

# FINANZAS PÚBLICAS

INTEGRANDO BIENESTAR SOCIAL,  
CRECIMIENTO Y ESTABILIDAD ECONÓMICA



**CONSTRUYENDO  
SOLUCIONES**

2024

## ÍNDICE

1	Presentación	3
2	Introducción	5
3	Ensayos	10
3.1	Irina Alberro: Propuesta para diagnóstico de salud financiera	10
3.2	Mariana Campos: Finanzas públicas	15
3.3	Gerardo Esquivel: Situación Fiscal en México	25
3.4	Luis Pérez de Acha: Evasión fiscal, empresas fantasma e impuestos extraordinarios	31
3.5	Sofía Ramírez Aguilar: Financiamiento para el desarrollo: formalidad económica y laboral	43
3.6	Felipe Vallejo: Impulso a la inclusión financiera a través de las finanzas digitales	54
4	Acciones para consolidar un México justo, equitativo y próspero	60
5	Colaboradores invitados	62

Este cuadernillo forma parte de la colección "Horizonte común: Estrategias para un México en expansión", de la plataforma ciudadana Construyendo Soluciones en la que queremos promover la reflexión y análisis sobre temas de gran relevancia ante la coyuntura política y electoral actual. En cada número se tratan asuntos prioritarios para alcanzar mayores niveles de bienestar, que van desde derechos como agua, educación, salud, vivienda, un sistema nacional de cuidados, hasta temas como energía, financiamiento para el bienestar, infraestructura, mercado laboral, migración, política exterior, sistema de justicia, sustentabilidad, entre otros.

Para elaborar cada cuadernillo, invitamos a un amplio grupo de académicos, expertos y especialistas comprometidos con el futuro de nuestro país a exponer sus ideas en breves ensayos, las cuales seguramente contribuirán a marcar el rumbo de la nación en los siguientes años.

En cada texto se ofrece una visión general de cada tema, resaltando aspectos y dinámicas relevantes. En su conjunto, las ideas presentadas ofrecen una rica variedad de perspectivas, fundamentales para definir las rutas hacia un país más justo, equitativo



### CONSEJO EDITORIAL

Bosco Martí Ascencio  
Fluvio Ruiz Alarcón  
José Shabot Cherem  
Mariana Benítez Tiburcio  
Amy Glover Drake



## 2. INTRODUCCIÓN:

y próspero. Además, brindan diversas recomendaciones sobre acciones, instrumentos o políticas públicas para profundizar y acelerar el cambio en favor de las personas y las familias en México.

Esta colección busca ser un catalizador para un diálogo plural, inclusivo y enriquecedor, uniendo a ciudadanas y ciudadanos de todos los ámbitos en el esfuerzo compartido de crear una sociedad más igualitaria. Por esta razón, al final de cada cuadernillo se enlistan los puntos y propuestas en común que identificamos tras la lectura de cada artículo para contar con una guía hacia el horizonte que buscamos construir colectivamente.

Agradecemos a todas y todos los autores por el esfuerzo, apertura, dedicación e interés mostrado para aportar en la elaboración de estos cuadernillos. Consideramos que la participación y aportaciones de personas expertas independientes, así como su calidad profesional y trayectoria, son una clara muestra de que nos interesa y hermana el deseo genuino de seguir avanzando en la solución de los grandes temas nacionales para contribuir a construir un mejor futuro de mayor bienestar en México, y en particular para los sectores más vulnerables de nuestra sociedad.

Febrero, 2024

Este cuadernillo recopila el conocimiento, las ideas y las opiniones de expertos y expertas para profundizar la conversación sobre el futuro de México en torno a las finanzas públicas y su importancia para el desarrollo social. El contenido es el siguiente:

1. Propuesta para diagnóstico de salud financiera, Irina Alberro
2. Finanzas públicas en México, Mariana Campos
3. Situación fiscal en México, Gerardo Esquivel
4. Evasión fiscal, empresas fantasma e impuestos extraordinarios, Luis Pérez de Acha
5. Financiamiento para el desarrollo: formalidad económica y laboral, Sofía Ramírez Aguilar
6. Impulso a la inclusión financiera a través de las finanzas digitales, Felipe Vallejo

¿Por qué es tan importante contar con finanzas públicas sanas? Las finanzas públicas desempeñan un papel esencial en el desarrollo social al proporcionar los recursos necesarios para construir sociedades más justas, equitativas, saludables y educadas. El manejo efectivo de estos recursos puede impulsar el progreso y mejorar la calidad de vida de los y las mexicanas. Como menciona Irina Alberro, a pesar de los avances en la inclusión financiera en México, la posesión de productos financieros no garantiza una salud financiera completa. La salud financiera se define por la segu-



ridad, resiliencia, control y libertad financiera; es decir, la salud financiera abarca la capacidad de satisfacer necesidades actuales, hacer frente a emergencias económicas y perseguir metas de largo plazo. El texto de Alberro subraya la necesidad de una comprensión integral de las finanzas, así como la importancia de abordar barreras y áreas de oportunidad para promover el uso de servicios financieros formales y reducir las desigualdades causadas por la exclusión financiera en México.

Asimismo, el estudio de la situación fiscal en México resulta necesario para alcanzar el desarrollo social y económico en el país. Por un lado, Mariana Campos remarca en su texto los desafíos comunes que enfrentan los gobiernos relacionados con la generación de ingresos, la distribución equitativa del gasto público y la gestión sostenible de la deuda pública. Campos comenta que la clave para una gestión responsable de los recursos públicos radica en la implementación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, así como en una planificación intertemporal que asegure el equilibrio entre los derechos presentes y futuros. También identifica problemas críticos en las finanzas públicas mexicanas, como la baja recaudación tributaria, la disminución de los ingresos petroleros y un aumento significativo en la deuda.

Por otro lado, el texto de Gerardo Esquivel destaca la responsabilidad fiscal demostrada por el país a pesar de desafíos como la pandemia y la contracción económica en 2020, así como también los retos que México enfrenta en términos de endeudamiento, manejo de ingresos públicos y gasto gubernamental. Esquivel plantea las preocupaciones sobre el aumento proyectado del déficit fiscal para 2024 y la sostenibilidad de las finanzas públicas a mediano y largo plazo, especialmente en relación con ajustes propuestos en los años siguientes y proyecciones de gasto que podrían no reflejar presiones futuras.

