de mucha incertidumbre económica, con tasas de crecimiento promedio anual menor al 2 por ciento (a este periodo se le ha llamado la década perdida). A raíz de este estancamiento se desata una transformación económica sin precedentes en la historia económica mexicana a partir de 1989.

**Gráfico 1**  
**Tasas de crecimiento económico promedio, periodos seleccionados**  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI.

<sup>1</sup> Se considera que esta inicia en las postrimerías de la segunda guerra mundial.

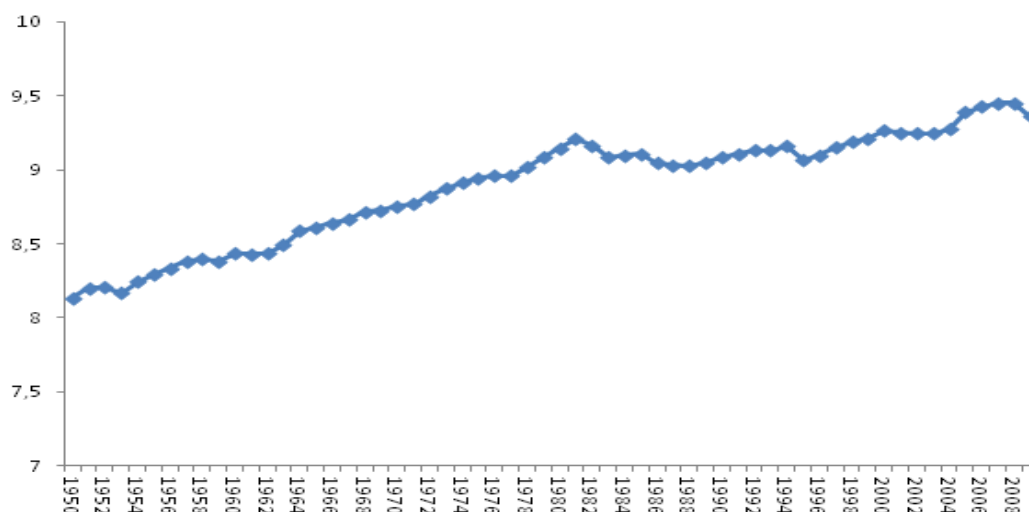
<sup>2</sup> No es la intención analizar los distintos periodos. Para ello, se recomienda Moreno-Brid y Ros (2009).



Entre las principales acciones se encuentran la apertura comercial cuya acción más sobresaliente es la firma de un acuerdo de libre comercio (TLCAN) con los EEUU y Canadá, la desregulación financiera, la modificación del artículo 27 constitucional que prácticamente terminaba con la forma ejidal de la tenencia de la tierra, la privatización de más de 1.000 empresas estatales, que incluía la banca (que había sido nacionalizada en 1982), entre muchas otras acciones.

No obstante la magnitud de todas estas reformas, la economía parece no haber respondido ya que la tasa promedio de crecimiento promedio anual apenas y rebasa el 2 por ciento a partir de entonces y hasta 2014. El fenómeno luce más dramático cuando se mira la evolución del crecimiento per cápita (ver gráfico 2). Como ahí se observa la tendencia desde 1950 y hasta 1980 fue alta alcanzando un 2,3 por ciento promedio anual. A partir de ese año, el promedio anual se ubicó en una tasa ligeramente positiva de 0,5%. Es decir, desde entonces el desempeño ha sido muy pobre.

**Gráfico 2**  
**Ingreso per cápita en México, 1950-2008**  
(En porcentajes)

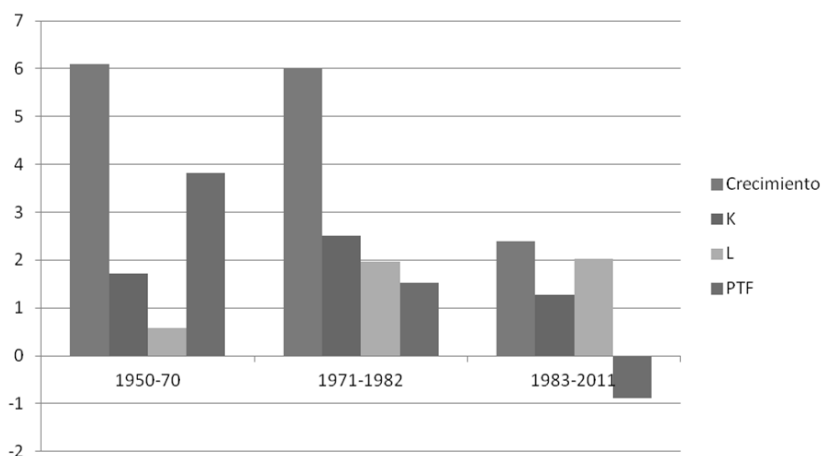


Fuente: Banco Mundial.

Una manera útil de iniciar una discusión sobre las causas que expliquen la falta de crecimiento a una tasa más acorde con las condiciones y potencialidades del país, es descomponer la tasa de crecimiento mexicana en dichos periodos por los componentes de una función de producción tradicional, comúnmente llamada *Cob-Douglas*. Esta estimación es comúnmente utilizada para conocer el nivel de participación de los dos factores de la producción, trabajo y capital, manteniendo la tierra constante. Así, lo que no explica esos dos factores se le conoce como productividad total de los factores (PTF). Esta estimación se presenta en el gráfico 3, obtenida de García Verdú y actualizada por este autor<sup>3</sup>. Este gráfico contiene cuatro conjunto de barras para tres periodos distintos de tiempo. La primera representa el crecimiento anual promedio para el periodo. Las otras contienen la descomposición del crecimiento: capital (k), trabajo (L) y la PTF.

<sup>3</sup> El INEGI ya la estima de manera regular y coincide cualitativamente con la que aquí se presenta. <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabniveles.aspx?c=33687>.

**Gráfico 3**  
**Descomposición del crecimiento económico por factores, 1950-2011**  
 (En porcentajes)



Fuente: García Verdú (2005) y Estimaciones Propias con base en INEGI.

Esos tres periodos son representativos de la historia económica mexicana. Durante el llamado “milagro mexicano” de 1950 a 1970 la economía creció a un promedio anual de poco más de 6%. Como ahí se observa el motor de este crecimiento fue la productividad total de los factores (última de cada grupo de columnas). Para la década de los 70 la tasa de crecimiento promedio anual se mantiene cercana al 6%, pero la productividad total de los factores se desacelera fuertemente<sup>4</sup>.

Desde 1982 hasta nuestros días, la economía crece a una tasa promedio anual de 2,3%, como ya se señaló, pero la PTF es negativa. Esto significa que nuestra economía destruye valor relativo a su potencial. Este es el verdadero problema de México.

No hay un consenso en la explicación de esta baja tasa de crecimiento y PTF negativos, de hecho hay una variedad de argumentos que incluyen: i) a que “no se habían llevado a cabo las reformas estructurales” que complementarían las realizadas durante los inicios de los 1990 (el *status quo* de las explicaciones); ii) que hay una insuficiente acumulación de capital, sobre todo público (Ros, 2013); iii) una incipiente tasa de ahorro, argumento defendido por el Banco Central en repetidas ocasiones; iv) una falta de acceso al crédito, sobre todo para la pequeña y mediana empresa; v) distorsiones en los mercados laborales (Levy, 2008), vi) falta de estado de derecho; entre muchas otras.

Hay, sin embargo, algunos consensos, entre los cuales destaca, el que la economía del país presenta una dualidad entre formalidad e informalidad. Si bien esta dualidad existe en muchos países<sup>5</sup>, este concepto es útil para entender uno de los rezagos más importantes del país: la incorporación de la economía informal a la formal.

Para comprender la dimensión del problema, considere el siguiente cuadro 1 que muestra que la informalidad es muy elevada en México<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> No es el lugar aquí para discutirlo, pero existe literatura que sugiere que ello era un indicativo de que el modelo se estaba agotando.

<sup>5</sup> Sylos Labini utilizó este término para referirse al norte y sur de Italia. O Lewis, ganador de un premio nobel en economía acuñó el término.

<sup>6</sup> El cuadro se obtiene con censos económicos del 2009, y existe ya una versión de 2014. Desafortunadamente el INEGI requiere un proceso largo para obtener los microdatos, por lo que presentamos esta estimación de manera preliminar.