De esta manera, la recaudación de impuestos se convierte en una de las prioridades para el plan de desarrollo. No obstante, los desafíos de la política tributaria en México son significativos. Así, Luis Pérez de Acha, en su texto, aborda uno de los principales desafíos: la evasión fiscal en México. En este sentido, identifica algunos de los mecanismos utilizados para este fin y realiza propuestas que buscan subsanar dicho problema, con el fin de aumentar la recaudación en términos absolutos y de eficiencia. En particular, se centra en las empresas fantasma, tanto en su estudio y diagnóstico, como en posibles legislaciones para combatir el uso de esta figura como herramienta para la evasión fiscal.



A su vez, Sofía Ramírez Aguilar, destaca la importancia de considerar la combinación de bienestar social, crecimiento económico y estabilidad política, así como sus desafíos desigualdades y limitaciones en la financiación, para alcanzar un desarrollo sostenido e incluyente en México. Ramírez Aguilar señala la necesidad de formalizar el ámbito laboral y económico para combatir algunos de los principales problemas de las finanzas en México. Así, Ramírez Aguilar menciona que, a pesar de los avances en políticas laborales, la persistencia de la informalidad económica y laboral afecta el desarrollo al mermar los ingresos de las familias y limitar la recaudación pública.

Finalmente, otro aspecto importante de la inclusión financiera, discutido en el texto de Felipe Vallejo, es la creciente digitalización financiera en México y su impacto positivo en la economía y el bienestar, especialmente para las poblaciones vulnerables. En su texto, Vallejo destaca el papel crucial de la Asociación Fintech México en promover soluciones tecnológicas para la inclusión financiera. Sin embargo, señala la falta de competencia en el sector financiero. También remarca la necesidad de nuevas políticas y regulaciones.

Todo ello con el objetivo de reducir la pobreza y combatir las brechas persistentes, especialmente en áreas

rurales y entre diferentes niveles educativos.

En suma, contar con finanzas públicas sanas es fundamental para el desarrollo económico y político en México. En conjunto, los distintos enfoques de los autores resaltan la complejidad y la interconexión de los desafíos y oportunidades presentes en el panorama financiero y fiscal de México, subrayando la importancia de abordarlos de manera integral para un desarrollo equitativo y sostenible, así como también sobresa- le la recaudación de impuestos como una prioridad para el plan de desarrollo.

## 3. ENSAYOS

### 3.1. IRINA ALBERRO

## Propuesta para diagnóstico de salud financiera

### Diagnóstico

A pesar de los avances en la búsqueda de la inclusión financiera, como el aumento en el número de personas que cuentan con productos financieros formales en México, es importante destacar que la posesión de estos productos por sí solo no garantiza una salud financiera completa. Es fundamental diferenciar entre inclusión y salud financieras.

La inclusión financiera se refiere al acceso y uso de servicios financieros formales bajo una regulación adecuada que proteja a los consumidores y promueva la competencia económico-financiera. Por otro lado, la salud financiera se define como la capacidad de una persona para satisfacer sus necesidades actuales, enfrentar contingencias financieras inesperadas y perseguir metas financieras a largo plazo. Este enfoque multidimensional abarca cuatro aspectos:

1. Seguridad financiera: la capacidad de cumplir con las obligaciones financieras a corto plazo.
2. Resiliencia financiera: la capacidad de hacer frente a imprevistos y choques financieros.
3. Control financiero: la confianza en la gestión de las finanzas presentes y futuras.
4. Libertad financiera: la capacidad de alcanzar metas financieras a largo plazo.

Mientras que la definición de inclusión financiera ofrece una visión limitada al ser dicotómica, el concepto de salud financiera permite una comprensión más integral de la situación de un individuo. Al analizar diversos aspectos financieros de las personas, se pueden identificar áreas que obstaculizan su desarrollo y, en consecuencia, diseñar políticas públicas y herramientas más focalizadas.

Según la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera de 2021, en México, 56.7 millones de personas de 18 a 70 años, es decir, el 67.8 por ciento, tenían algún tipo de producto financiero formal, en comparación con 54 millones en 2018. Sin embargo, este porcentaje es bajo en comparación con otros países de ingresos similares. Se observan diferencias significativas de género y regionales. En 2021, solo el 61.9 por ciento de las mujeres tenían al menos un producto financiero formal, en comparación con el 74.3 por ciento de los hombres. Las regiones del Noreste (77 por ciento), Noroeste (75.7 por ciento), Ciudad de México (74.2 por ciento), Occidente y Bajío (69.3 por ciento) tenían los porcentajes más altos de tenencia de productos financieros, mientras que las regiones Centro Sur y Oriente (62.0 por ciento) y Sur (60.1 por ciento) tenían los porcentajes más bajos.

En lo que respecta a la salud financiera, la misma encuesta arroja los siguientes resultados:

- En seguridad financiera, el 48 por ciento de las personas considera que sus ingresos mensuales son suficientes para cubrir sus gastos, y el 73 por ciento paga sus cuentas a tiempo.
- En resiliencia financiera, el 21 por ciento de las personas tienen algún tipo de seguro, como seguro de auto, de vivienda, de vida, gastos médicos u otro, y el 41 por ciento podría hacer frente a una emergencia económica con sus ahorros.
- En control financiero, el 34 por ciento de las personas lleva un presupuesto o registra sus ingresos y gastos, y el 35 por ciento prefiere ahorrar para el futuro en lugar de gastar.
- En libertad financiera, el 43 por ciento de las personas establece metas financieras a largo plazo y se esfuerza por alcanzarlas, mientras que el 6 por ciento realiza aportaciones voluntarias a su cuenta de ahorro para el retiro.

# Propuesta para diagnóstico de salud financiera

## Desafíos y Oportunidades

El diagnóstico de la Política Nacional de Inclusión Financiera (PNIF) de 2020 reveló que la exclusión financiera afecta negativamente la salud financiera, lo que a su vez incide en la pobreza y la desigualdad. Para abordar este problema, es necesario comprender las causas tanto desde la oferta como desde la demanda.

Los desafíos desde el lado de la oferta incluyen la baja adquisición y uso de productos y servicios financieros, el limitado uso de pagos digitales y la falta de infraestructura adecuada para el acceso y la provisión de servicios financieros.

Desde el lado de la demanda, los problemas incluyen la falta de competencia económico-financiera, la insuficiente información y mecanismos de protección financiera, y la escasa inclusión financiera de personas en situación de vulnerabilidad.