El cuadro 1 muestra que en México existen 3,72 millones de establecimientos mercantiles en México, de los cuales solo 795 mil están registrados ante el IMSS, es decir, cerca de 3 millones son informales, alrededor del 79%. Debe destacarse que los informales se concentran en la categoría de microempresa (1-5 y 6 a 10 trabajadores).

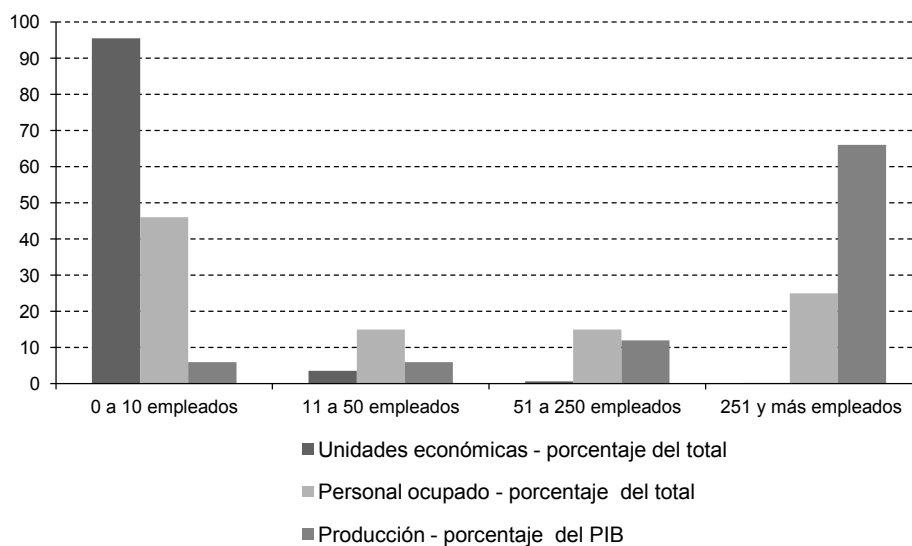
**Cuadro 1**  
**Establecimientos formales, 2009**

Tamaño de firma (número de trabajadores)	Censo	IMSS	IMSS/Censo	Participación total en el censo
1-5	3 312 092	542 064	0,16	0,89
6-10	224 086	101 231	0,45	0,06
11-50	149 968	113 458	0,76	0,04
51+	37 873	38 713	1,02	0,01
Total	3 724 019	795 466	0,21	1,00

Fuente: Anton, Hernández y Levy (2012).

Una manera de apreciar si esto es bueno o malo es de manera heurística revisar la productividad por tamaño de empresa. El gráfico 4 muestra tres indicadores por tamaño de empresa medida en número de trabajadores: de 1 a 10 empleados, de 11 a 50 empleados, de 51 a 250 y de 251 y más empleados. La primera barra representa el porcentaje que representa cada categoría de empresa por tamaño; la segunda el empleo que genera, mientras que la tercera la producción de acuerdo al Censo Económico.

**Gráfico 4**  
**La dualidad: actividad económica por tamaño de empresa**  
(en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en Censos Económicos 2009, INEGI.

Como ahí se observa el 95% del total de empresas en México tienen de 1 a 10 empleados, mientras que solo el 0,2% de más de 250 trabajadores. Las microempresas emplean a aproximadamente el 46% de la mano de obra, pero solo producen el 6%; en contraste, las grandes empresas generan el 66% de la producción, con el 25% del total de empleo. Claramente las micro son menos productivas.

En suma, las micro tienen mayor probabilidad de ser informales y menos productivas. La PTF negativa puede, pues, desagregarse y hay evidencia de que lo que ocasiona que sea negativa es un exceso de informalidad con improductividad (Levy, 2014).

Más adelante se hace este tipo de análisis para los trabajadores. Por el momento es importante reconocer que existe un problema de considerable magnitud, cuya solución consiste en tratar de unificar, en la medida de lo posible, estos dos segmentos económicos. Levy (2008) propone como un instrumento que coadyuvaría a la consecución de esa meta un sistema de seguridad social universal.

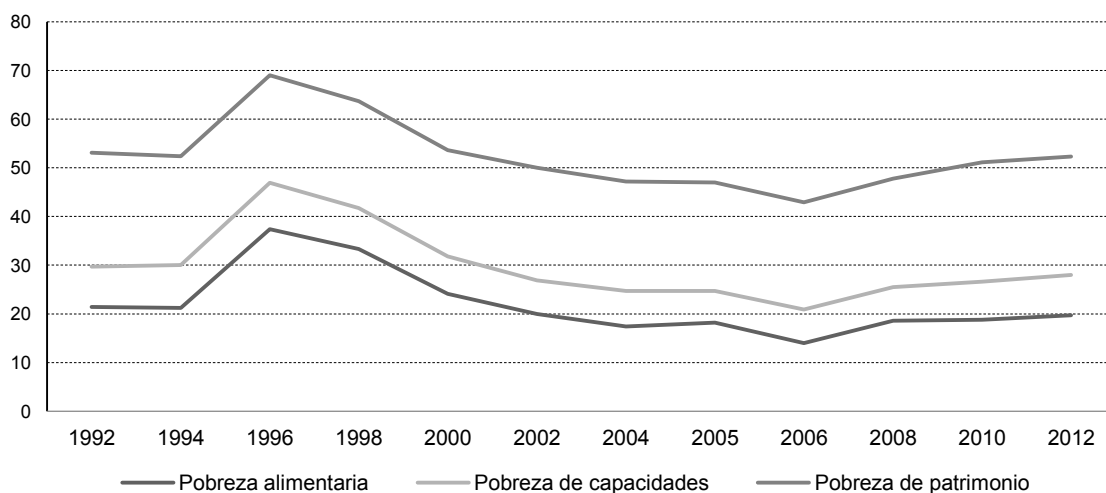
Más allá de si esto ayude o no, es necesario reconocer que un sistema como éste, ha mostrado efectividad, por lo menos mayor que los sistemas existentes en América Latina, en combatir la pobreza y disminuir la desigualdad en la distribución del ingreso y oportunidades, que es uno de los grandes objetivos de la región.

Por ello, a continuación presentamos los indicadores al respecto.

## 1. Pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso

Como se sabe, el otro de los grandes problemas (relacionado con el de la tasa de crecimiento económico) es el nivel de la pobreza. Si bien es cierto que los niveles, comparados con aquéllos de la primera mitad del siglo XX, ha mejorado, también lo es que no se ha roto la barrera estadística (tendencia de largo plazo) del 20% de pobreza extrema y de poco menos de 50% de la moderada desde el inicio de las reformas en los 1990 y hasta nuestros días (ver gráfico 5). Es decir, en México 1 de cada 5 personas es extremadamente pobre desde 1968, cuando se dio el decremento de pobreza más abrupto en la historia de México, de acuerdo a Székely (2007).

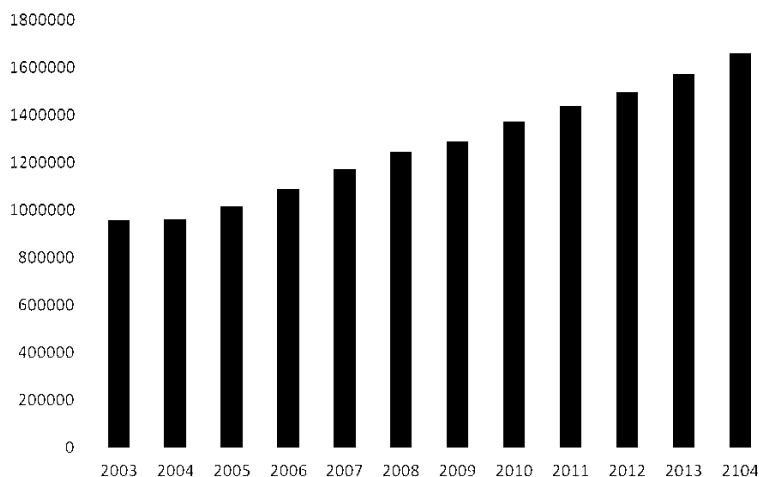
**Gráfico 5**  
**Personas en pobreza por la dimensión de ingresos, 1992-2012**  
(En porcentajes)



Fuente: CONEVAL

Paradójicamente el gasto social se ha incrementado en ese mismo periodo en términos reales (pesos de 2008), lo que sugiere una cierta ineficacia en el mismo (ver el gráfico 6).