Para abordar esta problemática, la política nacional se enfoca en fortalecer la salud financiera de la población mexicana a través de un mayor acceso y uso eficiente del sistema financiero, el fomento de competencias económico-financieras y el empoderamiento del usuario. Se identifican áreas de oportunidad en ambos lados:

Desde el lado de la oferta, se considera importante facilitar el acceso a productos y servicios financieros para personas y empresas, adaptar productos financieros a las necesidades de todos los estratos socioeconómicos, fomentar los pagos digitales y fortalecer la infraestructura para mejorar el acceso y la provisión de servicios financieros más allá de los servicios de corresponsalías.

Desde el lado de la demanda, las oportunidades incluyen el aumento de las competencias económico-financieras, la promoción de la educación financiera enfocada en la planificación y el presupuesto, la mejora del acceso a herra-

mientas de información y mecanismos de protección financiera, la diversificación de los servicios financieros, y la promoción de la inclusión financiera de personas en situación de vulnerabilidad.

## Recomendaciones

Es esencial continuar generando información e investigaciones que identifiquen las barreras y áreas de oportunidad en la salud financiera de las personas y empresas en México. Esto promoverá el uso de servicios y productos financieros formales para reducir las desigualdades y la pobreza causadas por la exclusión financiera.

Se sugiere incluir las siguientes temáticas en el diagnóstico:

**1. Educación financiera:** analizar la efectividad de los métodos de enseñanza de educación financiera, así como la inclusión de temas como presupuesto y planificación, y la confianza que los consumidores tienen en el sis-

tema financiero. Considerar la educación entre pares que ha mostrado ser muy efectiva.

**2. Acceso a servicios financieros de calidad:** Analizar las disparidades entre las necesidades financieras y la oferta actual, identificando barreras específicas relacionadas con ingresos, género, edad, educación, ubicación geográfica, identidad indígena, discapacidad y discriminación. Analizar la calidad de los servicios financieros y la disposición de los usuarios para adquirir nuevos productos.

**3. Oferta de servicios financieros bancarios:** Analizar la oferta de servicios financieros de los bancos en México y su adaptabilidad a las necesidades de diferentes estratos socioeconómicos, comparándola con la oferta internacional de países similares.

**4. Análisis de la oferta de servicios financieros de las Instituciones Financieras No Bancarizadas:** Analizar las

oportunidades de las Instituciones Financieras No Bancarizadas en México y compararla con la oferta internacional de países similares.

**5. Análisis de los servicios financieros Fintech:** Evaluar cómo el sistema financiero mexicano se ha adaptado a las Fintech, el conocimiento y uso de estas, y las barreras en la oferta y demanda, incluyendo el acceso a Internet.

**6. Microfinancieras:** Identificar barreras en el marco regulatorio y la infraestructura gubernamental para las microfinancieras, analizar su funcionamiento y su impacto en las tasas de interés, así como en la estructura de gastos de personal y el uso de tecnología.

Estas recomendaciones pueden contribuir a mejorar la salud financiera en México y abordar de manera más efectiva la inclusión financiera.

## Finanzas públicas

**A**lrededor del mundo los gobiernos enfrentan retos similares como la generación de ingresos, distribución eficiente y justa del gasto público, así como el manejo sostenible de la deuda pública. Así, para asegurar una gestión responsable de los recursos públicos, los Gobiernos deben contar con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en la toma de decisiones del gasto. Por encima de todo, deben tener una planeación intertemporal, es decir, asegurar que el cumplimiento de los derechos presentes no afecte el cumplimiento de los derechos de las generaciones futuras.

En los últimos años, además, los Gobiernos han descubierto que deben adaptarse a los cambios tecnológicos, ambientales o geopolíticos, como el cobro de impuestos a los servicios digitales, el cambio climático o el nearshoring. Los retos son múltiples, pero también las oportunidades.

Para que el Estado Mexicano pueda garantizar los derechos de sus ciudadanos, es necesario identificar los principales desafíos que enfrentan las finanzas públicas. Para alcanzar este propósito México Evalúa presenta un breve análisis sobre la situación actual de los ingresos, gastos y deuda pública del país.

### Diagnóstico del problema

#### Ingresos

La incapacidad para asegurar un gasto público suficiente, junto con el uso recurrente de endeudamiento, se origina en la baja recaudación tributaria a nivel estatal y federal en México. La principal limitación proviene de los ingresos petroleros, que han disminuido significativamente. Los ingresos tributarios para

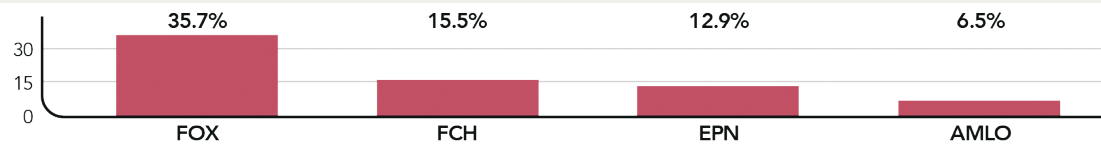


# Finanzas públicas

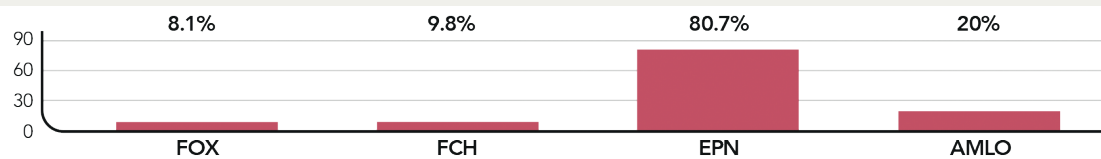
2024 se anticipan en 4.9 billones, representando el 14.4% del PIB. En cuanto a la recaudación local, México muestra un estancamiento, ya que esta es solo del 0.3% del PIB.

De cumplirse con las expectativas del Paquete Económico 2024, los ingresos del Sector Público habrán crecido sólo 6.5% a finales de 2024, el peor crecimiento de los últimos cuatro sexenios

Tasa de variación de los ingresos totales. Último año del sexenio vs. último año del sexenio (enero - diciembre)



Tasa de variación de los ingresos tributarios. Último año del sexenio vs último año del sexenio (enero - diciembre)



Elaborado por México Evalúa con información de la SHCP

## Gasto público

A pesar del limitado incremento de los ingresos, para 2024 se espera que el gasto neto del sector público llegue a 9 billones de pesos, 20% más frente 2018 y llegará a su máximo nivel registrado. En puntos del PIB representará 26.2%, tres puntos más que en 2018 (23.1%).

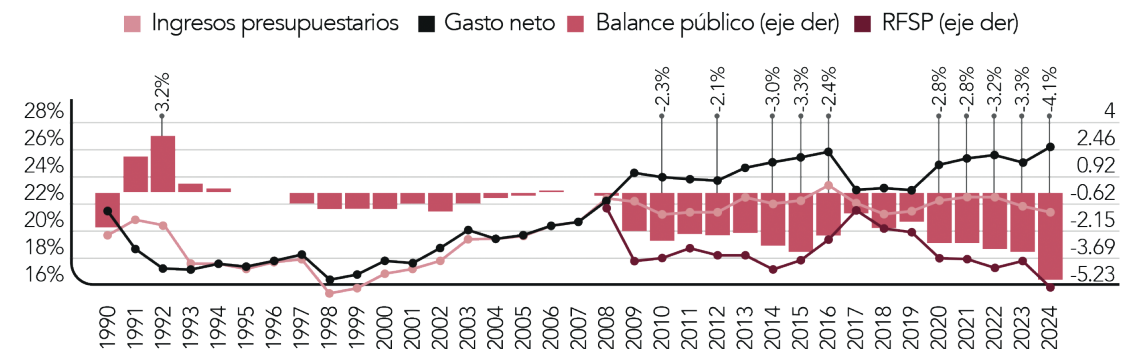
Lamentablemente, gran parte de este aumento no ha ido a mejorar el gasto social o de inversión, sino al pago de la deuda. Ante el crecimiento de la población, el aumento del gasto es insuficiente para solventar las necesidades en salud, educación, cuidados, seguridad, agricultura, ciencia y tecnología, inversión pública o empresas productivas del estado, entre otros.

## Deuda

Debido a que los gastos son mayores que los ingresos, es necesario cubrir ese faltante con deuda. Si al endeudamiento público le agregamos aquellos compromisos que se encuentran fuera del presupuesto, se obtienen los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP), los cuales miden el endeudamiento total del

Con el gasto propuesto y los ingresos esperados para 2024, la brecha entre los ingresos y el gasto público sería la más grande desde 1990, lo cual implica un deterioro en la hoja de balance del Sector Público, presentando los déficits más altos en los últimos 35 años

Ingresos, Gastos y Balance del Sector público



Fuente: Estadísticas Oportunas de la SHCP y CGPE 2024 R \*Endeudamiento= Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP)

# Finanzas públicas

Gobierno. Para 2024, los RFSP son los más altos que se tenga registro, al ascender a 1.8 billones de pesos o 5.4% del PIB, lo cual representa el mayor nivel desde 2008 que se tiene registro.

Pese al gran endeudamiento de 2024, hacia el cierre del sexenio la SHCP estima que el Saldo Histórico RFSP (la forma más extensa de medir la deuda) llegue a 48.8% del PIB, 5.2 puntos más frente al saldo de 2018 (43.6% del PIB).

## Principales desafíos para las finanzas públicas

Con el objetivo de focalizar los esfuerzos en el siguiente sexenio se abordan los principales desafíos en materia de finanzas públicas, sin ser un listado exhaustivo:

- Desafío 1: Incrementar los ingresos federales
- Desafío 2: Mejorar la recaudación local
- Desafío 3: Garantizar un gasto social suficiente
- Desafío 4: Asegurar rentabilidad de las empresas productivas del Estado
- Desafío 5: Contar con fondos de previsión sólidos y transparentes
- Desafío 6: Fortalecer el Gasto federalizado y Ramos autónomos
- Desafío 7: Impulsar la inversión pública en infraestructura
- Desafío 8: Asegurar la sostenibilidad financiera de la deuda pública
- Desafío 9: Mejorar la gobernanza presupuestal

## Ideas

**Ingresos federales:** Frenar la pérdida tributaria ocasionada por los estímulos a los combustibles. Dejar de cobrar impuestos a las gasolinas beneficia a los más ricos y reduce los recursos disponibles para financiar programas que combaten la pobreza y la desigualdad. Es importante poner frenos a los estímulos al

IEPS o solicitar la autorización del Congreso durante el ejercicio fiscal cuando el Gobierno pretenda complementar los estímulos con devoluciones o compensaciones de otros impuestos. Por último, el Gobierno debería entregar una evaluación de impacto recaudatorio por la aplicación de estímulos a los combustibles, indicando las fuentes de ingresos que compensarán esas pérdidas.

**Ingresos locales:** Expedir una nueva ley federal por la tenencia y uso de vehículos al ser un impuesto que afecta a los que más tienen. El monto pagado a nivel estatal debería ser deducible del cobro del impuesto federal para incentivar a los estados a recaudar este impuesto fortaleciendo su independencia fiscal y eliminando las diferencias en la carga tributaria entre los contribuyentes que residen en estados que han renunciado total o parcialmente al cobro del impuesto a la tenencia de vehículos respecto de aquellos que residen en donde sí se recauda.

Es crucial mejorar la recaudación del impuesto predial mediante la actualización constante del valor catastral, monitorizando cambios en propiedades y fomentando la formalización de propiedades informales con títulos de propiedad. La documentación de casos de no pago en registros de crédito puede incentivar el cumplimiento fiscal, y asignar parte de los ingresos del predial a una colonia específica podría estimular el pago. Además, la construcción y mejora de infraestructuras, como drenaje y suministro de agua, aumentan el valor de las propiedades, reflejándose en el valor catastral y mejorando la recaudación de impuestos a través de contribuciones por mejoras.

Finalmente, el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica propone la creación de un "derecho de policía" a nivel local para ampliar el financiamiento

de la seguridad pública, vinculando niveles progresivos de contribución a través del impuesto predial. Nuestra propuesta sugiere que los municipios cobren una cantidad adicional por este derecho a empresas, similar al impuesto sobre la nómina, destinando los fondos directamente a mejorar las condiciones laborales de los policías municipales. La administración de estos recursos estaría a cargo de la tesorería municipal, brindando mayor flexibilidad en su utilización.

**Gasto social:** Hacer sostenible el programa de adultos mayores, de manera que el crecimiento presupuestal del programa no pueda ser mayor a, por ejemplo, la inflación o el crecimiento de ese sector de la población. El programa debe tener un enfoque progresivo por lo que el monto de la pensión transferida debe ser total para aquellas personas sin seguridad social, o complementaria, para aquellas personas que cuentan con una pensión contributiva.