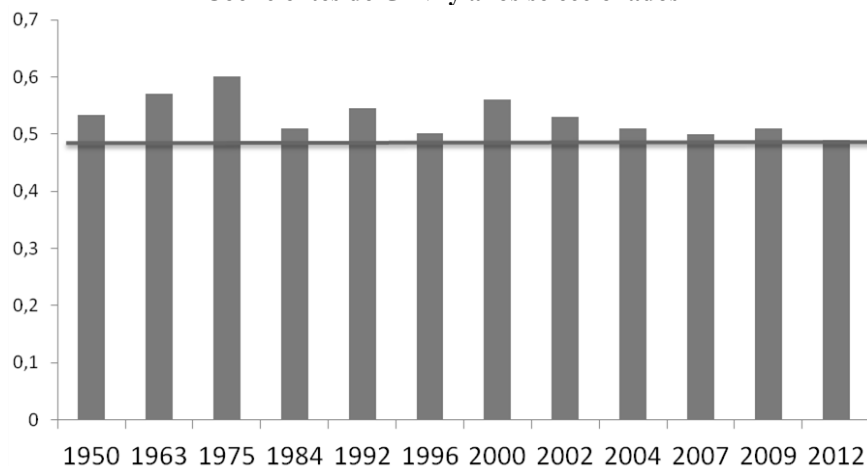
**Gráfico 6**  
**Gasto social**  
(mdp de 2008)



Fuente: Elaboración propia con base en Cuentas Públicas, varios años, SHCP

Por su parte, la distribución del ingreso, medida con el coeficiente de GINI, también ha presentado un estancamiento histórico, desde 1950 hasta nuestros días (ver gráfico 7)<sup>7</sup>. Esta tendencia realmente, ni en el periodo del “milagro mexicano” disminuyó, lo que también insinúa que la distribución del ingreso, al menos para el caso de México, no ha mejorado con los distintos modelos de desarrollo, ni con el crecimiento económico.

**Gráfico 7**  
**Coefficientes de GINI y años seleccionados**



Fuente: Hernández (2003) hasta el año 2000 y Coneval ([www.coneval.org.mx](http://www.coneval.org.mx)) del 2000 en adelante.

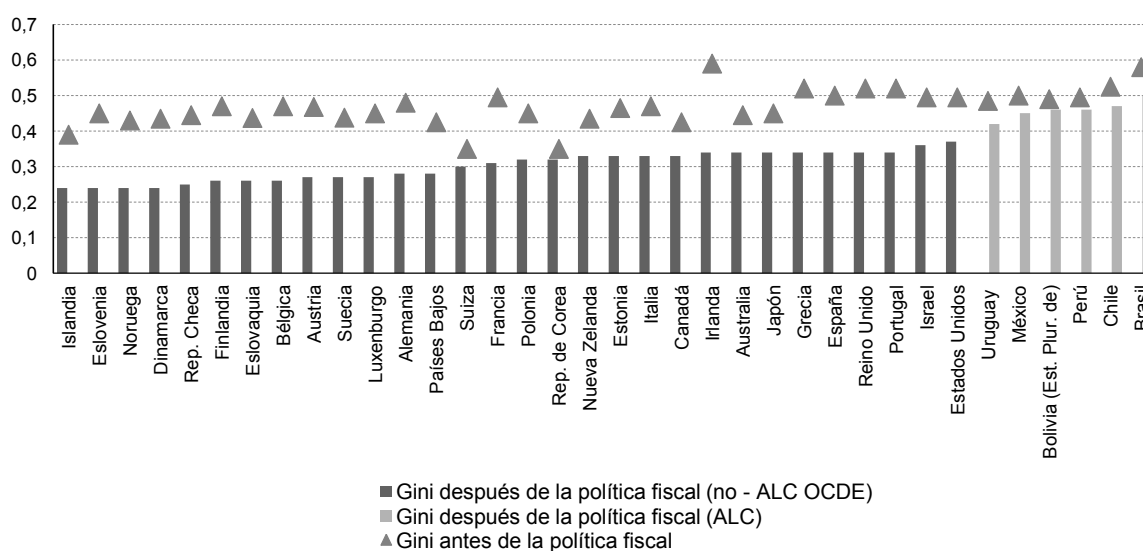
En cuanto a riqueza, el coeficiente de GINI calculado por este autor, haciendo uso de la ENVIH se ubicó para 2004 en 0,69 lo que sugiere una altísima concentración en la riqueza.

<sup>7</sup> Para una revisión de la evolución y su tendencia estructural, ver Esquivel (2015).

Ahora bien, cuál ha sido el instrumento que le ha permitido a los países exitosos en el abatimiento de la destitución y en el combate a la desigualdad económica. Esto es motivo de debate e incluso se dice que hay una reversión en esos países considerados por los habitantes de la América Latina como victoriosos (particularmente Francia e Inglaterra). Baste leer dos críticas importantes recientes: Atkinson (2014) sobre la Gran Bretaña y Picketty (2014) sobre Francia y otros países europeos.

Más allá de esta válida discusión, lo cierto es que incluso ambos reconocen que el Estado de Bienestar, si bien imperfecto y mejorable, ha sido uno de los principales instrumentos para alcanzar la igualdad de oportunidades en aquellos países. Considere ahora el gráfico 8 que ha ilustrado por más de una década ya, desde que la OCDE la publicó por vez primera, el impacto que tiene la seguridad social universal sobre la pobreza y la desigualdad del ingreso.

**Gráfico 8**  
**Desigualdad antes y después de la política fiscal**  
(GINI)



Fuente: OCDE

Este gráfico presenta los coeficientes de GINI antes y después de la política fiscal. Como ahí se aprecia los países europeos reducen considerablemente dicho indicador después de la aplicación de la política fiscal, mientras que los de la América Latina (Uruguay, México, Bolivia, Perú, Chile y Brasil) lo hacen solamente de manera muy marginal.

Lo anterior sugiere que la política social de los países de la América Latina, incluido México, es bastante inefectiva. Esto coincide con el diagnóstico de la CEPAL (2010), La Hora de la Igualdad, que sugiere redes de protección social más efectivas y transferencias directas a los sectores de la población más pobres, entre otras acciones. Existe, pues, cierto consenso de que es necesario un sistema de Seguridad Social Universal (SSU) y en conjunto con otra serie de acciones, para poder reducir la pobreza, disminuir la desigualdad en el ingreso y cerrar la brecha entre la formalidad y la informalidad. Es decir, el objetivo es claro: abatir pobreza y disminuir la desigualdad en la distribución del ingreso. Asimismo, uno de los instrumentos para lograr el objetivo está también claro y altamente consensuado: vía el gasto público con la implantación de un SSU.

Lo que sigue es la forma de financiamiento, el otro instrumento de política fiscal. Aquí es donde existe disenso y donde dadas las condiciones y realidades de la economía mexicana, es necesario incurrir en algunos costos en aras de conseguir el objetivo final. De lo contrario, en mi opinión, se corre el riesgo de no alcanzarlo. La siguiente sección aborda este debate.

## 2. El financiamiento

En la sección anterior se argumentó que el objetivo principal es disminuir la pobreza y la mala distribución del ingreso. Para su consecución se sostuvo que uno de los instrumentos más efectivos para alcanzarlo es el diseño de una política fiscal efectiva<sup>8</sup>, dada la experiencia internacional. Asimismo, se concluyó que existe un cierto consenso de que la introducción de un SSU es, del lado del gasto público, la herramienta más efectiva. El disenso se ubica en la manera de financiar esta transformación.

Para discutirlo se requiere primero conocer el monto del desembolso para introducir la SSU. Las estimaciones son diversas, pero la mayor parte fluctúan entre 2,5 y 3,2 por ciento del PIB adicional a lo que ya se gasta en el rubro de protección social actualmente (ver Antón et al, 2012). No es la intención aquí desmenuzar el cálculo, sino tomarlo como una referencia inicial para la discusión del instrumento tributario.

Dentro del sistema de gravámenes, hay una corriente importante a nivel mundial que sugiere como herramienta de corrección de la mala distribución del ingreso un incremento abrupto de los impuestos personales sobre el percentil más alto de la población, o sobre la riqueza de ese mismo estrato (ver Piketty, 2014; Diamond y Saez, 2012; Atkinson, 2014).