Garantizar que los recursos asignados al IMSS Bienestar se utilicen para servicios de salud para quienes carecen de seguridad social. Los subejercicios deberán dirigirse a fondos para ampliar la infraestructura de salud o atender enfermedades catastróficas. Además, es necesario cerrar las brechas del presupuesto per cápita en salud entre quienes tienen y no tienen seguridad social en el IMSS.

Es necesario que el financiamiento del Insabi y del IMSS-Bienestar se conciben a partir de estudios actuariales que contemplen la población objetivo y el número de padecimientos que se busca atender. Se debe recuperar la vinculación del presupuesto del Insabi con el número de usuarios objetivo, ya

que la fórmula actual se limita a obligar a la Secretaría de Hacienda a igualar el presupuesto del ejercicio fiscal anterior.

Crear programas que amplíen las oportunidades de las mujeres para incursionar o crecer en el mercado laboral para reducir la desigualdad de género. Para ello es necesario, entre otras políticas, implementar programas de cuidados y que las escuelas del país provean un servicio extendido.

Establecer nuevos fondos destinados al apoyo de policías locales, focalizados en los municipios con mayor criminalidad. Además, considerar el tamaño del territorio al momento de calcular los apoyos federales en seguridad para las entidades federativas.

**Empresas productivas:** Controlar las transferencias de recursos de Gobierno a Pemex para garantizar conformidad con la autorización del Congreso. Pemex debe ser transparente sobre el uso específico de estas ayudas, ya que representan un considerable costo para las finanzas públicas. Es crucial que las ayudas se enfoquen en mejorar el patrimonio de la empresa y estén condicionadas a cambios que impulsen el aumento del valor de Pemex, evitando así oportunidades perdidas para financiar programas sociales.

Focalizar los subsidios de la CFE para las personas de menores ingresos, al focalizarlos en zonas de gran marginación o en usuarios de bajo consumo. Los subsidios a la electricidad consumen recursos que podrían destinarse a programas con mayor rentabilidad social o a la inversión física de la CFE.

**Fondos:** Fortalecer la capitalización del FEIP y el FEIEF para aminorar el impacto que puedan generar la disminución de ingresos. Aunque hay propuestas para ampliar la financiación del FEIP mediante activos financieros y ahorros en la deuda, se necesita una fuente de financiamiento confiable indexada a los ingresos tributarios no petroleros. En cuanto al FEIEF, los estados deben asumir responsabilidad compartida, y una proporción de los ingresos excedentes podría destinarse a subcuentas específicas para cada entidad federativa en este fondo.

Transparentar el patrimonio el FEIEF. Es necesario contar con esta información para determinar su capacidad de compensar la caída de ingresos de las entidades federativas.

Recuperar la garantía presupuestaria de transferir el 0.4% del gasto programable a un fondo que atienda los daños derivados de fenómenos naturales. Asimismo, promover la transparencia de las aportaciones, los saldos y la operación de este tipo de fondos a nivel estatal, dado que la Ley de Disciplina Financiera mandata a las entidades federativas a constituir un fideicomiso para tal fin.

Generar mayor transparencia en todos los fideicomisos. Además de publicar los ingresos, egresos, rendimientos y saldo de los fideicomisos, es necesario un reporte adicional sobre su patrimonio y ejercicio detallado de los recursos públicos por concepto, función, programa y objeto del gasto.

Gasto federalizado y ramos autónomos: Compensar a los gobiernos subnacionales cuando, derivado de la aplicación de beneficios fiscales que afectan la recaudación federal participable, se reduzcan los montos de las transferencias que originalmente debieron corresponderles.

Establecer una garantía presupuestal al Poder Judicial de la Federación equivalente al 2% del gasto programable para fortalecer su independencia, adecuado funcionamiento y el acceso a la justicia. Por otro lado, para organismos autónomos cuyas tareas no varían en el tiempo (como el INAI, IFT o la CNDH), se puede estipular que sus presupuestos no podrán ser menores al del ejercicio fiscal anterior, a menos que así lo soliciten los propios organismos.

Blindar ante reducciones reales todos los fondos que componen el Gasto federalizado, como el Ramo 23 o los convenios de descentralización.

**Inversión pública:** Fomentar el respaldo a las asociaciones público-privadas (APP) para incentivar a entidades federales y privados a participar en el desarrollo de infraestructura bajo este modelo. Es crucial establecer una agencia especializada a nivel federal para evaluar la viabilidad y beneficios sociales de los proyectos, así como supervisar el cumplimiento de contratos, desarrollo y posibles modificaciones en las obras.

Promover la expedición de una Ley de Infraestructura Física de Gran Magnitud para que las grandes obras públicas que pretenda desarrollar el sector público federal contemplen una visión de largo plazo, y obedezcan a criterios objetivos y técnicos. Asimismo, un órgano con autonomía debe ser el principal implementador de esta ley, con atribuciones para detectar objetivamente las necesidades de infraestructura con una perspectiva regional y sectorial.

**Deuda:** Eliminar las disposiciones de la Ley que permiten la contratación de deuda para el financiamiento del presupuesto de egresos, y prever únicamente que el uso de la deuda sea para la ejecución de obras que directamente

produzcan un incremento en los ingresos públicos; para propósitos de regulación monetaria, operaciones de refinanciamiento o reestructura de deuda bajo las mejores condiciones de mercado, o ante un estado de excepción.

Definir en la Ley la “ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos”. Esta definición reducirá los márgenes de interpretación sobre los programas y proyectos que podrá financiar el Gobierno, como ya lo define la Ley de Disciplina Financiera para las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEFM).

Prohibir expresamente que la deuda se destine a gasto corriente, como ahora lo señala la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución para la contratación de deuda pública de los estados.

Incluir en la Ley Federal de Deuda Pública que la contratación de deuda que el Congreso autorice conlleve la expedición de decretos por parte de la SHCP o de las empresas productivas del estado (EPE), en los que se indique el monto contratado, el plazo máximo autorizado para el pago, el destino específico (las obras específicas a financiar) y las fuentes de pago.



## Situación Fiscal en México

**E**n esta breve nota analizaremos la situación fiscal actual de México. Lo haremos respondiendo a una serie de preguntas que consideramos de interés público.

### ¿Ha sido responsable el manejo reciente de las finanzas públicas?

Sí, sin duda. Al inicio de la presente administración, en 2018, la deuda pública de México representaba el 44.8% del Producto Interno Bruto (PIB). Al cierre de 2023, la Secretaría de Hacienda anticipa que esta será de 46.3%, es decir, un aumento de apenas 1.5 puntos porcentuales del PIB. Estas cifras, considerando que atravesamos por una pandemia y por una muy severa contracción económica en 2020 (una caída de 8.7% del PIB), demuestran que México ha tenido un desempeño fiscal extremadamente responsable.