Esto se ha extendido como sugerencia de política tributaria a los países de la región latinoamericana, entre ellos a México (CEPAL, 2010; Esquivel, 2015). Es necesario, sin embargo, examinar esta propuesta a luz de su capacidad recaudatoria de manera que se posibilite el financiamiento del SSU. Reitero, si la política tributaria no reúne el potencial recaudatorio, aun siendo loable en su sentido social el instrumento tributario, no podría instaurarse el SSU. Es decir, es fundamental no perder de vista el objetivo y no convertir el instrumento en fin en sí mismo. Por ello, revisamos brevemente cada una de las alternativas.

## 3. El impuesto corporativo

El impuesto corporativo, comúnmente conocido en México como el impuesto sobre ingresos mercantiles a las personas morales (ISR-PM), es uno que su naturaleza lo hace móvil internacionalmente. Este fenómeno le disminuye fuertemente el potencial recaudatorio.

Con la globalización que coincide con la caída del muro de Berlín, se ha observado en el mundo una tendencia inversa del nivel de la tasa en el tiempo. Muchos de los países independientes de Europa del Este diseñaron su sistema tributario con base en tasas impositivas a las personas morales muy bajas, a los cuales les siguieron, entre muchos, una serie de países como China —con su apertura—, India e Irlanda. Esto provocó que muchas de las empresas grandes de países desarrollados (se debe contar con recursos) trasladaran sus oficinas centrales a esos países, con el objeto de reducir su carga tributaria. Ante esto, la respuesta de muchos de los países industrializados fue naturalmente reducir sus tasas, como se muestra más adelante en el cuadro 2, el cual presenta una serie de naciones de la OCDE que redujeron sus tasas entre 1990 y 2011. Sólo por citar dos ejemplos notorios, obsérvese que Alemania redujo sus tasas en 34 puntos porcentuales en este periodo al pasar de una tasa de 50% en 1990 a una de 15,8% para 2011. Por su parte, Canadá pasó de 28,84 a 15%, esto es una reducción de alrededor de 13 puntos porcentuales, siendo un socio del TLCAN<sup>9</sup>.

Así, los países del mundo se han visto forzados a reducir sus tasas, debido a que las empresas gigantes estaban trasladando sus matrices a otros países. Por otra parte, se ha argumentado que en EUA, nuestro principal socio comercial, eso no ha pasado. Tan reciente como el pasado 26 de agosto de 2014 la empresa Burger King anunció la compra de la cadena Tom Horton de Canadá; esta acción

<sup>8</sup> No se analizan aquí otros vehículos efectivos como lo es fundamentalmente la creación de empleo formal.

<sup>9</sup> Si bien es cierto que está de moda citar a Piketty, su propuesta de incrementar impuestos a la riqueza incluyendo la corporativa, requiere de una coordinación perfecta entre países, misma que omito aquí.

le permitiría trasladar su matriz a ese país, donde la tasa de ISR-PM es de 15%, con lo que se estima ahorraría 8,1 mil millones de dólares americanos en pago anual de impuestos.

Más aún, el 26 de septiembre de 2014 el prestigiado diario *The New York Times* reportó que el traslado de las matrices de empresas transnacionales americanas a otros países ha ocasionado pérdidas al tesoro norteamericano de billones de dólares<sup>10</sup>. A pesar de ser uno de los países donde la tasa de evasión es de las más bajas de mundo (se calcula en aproximadamente 17%), la elusión ha tomado un nuevo brío en estas compañías quienes consideran que la tasa norteamericana es muy alta. Otro ejemplo, la empresa Amazon es investigada por el uso de precios de transferencia, pero todo indica que los instrumentos que ha utilizado (la ingeniería tributaria) es legal<sup>11</sup>. Finalmente, la empresa Apple se beneficia enormemente con operaciones en Irlanda<sup>12</sup>. Por ello, ya existen discusiones en el Senado de ese país para tratar de remediar el problema. Parte de las medidas que se están considerando es reducir la tasa e incluso hasta repensar la introducción del impuesto al valor agregado.

Es cierto, en México no se elevó la tasa del ISR-PM, pero se encuentra muy arriba del promedio el cual se ubica en 23,8%. Debe mencionarse que era necesario remover una serie de privilegios a algunos sectores, pero también se introdujeron una serie de distorsiones, las cuales generarán que algunas de las empresas evalúen la posibilidad de eludir legalmente las medidas e impuestos<sup>13</sup>. Los agentes aprenden y toman ventaja de los huecos de las regulaciones, en especial en un país con un deficiente sistema judicial (y más generalmente débil estado de derecho). Una recaudación más elevada, inmediata a los cambios es natural, pero es de esperarse que posteriormente vuelva a su cauce original si no se diseña atinadamente (recuérdese la euforia que causó la introducción del “impuesto a los depósitos en efectivo” el primero y segundo año; en esta ocasión, cuatro años después tuvo que abrogarse por improductivo).

En ocasiones, las medidas distorsionantes se introducen debido a la desesperación e incapacidad del Estado mexicano para fiscalizar más eficientemente. El problema de raíz pudiera, más bien, estar en la propia casa. En suma, este impuesto en el mundo entero ha mostrado una limitada capacidad recaudatoria.

**Cuadro 2**  
**Tasas de ISR-PM**

País	1990	2014	Reducción (-)
Alemania	50,00	15,8	-34,175
Australia	39,00	30,0	- 9,000
Austria	30,00	25,0	- 5,000
Bélgica	41,00	33,9	- 7,100
Canadá	28,84	15,0	-13,000
Dinamarca	40,00	24,5	-15,500
Eslovaquia	-	22,0	
España	35,00	30,0	- 5,000
Estados Unidos	34,00	35,0	1,000
Finlandia	25,00	20,0	- 5,000
Francia	42,00 (37,00)	34,4	- 7,600
Grecia	46,00	26,0	-20,000
Hungría	40,00	19,0	-21,000
Irlanda	43,00	12,5	-30,500
Islandia	n.a.	20,0	

<sup>10</sup> “Made in USA but Banked Overseas in Low-Tax Nations”, *The New York Times*, B1-B2, September 26, 2014.

<sup>11</sup> “Amazon probe steps up tax deals”, *Financial Times*, 7 de octubre, 2014.

<sup>12</sup> Existe una comisión en Irlanda para analizar la relación con Apple.

<sup>13</sup> Me parece que es importante acabar con los privilegios, pero existen formas diversas para eliminarlos.



Cuadro 2 (conclusión)

País	1990	2014	Reducción (-)
Italia	52,20 (36,00)	27,5	-24,7
Japón	37,50	28,1	- 9,5
Luxemburgo	(34,00)	22,5	56,5
México	36,00	32,0	- 4,0
Noruega	29,80	27,0	- 2,8
Nueva Zelandia	33,00	28,0	- 5,0
Países Bajos	35,00	25,0	-10,0
Polonia	n.a.	19,0	
Portugal	36,50	30,0	- 6,5
Reino Unido	34,00	21,0	-13,0
República Checa		19,0	
República de Corea	n.a.	22,0	
Suecia	40,00	22,0	-18,0
Suiza	9,80	8,5	- 1,3
Turquía	n.a.	20,0	
Promedio		23,8	

Fuente: Estimación propia con base en OCDE Tax Data Base ([www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-database](http://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-database)).

#### 4. El impuesto personal al ingreso

Este impuesto conocido en México como el impuesto sobre ingresos mercantiles de las personas físicas (ISR-PF), es uno de los instrumentos con mayor potencial, no solo en México sino en el mundo, como se observa en el cuadro 3. La participación de este impuesto sobre el total es de una cuarta parte del total (25%) en los países de la OCDE, casi la misma proporción que el de las contribuciones a la seguridad social.

**Cuadro 3**  
**Estructura de impuestos en el área de los países de la OCDE**  
(En porcentajes)

	1965	1975	1985	1995	2005	2010	2012
ISR-PF	26	30	30	26	24	24	25
ISR-PM	9	8	8	8	10	9	9
CSS	18	22	22	25	25	26	26
Impuestos sin nómina	1	1	1	1	1	1	1
Impuestos Predial	8	6	5	5	6	5	5
Impuesto General al Consumo	12	13	16	19	20	20	20
Impuestos al consumo específico	24	18	16	13	11	11	11
Otros	2	2	2	3	3	3	3
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: OCDE (2013) *Revenmue Statistics Comparative Tables*. *OECD Statistics Database*.