De hecho, el comportamiento de la deuda pública en México ha sido muy

moderado, tanto en términos de su nivel como de su dinamismo reciente. Por ejemplo, México ocupa el octavo lugar dentro de los 10 países más grandes de América Latina en términos de su deuda como porcentaje del PIB. Por encima de México se encuentran Venezuela (que incluso ha dejado de publicar cifras oficiales al respecto y que se estima que tiene una deuda pública superior al 200% de su PIB), Argentina (85% del PIB), Brasil (73%), Colombia (70%), Bolivia (67%), Ecuador (65%) y Chile (50%). Solo dos países latinoamericanos grandes tienen menores niveles de endeudamiento que México: Perú (34%) y Guatemala (29%).

En términos de la dinámica reciente, varios países latinoamericanos tuvieron un rápido crecimiento de su deuda pública entre 2018 y 2022: la de Bolivia creció en 30 puntos porcentuales del PIB, la de Ecuador aumentó en 20 puntos, la de Chile en 15, la de Colombia en 13 y la de Perú en 8. En México, recordemos, la

# Situación Fiscal en México

deuda creció en solo 1.5 puntos porcentuales del PIB en ese mismo lapso.

En general, estas cifras demuestran que México ha tenido un comportamiento fiscal muy responsable en los últimos años, a pesar de haber pasado por una circunstancia extrema que en muchos países se tradujo en importantes aumentos en sus niveles de endeudamiento.

## ¿Cuál ha sido el comportamiento reciente de los ingresos públicos? ¿Qué tanto ha mejorado la recaudación?

Existe la creencia generalizada de que los ingresos públicos han aumentado en forma muy significativa como resultado de mejoras en la recaudación y como resultado del cobro de algunos adeudos importantes de grandes contribuyentes. La realidad, sin embargo, es un poco diferente. Si bien los ingresos tributarios aumentaron en 1.2% del PIB entre 2018 y 2023, al pasar de 12.7% del PIB a 13.9%, la realidad es que la totalidad de los ingresos presu-

puestarios aumentaron en solo 0.5% del PIB (pasaron de 21.2% del PIB a 21.7%). Esto se debe a que los mecanismos de fijación de precios de los energéticos tienen efectos compensatorios que, dependiendo de su nivel, en ocasiones se reflejan como ingresos tributarios (por el impuesto a la gasolina, sobre todo) y en otras como ingresos petroleros (es decir, no tributarios).

En general, si bien han aumentado en alguna medida los ingresos públicos en estos años, el aumento ha sido relativamente modesto y los ingresos presupuestarios como porcentaje del PIB de 2023 aún están por debajo de los obtenidos en el periodo 2013-2016, cuando en promedio se obtuvieron ingresos presupuestarios equivalentes al 22.5% del PIB.

## ¿Cuál ha sido la tendencia reciente del gasto público?

El gasto público en México ha crecido en años recientes. Mientras que en



2018 el Gasto Neto Total fue de 23.1% del PIB, en 2023 se anticipa que será de 25% del PIB, un aumento de cerca de 2 puntos porcentuales del PIB. Esto nos lleva a preguntarnos cuál ha sido la fuente del aumento y de dónde provienen las presiones de gasto. Para ello, resulta útil observar la evolución del llamado Gasto Corriente Estructural (GCE). Este concepto se refiere al gasto neto total menos el costo financiero, las participaciones a las entidades federativas, pensiones y jubilaciones, así como la inversión física y financiera directa de la Administración Pública Federal. Este indicador es, por así decirlo, el gasto que ejerce la administración pública para su funcionamiento. Este gasto corriente, si bien ha crecido, lo ha hecho en sólo medio punto porcentual del PIB entre 2018 y 2023.

Lo anterior sugiere que el aumento en el Gasto Neto Total en México proviene fundamentalmente de los factores que no están incluidos en el GCE, es decir, de las pensiones, del costo financiero,

de las participaciones a los Estados y de la inversión pública. En realidad, la presión de gasto proviene básicamente de dos fuentes: de las pensiones y del costo financiero. En ambos casos el aumento es de 0.9% del PIB entre 2018 y 2023, aunque existe una diferencia importante entre ellas: mientras que la presión del costo financiero podría reducirse en cuanto la tasa de interés retorne a niveles más normales, la presión por el lado de las pensiones persistirá en el mediano y largo plazo por factores demográficos.

## ¿Es preocupante el aumento del déficit fiscal propuesto para 2024?

Según el Paquete Económico 2024, se estima que el déficit presupuestario crecerá de 3.3% del PIB en 2023 a 4.9% en 2024. Por el lado de los requerimientos financieros del sector público se estima que estos pasen de 3.9% a 5.4% en el mismo lapso. Este comportamiento fiscal es indudablemente más laxo de lo que había sido en años pre-

## Situación Fiscal en México

vios, ya que entre 2019 y 2022 el déficit presupuestario había sido en promedio de únicamente 2.6% del PIB. El aumento previsto en el déficit es el resultado combinado de una expectativa de menores ingresos (-0.4% del PIB) y de mayores egresos (+1.2% del PIB). Así, el aumento en el déficit público llevará a un cierto aumento de la deuda pública en México, la cual se espera que alcance un nivel de 48.8% del PIB en 2024. Como se puede ver, incluso después del aumento del déficit propuesto para 2024, la situación fiscal aún se mantendría en niveles razonables. La deuda del país seguiría siendo de las más bajas dentro de la región y el aumento de los últimos años seguiría siendo relativamente bajo. En ese sentido, no creo que haya ningún problema con la sostenibilidad de las finanzas públicas en el corto o mediano plazo.

Existen, sin embargo, dos problemas importantes con el marco fiscal propuesto para 2024. Uno es el tipo de ajuste que se propone para los años

venideros. Conscientes de que el déficit público no se puede mantener en los niveles propuestos para 2024, el Paquete Económico propuesto plantea un escenario de ajuste fiscal de 2025 en adelante. Según la propuesta, el balance presupuestario se va a ajustar de -4.9% del PIB en 2024 a -2.1% tan solo en 2025. Más aún, el ajuste provendría en su totalidad de una contracción del gasto público neto de 3 puntos porcentuales del PIB, ya que este pasaría de 26.2% del PIB a 23.2%. Esto, por supuesto, implica un ajuste demasiado severo en un solo año, máxime considerando que se trataría del primer año de una nueva administración. Si de por sí los inicios de una administración son relativamente lentos y con bajo crecimiento, imagínense lo que ocurriría con una contracción del gasto de la magnitud propuesta. La recesión sería casi inevitable. Así, es posible que el ajuste al gasto en 2025 no pueda darse en la totalidad propuesta, lo que implicaría, al menos para ese año, un déficit mayor al previsto y, por lo tanto, un nuevo au-

mento de la deuda pública como porcentaje del PIB.