Obsérvese en el cuadro que la participación del ISRPF es más volátil en el tiempo ya que desde 1965 su participación se incrementa hasta 30%, misma que se revierte posteriormente hasta llegar nuevamente a 25% para 2012. Por su parte, las CSS se elevan de 18 a 26%. Como se puede apreciar, ambas contribuyen en poco más de la mitad del total de la recaudación. Me enfocaré primero en el ISR-PF.

A pesar de que México no desglosa el ISRPM e ISRPF es posible conocer la cifra de manera aproximada<sup>14</sup>. El reporte de la OCDE de recaudación total del ISR-PM es de 5,2% del PIB, lo que significa que la recaudación del ISRPF es de alrededor de 3,3%. Esto contrasta con el 8,6% promedio en los países de esa organización.

Ahora bien, ¿qué explica esa situación? Por una parte, debe reconocerse que la explicación viene por diferencia de tasas. Sin embargo, cuando uno observa en el cuadro 4 los niveles y *brackets* de las tasas de ISR se puede concluir que si bien México no presenta de las tasas más altas, está dentro de los estándares internacionales. Observe que Dinamarca recauda 23,9% del PIB por concepto de ingresos personales y su Tasa Marginal Máxima (TMM) es de 21,83%, Canadá recauda 11,2% con la TMM de 29%, solo por citar dos ejemplos con tasas marginales máximas inferiores a la de México y recaudaciones muy superiores a la de México que con una TMM de 35% recauda solamente 3,3% del PIB. El promedio de recaudación en los países integrantes de la OCDE es de 8,6%, 2,6 veces mayor que el de nuestro país. México, pues, enfrenta un problema recaudatorio importante.

**Cuadro 4**  
**ISR-PF: países de la OCDE seleccionados**

País	Tasas Mg mínimo-máximo <sup>a</sup>	Número de brackets positivos <sup>a</sup>	ISRPF: Recaudación en porcentajes del PIB
Alemania	42-45	2	9,3
Canadá	15-29	4	11,2
Chile	4-40	7	n.a.
Dinamarca	6,83-21,83	2	23,9
España	12,75-30,5	7	7,2
Estados Unidos	10-39,6	7	9,2
Finlandia	6,5-31,75	5	12,6
Francia	14-45	4	7,9
Irlanda	20-41	2	9,1
Italia	23-43	5	11,6
Japón	5-40	6	5,5
México	1,92-35	11	3,3 <sup>b</sup>
Noruega	12,95-24,95	3	9,9
Países Bajos	5,1-52	4	7,3
República de Corea	6-38	5	3,7
Reino Unido	20-45	3	9,1
Suecia	20-25	2	11,9
Suiza	0,77-11,5	10	8,5
Turquía	15-35	4	4,0
Promedio OCDE		4,89473684	8,6

Fuente: Estimación propia con base en OCDE, *Tax Data Base*.

Nota: Datos obtenidos el 04 de diciembre de 2015 a las 17:31 UTC (GMT) desde OCDE.

<sup>a</sup> Tasa Mg >0.

<sup>b</sup> Cálculo Propio con base en total ISR.

<sup>14</sup> En el documento *Evasión Fiscal: el caso del ISR-PM, del SAT, en el año 2007* se indica que el ISRPF representa el 65% del ISR que reporta la SHCP.

Antón et al (2012) argumentan que, como también ya se anotó arriba, que la baja en recaudación del ISR-PF proviene de una alta informalidad y no necesariamente de tasas marginales bajas. El cuadro 5 presenta el número de trabajadores existentes en México, el cual asciende a 38 millones de personas. De éstos poco más de una cuarta parte son formales y cerca de tres cuartas partes son informales de acuerdo a registros del IMSS. Esto significa que solo un poco más de una cuarta parte paga impuestos; de aquí que solo se recaude 3,3 por ciento del PIB por este concepto.

**Cuadro 5**  
**Empleo por tamaño de firma y por registro ante autoridad**  
*(Número de trabajadores existentes en México)*

Tamaño de firma	Formal	Informal	Total
Panel A: empleo urbano del censo			
1-5	596	8 174	8 770
6-10	733	981	1 714
11-50	2 731	1 060	3 791
50+	4 665	687	5 352
Total	8 725	10 902	19 629
Panel B: empleo urbano no capturado en censo			
Trabajo por cuenta propia	9	4 064	4 073
2-5	213	6 015	6 228
6+	1 517	1 403	2 920
Total	1 739	11 482	13 223
Panel C: empleo rural no capturado			
**	283	5 354	5 638
Total	10 747	27 738	38 485

Fuente: Antón, et al (2012).

Debe también aclararse que el ISRPF puede también ser móvil internacionalmente en especial para la “población objetivo del 1% más alto en nivel de ingreso de la población”. Con abundancia de recursos, se ha observado en el mundo que las personas físicas —ricas— eluden el impuesto de distintas maneras (realizando los gastos fuertes de sus familias como erogaciones de la empresa que poseen, mudándose y cambiando nacionalidad a un país extranjero<sup>15</sup>, etc.)

En suma, para que la elevación de tasas en ISRPF sea efectiva en términos recaudatorios es necesario primero abatir la informalidad, de lo contrario se corre el riesgo de solo recaer en cautivos, los cuales pagan impuestos a niveles internacionales actualmente como se mostró en el cuadro 5.

## 5. El impuesto al valor agregado

Este es un impuesto al que ha recurrido la mayoría de los países de la OCDE para resarcir la pérdida de ingreso proveniente de una baja generalizada del impuesto corporativo, como se mostró en el cuadro 2. El promedio de tasa de IVA es de 20,3 por ciento en los países miembros de la OCDE, que incluye a Chile y Brasil (ver cuadro 6).

<sup>15</sup> De manera muy anecdótica el actor francés Gerard Depardieu se nacionalizó ruso para pagar menos impuestos y como una forma de protesta por la abrupta elevación de los mismos.

**Cuadro 6**  
**Tasas de IVA/IGSV**

	Año Introducción	1990	2000	2010	2015
Alemania	1968	14,00	16,0	19,0	19,0
Austria	1973	20,00	20,0	20,0	20,0
Bélgica	1971	19,00	21,0	21,0	21,0
Chile	1975	16,00	18,0	19,0	19,0
Dinamarca	1967	22,00	25,0	25,0	25,0
Eslovaquia	1993	-	23,0	19,0	20,0
Eslovenia	1999	-	19,0	20,0	22,0
España	1986	12,00	16,0	16,0	21,0
Estonia	1991	-	18,0	20,0	20,0
Finlandia	1994	-	22,0	22,0	24,0
Francia	1968	18,60	20,6	19,6	20,0
Grecia	1987	18,00	18,0	19,0	23,0
Hungría	1988	25,00	25,0	25,0	27,0
Irlanda	1972	23,00	21,0	21,0	23,0
Islandia	1990	22,00	24,5	25,5	24,0
Israel	1976	15,00	17,0	16,0	18,0
Italia	1973	19,00	20,0	20,0	22,0
Luxemburgo	1970	12,00	15,0	15,0	17,0
México	1980	15,00	15,0	16,0	16,0
Nueva Zelanda	1986	12,50	12,5	12,5	15,0
Noruega	1970	20,00	23,0	25,0	25,0
Países Bajos	1969	18,50	17,5	19,0	21,0
Polonia	1993	-	22,0	22,0	23,0
Portugal	1986	17,00	17,0	20,0	23,0
Reino Unido	1973	15,00	17,5	17,5	20,0
República de Corea	1977	10,00	10,0	10,0	10,0
República Checa	1993	-	22,0	20,0	21,0
Suecia	1969	23,46	25,0	25,0	25,0
Suiza	1995	-	7,5	7,6	8,0
Turquía	1985	10,00	17,0	18,0	18,0
Promedio		17,30	18,8	19,2	20,3

Fuente: Estimación propia con base en OCDE *Tax Data Base*.

En algunos países existen algunos tratamientos regionales o especiales por tipo de producto básico. El punto aquí es que es un instrumento altamente utilizado en sociedades democráticas por varios motivos. Primero, porque hay mucho menos espacio para realizar arbitrajes internacionales; segundo, porque es más fácil de fiscalizar al representar, a diferencia de un impuesto sobre las ventas, una especie de auto-auditoría en la cadena de la producción con supervisión “cruzada”; finalmente, porque la “base” gravable es mucho más amplia y con ello tiene un mayor potencial recaudatorio en economías con bajo desarrollo institucional.

Observe que las tasas son altas, el promedio es de 20,3 en la OCDE, y su potencial recaudatorio también (ver cuadro 7 siguiente), el promedio de recaudación como porcentaje del PIB asciende a 6,8, mientras que México solo recauda el 3,5%. Si bien las tasas son distintas en los países, una manera de poder comparar la eficiencia recaudatoria es dividiendo la recaudación como proporción del PIB entre la tasa del IVA. A este cociente se le conoce como la productividad del IVA y nos indica la cantidad de recaudación como proporción del PIB por

punto de tasa de IVA. Aquí México presenta la más baja con 0,22, a diferencia de Chile cuya productividad se ubica en 0,43, casi el doble que la mexicana.

**Cuadro 7**  
**IVA: recaudación y productividad, 2103**  
(En porcentajes del PIB)

País	Recaudación	Productividad
Alemania	7,0	0,37
Austria	7,7	0,39
Bélgica	7,8	0,37
Chile	8,2	0,43
Dinamarca	9,6	0,38
Eslovaquia	6,4	0,32
Eslovenia	8,4	0,38
España	5,8	0,28
Estonia	8,3	0,42
Finlandia	9,3	0,39
Francia	7,1	0,36
Grecia	7,3	0,32
Hungría	11,4	0,42
Irlanda	5,9	0,26
Islandia	8,0	0,33
Israel	9,3	0,52
Italia	5,8	0,26
Luxemburgo	7,4	0,44
México	3,5	0,22
Nueva Zelanda	9,4	0,63
Noruega	7,7	0,31
Países Bajos	6,5	0,31
Polonia	7,0	0,30
Portugal	8,1	0,35
Reino Unido	6,9	0,35
República de Corea	4,1	0,41
República Checa	7,5	0,36
Suecia	9,1	0,36
Suiza	3,5	0,44
Turquía	6,4	0,36
Promedio	6,8	0,33

Fuente: Estimación propia con base en OCDE *Tax Data Base*.

No es claro por qué México es tan ineficiente recaudando este impuesto, y hay un debate al respecto. Uno de los argumentos más socorridos es el excesivo uso de tratamientos especiales en México con este impuesto, lo que provoca demasiados huecos en la legislación. Más aún, las firmas solicitan créditos por impuesto pagado sobre insumos de los productos finales que están exentos o con tasa cero, lo que ocasiona un boquete. Finalmente, la alta tasa de informalidad en el país también puede ser un factor explicativo. No es el lugar para discutirlo pero para una discusión al respecto, véase Antón y Hernández (2010).

Naturalmente que el IVA presenta sus desventajas. Primero, es un impuesto regresivo en términos relativos, aspecto que visto de manera aislada dificulta su introducción. Es decir, cuando los recursos recaudados por este impuesto no se utilizan de manera adecuada, puede ser un impuesto muy nocivo. Esta característica es precisamente la que ha exacerbado la discusión en México. Este país presenta un creciente gasto social con alrededor de 263 programas sociales (según Coneval), como se mostró en la sección 2 de este documento, y los resultados en términos de alivio de la pobreza y mejora en la distribución del ingreso son muy decepcionantes. No en balde la ciudadanía no acepta el impuesto.

Sin embargo, cuando se introduce una política como la SSU que ha mostrado ya su efectividad en el abatimiento de la destitución y la desigualdad en la distribución del ingreso, la incidencia del IVA tiene que considerarse en conjunción con dicho esquema. En Antón et al (2012) se muestra que la pobreza disminuye y el coeficiente de GINI bajaría considerablemente a niveles (a 0,34-0,37) comparables con países de la OCDE. De aquí que es importante visualizar el objetivo y no simplemente los instrumentos. No se afirma que éstos últimos no sean importantes, solamente se sostiene que hay que considerar la consecución del fin último.

En segundo lugar, también es cierto que es un impuesto que puede evadirse de distintas maneras<sup>16</sup>, y es algo que se debe estar consciente. Vis a vis el ISRPF el IVA es menos evadible. Este es el punto a considerar.

No obstante, se entiende que este es un impuesto de difícil introducción por motivos políticos. Y más aún, que si se quiere la consecución del objetivo último es necesario buscar alternativas complementarias de financiamiento. La sección que entra aborda una reforma verde para la SSU.

## 6. Reforma verde para la igualdad

Como se anotó ya, es necesario encontrar instrumentos potentes para financiar la introducción de un SSU. En algunos países del mundo (ver cuadro 8) se han llevado a cabo reformas verdes con objetivos meramente ambientales. Debe señalarse que estas han sido parte de una estrategia fiscal más amplia que ha incluido reducción de tasas de ISR-PM, incremento de impuestos indirectos (en particular el IVA) y la introducción de impuestos verdes, fundamentalmente impuesto a la gasolina y al carbón.

**Cuadro 8**  
**Reformas verdes en Europa**

País	Año	País	Año
Finlandia	1990	Francia	1999
Noruega	1991	Alemania	1999
Suecia	1991	Italia	1999
Dinamarca	1992	Suiza	1998
Países Bajos	1988	Reino Unido	1993

Fuente: Barde (2004).

<sup>16</sup> Sub-reportando ventas, inflando el pago de insumos, no enterándolo a la autoridad ya que la forma retiene el impuesto, fingir insumos (por ejemplo deducir un automóvil que no tiene el propósito de producción), no registro ante autoridad (aunque esto es menor vis a vis el ISRPF), redirigir producción que originalmente es para exportación (con IVA exento) hacia el mercado doméstico, etc.

Sin embargo, dado su potencial recaudatorio los recursos provenientes de ellos se utilizan para el financiamiento de la operación del gobierno. Es decir, a la vez de contribuir a la mejora ambiental por la vía de internalizar las externalidades negativas, también permiten la introducción de programas sociales importantes. En estos casos, son de más fácil aceptación por parte de la sociedad.

Observe en el cuadro 9 el uso que se le dan a los ingresos verdes en distintos países (última columna), en general se utilizan para mitigar problemas de cambio climático y/o para el financiamiento del presupuesto gubernamental, sobre todo en los países nórdicos.

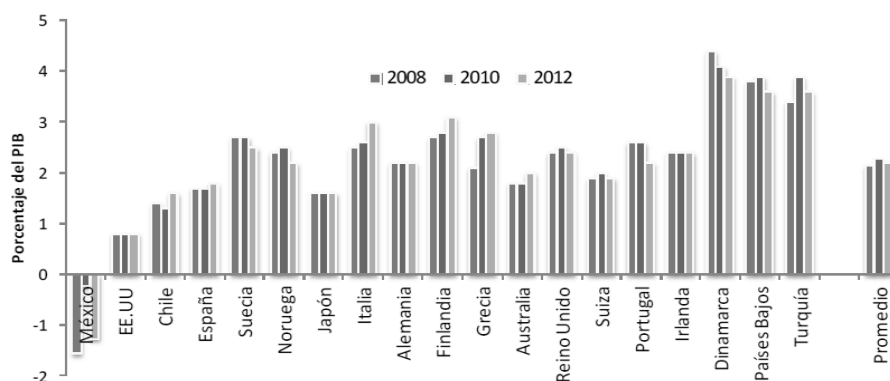
**Cuadro 9**  
**Destino del ingreso recaudado por reformas verdes**

País	Año introducción	Destino de los ingresos recaudados
Finlandia	1990	Presupuesto gubernamental general, acompañado de reducción en tass de ISR
Países Bajos	1990	Reducción de otros impuestos, programas de mitigación de cambio climático
Noruega	1991	Presupuesto gubernamental general
Suecia	1991	Presupuesto gubernamental general
Dinamarca	1992	Presupuesto gubernamental general
Gran Bretaña	2001	Reducción de otros impuestos
Boulder, CO	2007	Programas de mitigación de cambio climático
Quebec	2007	Programas de mitigación de cambio climático
Columbia Británica	2008	Reducción de otros impuestos
BAAQMD, California	2008	Programas de mitigación de cambio climático
Francia	2009	Reducción de otros impuestos
CARB, California	Propuesto	Programas de mitigación de cambio climático

Fuente: OCDE (2011).