Además de lo anterior, existe otro problema más de mediano y largo plazo. Las proyecciones de gasto que plantea el paquete son demasiado optimistas. No parecen reflejar las presiones de gasto que inevitablemente van a ocurrir como resultado de los cambios demográficos y epidemiológicos. Así, llama la atención que las proyecciones de gasto suponen que, una vez realizado el ajuste a la baja del gasto en 2025, este se mantendrá relativamente constante como porcentaje del PIB. Este supuesto es poco creíble. La forma en la que lograría alcanzarse este objetivo es mediante una cierta reducción del gasto de operación (especialmente en servicios personales) que parecería ser muy difícil de lograr. Lo que se plantea es una reducción en el gasto en servicios personales de 5.1% del PIB en 2024 a 4.3% en 2029. Un ajuste de esta magnitud parece simplemente inviable, sobre todo después de los ajustes

al gasto que ya se realizaron en esta administración.

Así, si bien las finanzas públicas no están en este momento en una ruta insostenible, si pudieran comenzar a deteriorarse en los próximos años como resultado de una combinación de ingresos presupuestarios estables y gastos netos crecientes. Esto podría conducir a una cierta tendencia creciente de la deuda pública como porcentaje del PIB que, aunque manejable, en el mediano y largo plazo podría convertirse en un problema más serio.

### ¿Hay áreas de oportunidad para mejorar la situación de las finanzas públicas en México?

Las áreas de oportunidad deben buscarse por el lado de los ingresos. El gasto se ha ajustado ya en forma importante en los últimos años y no parece haber allí un gran margen de maniobra. Por el lado de seguir apretando a los grandes contribuyentes, ya se mencionó que, si

bien eso ha ayudado, en el margen su contribución es relativamente pequeña para una economía como la mexicana. En realidad, la única opción real es buscar fuentes alternativas de ingresos para el mediano y largo plazo. Una opción interesante podría ser tratar de mejorar la recaudación del impuesto a la propiedad, tanto de bienes raíces como de automóviles. El impuesto predial y la tenencia, además de ser impuestos muy progresivos, podrían ayudar a fortalecer los ingresos de los tres niveles de gobierno. En el caso del predial se trata de un impuesto muy subutilizado y que requeriría un rediseño en su forma de cobranza. En el caso de la tenencia, la solución pasa por revertir la desafortunada reforma del presidente Calderón y volver a centralizar su cobro. Otras posibles áreas de mejora podrían implicar una simplificación en la cobranza del ISR (menos declaraciones mensuales para un grupo importante

de contribuyentes), una reducción en el número de tramos del impuesto y un aumento en las tasas marginales más elevadas. Esta combinación podría traducirse en una mayor recaudación, una menor carga administrativa (tanto para contribuyentes como para la administración tributaria) y de una naturaleza mucho más progresiva.

Un aumento importante en los ingresos tributarios ayudaría no sólo a reducir las presiones actuales sobre el gasto público, sino que también podría permitir un cierto aumento futuro en el gasto público. Este aumento podría destinarse a mejorar la provisión de servicios públicos en temas como salud y educación, además de que también podría ayudar a financiar otros aspectos de un potencial Estado de Bienestar, como un seguro de desempleo y/o un Sistema Nacional de Cuidados.

### Evasión fiscal, empresas fantasma e impuestos extraordinarios

La evasión fiscal en México ha alcanzado proporciones significativas, llegando a 1.4 billones de pesos en 2021, lo que representa el 6% del PIB nacional. El estudio "Evasión Global 2017" indica que solo en México, la evasión fiscal representó el 2.6% del PIB en 2016, equivalente a una falta de recaudación de aproximadamente 510 mil millones de pesos. Este fenómeno no es exclusivo de México; en América Latina y el Caribe, se estima que la evasión fiscal ronda los 300 mil millones de dólares, aproximadamente un 6.1% del PIB regional.

La evasión fiscal pueden ser ocultaciones deliberadas, omisiones, errores genuinos, o estrategias de planificación tributaria que aprovechan las ventajas legales pero que no respetan el espíritu de la legislación. Algunos de los mecanismos identificados incluyen:

- **La erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (BEPS):** Empresas multinacionales que operan dentro de un país mientras transfieren sus utilidades a jurisdicciones de baja o nula tributación, explotando lagunas en la legislación tributaria.
- **La economía informal:** La falta de control y fiscalización adecuada de la economía informal facilita la evasión tributaria.
- **Operaciones transfronterizas:** Sin soluciones globales de consenso, las estrategias unilaterales han necesitado fortalecer los marcos legales en materia de precios de transferencia, subcapitalización, y pagos entre empresas vinculadas, además de combatir el abuso de convenios bilaterales para evitar la erosión de las bases imponibles domésticas.



# Evación fiscal, empresas fantasma e impuestos extraordinarios

- **La creación y utilización de sociedades ficticias sin sustancia económica:** Estructuras legales que, aunque no necesariamente ilegales, se utilizan para el traslado de beneficios a jurisdicciones con baja o nula tributación.
- **El uso de empresas fantasma:** Utilizadas principalmente de manera individual para reducir los tipos impositivos efectivos de manera significativa, a menudo hasta cerca del 0%.

A pesar de los esfuerzos internacionales para mitigar la evasión fiscal, como el intercambio automático de información bancaria y la creación de un impuesto mínimo global para las empresas multinacionales, aún persisten desafíos significativos. Algunas iniciativas han tenido éxitos parciales, como la reducción de la evasión fiscal en paraísos fiscales y la implementación de un impuesto mínimo global.

Propuestas para combatir la evasión fiscal.