En cuanto a su potencial recaudatorio, observe que la recaudación por este concepto rebasa los dos puntos porcentuales en promedio para los países de la OCDE. Algunos países llegan a alcanzar hasta los 4 puntos porcentuales. Es decir, son impuestos con alto potencial recaudatorio (ver gráfico 9).

**Gráfico 9**  
**Ingresos Ambientales**  
(En porcentajes del PIB)



Fuente: CEFP (2015) con información de OCDE.

Por ello, y en conjunto con la posibilidad de uso para financiar presupuesto general de gobierno, son impuestos atractivos. México los ha considerado poco, hasta muy recientemente con la reforma fiscal de 2014. A pesar de ello, introdujo a tasas muy bajas (el del carbono) con reducidas potencialidades recaudatorias. Aún así, en el mundo el más potente es el de la gasolina. A continuación revisamos este aspecto para México.

## 7. El impuesto óptimo a la gasolina

Este impuesto en México ha sido muy debatido. Hasta el día de hoy, antes de la entrada en vigor de la reforma energética referente a la liberación de los precios, éste se fijaba de acuerdo a una regla de deslizamiento proveniente del Pacto Económico Heterodoxo de 1987. En Hernández y Antón (2014) se explica detalladamente la fijación de ese precio. Acá solamente se resalta que cuando el precio de la gasolina en EEUU es superior al fijado mediante el desliz, entonces había un subsidio, por el contrario, cuando el primero era menor entonces existía un IEPS positivo.

Por este motivo, los ingresos por este concepto han sido muy volátiles dificultando la planeación presupuestaria del gobierno. Para 2018 se liberalizará el precio de la gasolina. En preparación de ello para 2016 se ha establecido una banda vinculada al precio internacional de la gasolina<sup>17</sup> que acote las fluctuaciones de precios ante los movimientos a la alza y a la baja. Sobre este se aplica un impuesto de cuota fija como el utilizado en la mayoría de las economías de mercado.

No obstante, aun liberalizándolo completamente para 2018 es fundamental reconocer que es necesario establecer un impuesto óptimo a la gasolina sobre el precio de mercado. El que se acaba de imponer para 2016 es un paso en esa dirección. Se espera que arroje ingresos por más de medio punto porcentual del PIB. Es decir, ya se reconoce que es un importante tributo.

Es un consenso en la literatura que el uso del automóvil genera tres efectos negativos, a saber, contaminación, congestión y accidentes con pérdidas humanas. Por eso, el consenso es que estas deben calcularse como un costo a la sociedad y estimarlas para que el usuario pueda retribuir a la sociedad por ello.

Antón y Hernández (2014) calcularon un impuesto óptimo a la gasolina para México utilizando la metodología de Parry y Small (2005). Esa metodología tiene la ventaja que se pueden calcular las externalidades asociadas a congestión, contaminación y accidentes. Más aún, descompone estos componentes típicos de un impuesto Pigouviano, y posibilita estimar una parte de impuesto Ramsey asociado a la inelasticidad de la propia gasolina. Los resultados se presentan en el cuadro 10.

**Cuadro 10**  
**México: elementos del impuesto óptimo a la gasolina**  
(Centavos de dólar)

Impuesto Pigouviano ajustado:	63,9
Contaminación por combustible	4,6
Contaminación por distancia recorrida	12,8
Congestión	31,5
Accidentes	15,0
Impuesto de Ramsey	7,0
Efecto congestión sobre la oferta laboral	0,8
Impuesto óptimo a la gasolina	71,7

Fuente: Hernández y Antón (2013).

Como ahí se observa la parte más importante es la Pigoviana que es la que internaliza la externalidad, el cual asciende a 63,9 centavos de dólar por litro. Dentro de este componente destacan la contaminación por distancia recorrida, la congestión y los accidentes. Asimismo, se

<sup>17</sup> Se prevé que a partir de 2016 se otorguen permisos a terceros para el expendio al público de combustibles, que en 2017 se permita la libre importación de gasolinas y diésel, y que a partir de 2018 los precios de estos combustibles se determinen completamente bajo las condiciones del mercado.



observa que hay 7 centavos de Ramsey asociado a la parte de la elasticidad de la demanda y 0,8 centavos del efecto congestión sobre la oferta laboral.

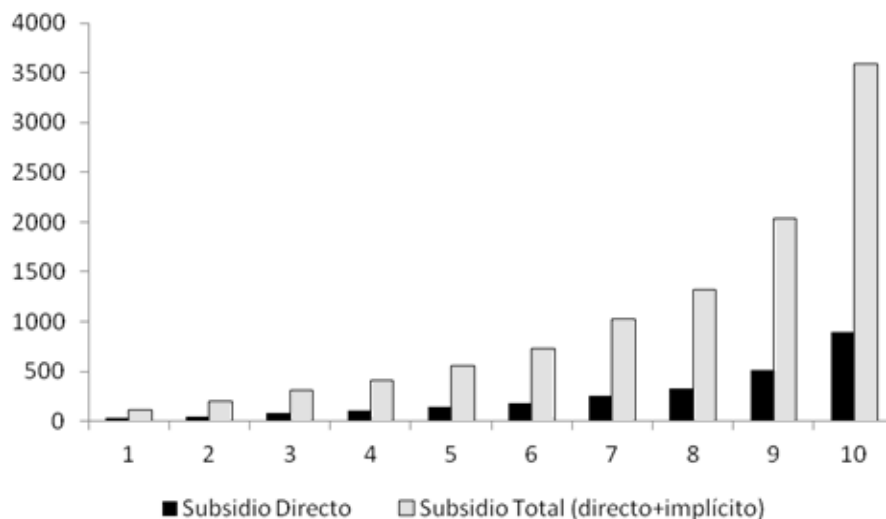
El resultado total arrojó un impuesto de 71,7 centavos de dólar por litro de gasolina. Esto a tipo de cambio de diciembre de 2018 representaría alrededor de 11,75 centavos sobre el precio internacional de la gasolina. Esta cifra arrojaría el 2,3 por ciento del PIB<sup>18</sup>.

Aunada a esta cifra, el impuesto al carbón genera, según la SHCP, entre 0,2 y 0,3% del PIB, lo que constituiría una buena parte (alrededor del 90 por ciento) del financiamiento de la SSU y con ello, contribuiría sensiblemente a reducir la pobreza y la desigualdad del ingreso.

Se puede argumentar que el impuesto es regresivo. A diferencia del IVA que por naturaleza lo es, en este caso cuando se ajusta por posesión de autos, en realidad es progresivo. Para argumentarlo mejor, tómesese el subsidio a la gasolina que existía en el año 2013.

El gráfico 10 muestra que para entonces prácticamente el decil (10 por ciento de la población) más pobre no recibió subsidio alguno de la gasolina y que quien más recibió ese subsidio es el decil más rico (las barras oscuras de la gráfico). Este primer resultado contrasta con otros estudios en cuanto a que se ajusta por el consumo efectivo promedio en cada decil de la población. Por ejemplo, en el decil más pobre solamente el 9 por ciento de los hogares consume gasolina, por lo que solamente este porcentaje de gente recibe el subsidio. Al ponderar el consumo se puede apreciar que el mismo es muy reducido (la barrita negra casi no se logra percibir). En contraste, del 10 por ciento más rico, el 93% de los hogares consume gasolina. Esto implicó un subsidio directo de poco menos de 1 000 pesos al trimestre.

**Gráfico 10**  
**Distribución de subsidios a la gasolina**  
(Pesos por hogar al trimestre)



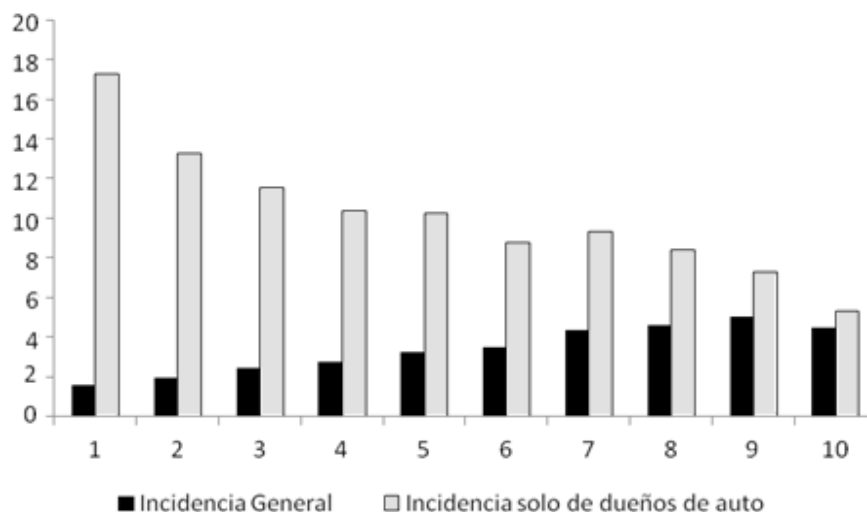
Fuente: Elaboración propia con base en ENIGH, Inegi (2010).

Si a dicha estimación se le suma el subsidio implícito de \$11 por litro (barras grises), se aprecia que a quien más le beneficia la exención del impuesto es a quien más consume, esto es, al decil más rico. De esta forma, el impuesto a la gasolina sería claramente progresivo (paga más quien más consume) en términos absolutos.

<sup>18</sup> Cifra sujeta a variar ligeramente por el nivel de tipo de cambio.

¿Se mantiene esta progresividad en términos relativos, es decir, con relación al gasto total de cada decil<sup>19</sup>? A continuación modificamos el gráfico 10 para expresar incidencia en términos relativos. El resultado se presenta en el gráfico 11. Debemos reiterar que, al igual que en la anterior gráfico, la estimación se pondera por las familias que efectivamente consumen el hidrocarburo en cada decil.

**Gráfico 11**  
**Incidencia relativa a un impuesto a la gasolina**  
(En porcentajes respecto gasto total)



Fuente: Elaboración propia con base en ENIGH, Inegi (2010).

El gráfico 11 presenta dos grupos de barras. Las claras realizan el ejercicio sin la ponderación mencionada arriba, es decir, sin ajustar por los que efectivamente consumen este líquido. Como se observa, la incidencia desde este punto de vista es claramente regresiva: los hogares más pobres pagan más con respecto a su gasto total. Este es usualmente el argumento político para no modificar la política de precios a la gasolina.

Sin embargo, si se pondera por el gasto en gasolina que efectivamente realiza cada estrato (por ejemplo, solo el 0,8% del consumo total de gasolina lo realiza el 10% más pobre) el resultado final es contrario al de la sabiduría convencional (barras oscuras del gráfico 11): pagaría más con respecto a su gasto total el que más consume, i.e., el más rico; Además note que las familias llegan a un punto donde cubren sus necesidades cotidianas y no es necesario gastar más en ese rubro específico, por lo que su proporción encuentra un máximo a partir del decil 9.

Debe añadirse que en países avanzados parte de esta recaudación se destina también a promover el uso del transporte público masivo. Por último, esta estimación supone que los usos de los hidrocarburos como bien intermedio no pagarían dicho impuesto. Dicho de otra forma el análisis no toma en cuenta los efectos que pueda tener el impuesto sobre el precio de aquellos bienes que la usan como bien intermedio.

<sup>19</sup> Note usted que el ajuste se debe realizar con respecto a gasto total y no respecto al ingreso. Ver el artículo seminal que justifica esto: Poterba, James (1991). *Is Gasoline Tax Regressive?* En *Tax Policy and the Economy*. Editado por D. Bradford. MIT Press.

En suma, si se considera que el subsidio directo que se recibía es perjudicial para las finanzas públicas y para el medio ambiente, resulta necesario no solo removerlo sino tratar la fijación de precios a la gasolina como la suma del precio de mercado más un impuesto que mitigue los costos que causa su consumo (contaminación, congestión y accidentes). Este impuesto al menos en nuestro país reduciría el consumo de gasolina y, por tanto, el uso del automóvil.

Y por si ello fuera poco, es progresivo, aspecto fundamental para un país que solo recauda por impuestos el 11 por ciento del PIB, porque, como se argumentó, el tributo además es altamente recaudatorio. De acuerdo a nuestros cálculos arrojaría una recaudación de poco más de 2,3 por ciento del PIB estable, sin considerar el monto de subsidio directo que en 2010 ascendió a cerca de 0,6% del PIB, con lo que se podría financiar la SSU, la que como ya se demostró, disminuye la pobreza y la desigualdad de ingreso y oportunidades. Es pues, una reforma para la igualdad.

## Conclusión

En este ensayo se menciona que el argumento más efectivo para combatir la pobreza y la desigualdad es un sistema de seguridad social universal. Por ello, se sostiene que la introducción de éste debiera convertirse en prioridad y sopesar de manera distinta los instrumentos para financiarlos. Es decir, es importante no perder de vista el objetivo y encontrar los instrumentos viables para su consecución.

Aquí se muestra que una reforma verde, mediante un impuesto óptimo a la gasolina, coadyuvaría a la consecución de la introducción de un SSU, complementada con otras posibles acciones tributarias (homologación del IVA, por ejemplo). Paralelamente dicho impuesto contribuiría a reducir la emisión de gases al menos parcialmente, e internalizaría los costos sociales provenientes del uso del automóvil. Es pues una reforma verde para la igualdad.



## Bibliografía

- Antón Arturo, F. Hernández y S. Levy (2012) *The end of Informality: Fiscal Reform for universal social insurance*. IADB, Washington, DC.
- Antón, Arturo y F. Hernández (2010) *VAT Collection and Social Security Contributions: Is There a Link?* IDB WORKING PAPER SERIES No. IDB-WP251.
- Antón, Arturo y F. Hernández (2014). *Optimal gasoline tax in developing, oil-producing countries: The case of Mexico*. *Energy Policy* 67 (2014) 564 – 571.
- Atkinson, Anthony (2015). *Inequality: What can be done?*. Harvard University Press.
- Barde, Jean Ph. (2004). *Green Tax Reforms in OCDE Countries. An overview*. II Taller regional de Política Fiscal y Medio Ambiente. CEPAL, Santiago de Chile, enero, 2004.
- CEFP (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas) (2015) *Impuestos ambientales en México y el mundo*. Cámara de Diputados. México.
- Cepal (2010). *La Hora de la Igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Comisión Económica para América Latina. Naciones Unidas. LC/G.2432(SES.33/3). Santiago de Chile, mayo.
- Diamond, Peter, and Emmanuel Saez. 2011. "The Case for a Progressive Tax: From Basic Research to Policy Recommendations." *Journal of Economic Perspectives*, 25(4): 165-90.
- Esquivel, Gerardo (2015). *Desigualdad Extrema en México: Concentración de poder económico y político*. OXFAM. Documento de Investigación.
- Hernández, Fausto (2005) "Primero lo Primero: ¿Cómo Financiar el desarrollo económico mexicano?" En José Antonio Aguilar (coord). *Crónicas de un País Posible*. Conculta-FCE.
- Hernandez-Trillo, F y Anton-Sarabia, A. (2013). *El impuesto sobre gasolinas: una aplicación para Ecuador, El Salvador y México*. Working paper LC/W, Project documents, Comisión Económica para América Latina, septiembre.
- Levy, Santiago (2008), *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico*, Brookings Institution Press.
- Moreno-Brid JC y Jaime Ros B (2009). *Development and Growth in the Mexican Economy: A Historical Perspective*. Oxford University Press. 328 pages.
- OCDE. (2011) *Environmental Taxation: A guide to policy makers*. [www.oecd.org/env/tools-evaluation/48164926.pdf](http://www.oecd.org/env/tools-evaluation/48164926.pdf).
- Picketty, Thomas (2014) *Capital in the Twenty-First Century*. Belknap Press; 3rd edition.
- Poterba, James (1991). *Is Gasoline Tax Regressive?* En *Tax Policy and the Economy*. Editado por D. Bradford. MIT Press.
- Ros, Jaime (2013). *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México*. Editorial: El Colegio de México.
- Szekely, Miguel (2005) *Pobreza y Desigualdad en México entre 1950 y 2004*. *El Trimestre Económico*. LXXII (4) México, octubre – diciembre pp. 913-931.



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)  
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)