México ya ha implementado parte de las recomendaciones que se impulsan en el plano internacional, como el uso de facturas electrónicas, segmentar a los contribuyentes, contar con un régimen simplificado, establecer retenciones en la fuente, automatizar procesos, el cruce información y la facilitación de cumplimiento en sistemas digitales. Sin embargo, en los diversos estudios internacionales que analizan el fenómeno, se plantean propuestas adicionales con un enfoque en reducir el déficit fiscal de empresas multinacionales y particulares con grandes fortunas. A partir de la convicción de que la evasión fiscal debe combatirse como decisión de Estado, para el caso mexicano podrían considerarse las siguientes acciones:

1. **Implementar** un impuesto mínimo global del 2% sobre la riqueza de todos los millonarios. El impuesto se aplicaría sobre la riqueza neta de estas personas, con el objetivo de redistribuir la carga fiscal de manera más equitativa.

2. **Crear** mecanismos para gravar a las personas con grandes fortunas que se trasladan a países de baja tributación. Desarrollar reglas y procedimientos para gravar a las personas que trasladan su residencia fiscal a países con regímenes fiscales más favorables para evitar pagar impuestos. Para ello se requeriría establecer criterios de transparencia para asegurar que estas fortunas sigan contribuyendo a los ingresos fiscales.
3. **Aplicar** medidas unilaterales para recaudar parte del déficit fiscal en caso de que los acuerdos mundiales fracasen. Adoptar políticas fiscales que permitan recaudar impuestos sobre las ganancias obtenidas por multinacionales y personas con grandes fortunas dentro de las fronteras, incluso en ausencia de acuerdos globales. Estas medidas podrían incluir impuestos especiales, retenciones fiscales o normativas que aseguren una contribución fiscal mínima por las actividades económicas realizadas dentro del territorio nacional.
4. **Avanzar** hacia la creación de un Registro Global de Activos para mejorar la lucha contra la evasión fiscal. Impulsar desde México, e implementar, un sistema de registro y seguimiento de activos a nivel internacional que incremente la transparencia y facilite la identificación y el control para fines fiscales. El registro dificultaría que los contribuyentes oculten activos en jurisdicciones extranjeras.
5. **Reforzar** la aplicación de las normas sobre materialidad y antiabuso. Implementar una normatividad que requiera que las transacciones y estructuras corporativas tengan materialidad y no sean artificios para eludir impuestos, como en el caso de empresas fantasma. Adicionalmente, se deberán fortalecer las disposiciones antiabuso para prevenir la utilización de estrategias fiscales agresivas que, aunque puedan ser legales en términos técnicos, van en contra del propósito de las leyes fiscales y los principios de justicia tributaria.

# Evación fiscal, empresas fantasma e impuestos extraordinarios

6. **Establecimiento** de metodologías de estimación de la evasión fiscal. Lo cual sería muy útil al momento de determinar las áreas específicas donde conviene concentrar los recursos a fin de investigar los riesgos de incumplimiento.
7. **Alinear** coherentemente el sistema tributario a la Agenda 2030. Cualquier propuesta de reforma tributaria deberá de guardar coherencia y resolver de manera gradual los obstáculos estructurales de la sociedad y así contribuir a mejores condiciones para los contribuyentes. En este sentido, se lograría un mayor cumplimiento voluntario y un trabajo más eficiente por parte del SAT.

Estas medidas podrían generar ingresos significativos. Se estima que solo el impuesto mínimo global sobre los multimillonarios recaudaría unos 250 mil millones de dólares anuales. La evasión fiscal no es un fenómeno inevitable, sino el resultado de decisiones políticas, y se sugiere que con voluntad política es posible implementar reformas legales o políticas públicas, incluso de manera unilateral, para contrarrestar este desafío global.

## Empresas fantasma

Las empresas fantasmas también representan un desafío importante para la evasión fiscal. Las Empresas que Facturan Operaciones Simuladas, (EFOS) también conocidas como "empresas fantasma", son entidades constituidas ante Notario Público e inscritas en el Registro Público de Comercio. Todas cuentan con un Registro Federal de Contribuyentes (RFC) dado de alta ante el Servicio de Administración Tributaria (SAT).

No obstante, las empresas fantasma no son empresas porque no son fuente generadora de empleo ni riqueza; no son "fantasma" porque están constituidas ante

Notario Público y cuentan con un RFC asignado por el SAT; y los CFDI que emiten no son falsos porque son legalmente expedidos desde la plataforma del SAT.

Lo que sí es "fantasma" son las personas físicas: ya que dueños, socios o accionistas son prestanombres, personas con identificaciones falsas o bien, personas a quienes se les robó su identidad para fines ilícitos.; y las operaciones de las empresas: debido a que los bienes o servicios que se señalan en los CFDI no existen. Las empresas fantasma pueden ser utilizadas para distintos propósitos, todos delictivos y sancionados por las leyes. Los tres principales fines del uso de las empresas fantasma son:

- **Evación fiscal:** Eludiendo las leyes tributarias mediante la ocultación de la titularidad de los ingresos, la asignación artificial de ganancias, y la manipulación de precios de transferencia, lo que resulta en una menor base gravable y, por lo tanto, un perjuicio fiscal en los países de residencia de los beneficiarios efectivos.
- **Lavado de dinero:** Facilitando la apariencia de legalidad de fondos de origen ilícito, introduciendo el dinero en el sistema financiero que, por su falta de operaciones reales y el uso de complejas estructuras legales, dificultan el rastreo de las transacciones y la identificación de los verdaderos beneficiarios, permitiendo que el dinero "lavado" sea reintroducido en la economía como si proviniera de fuentes legítimas.
- **Desvío de recursos públicos:** Canalizando fondos gubernamentales fuera de su destino legítimo. Simulando operaciones o contratos con el gobierno y, de este modo, transfiriendo dinero público a cuentas privadas o utilizando

# Evasión fiscal, empresas fantasma e impuestos extraordinarios

efectivo, complicando la detección del fraude y la identificación de los responsables.

Las Empresas Fantasma han operado en México durante varias décadas y funcionan en redes de arquitectura legal y financiera sofisticada operando a modo de cárteles delictivos. En las redes que permiten su operación participan fedatarios públicos, prestanombres, funcionarios del SAT, abogados, contadores, asesores financieros y ejecutivos bancarios. Es decir, hay una conjunción de voluntades con un ánimo delictivo, aunque ninguno de los participantes conoce el conjunto de la red salvo los controladores, conocidos como "factureros". Los entramados que utilizan son difíciles de rastrear, sobre todo cuando el flujo de los recursos es transferido a otras personas en el extranjero. Este tipo de empresas han estado vinculadas a los grandes escándalos de corrupción y evasión fiscal en México.

Desde 2014, el SAT publica de manera periódica un listado de empresas fantasma identificadas, gracias a la facultad establecida en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación (CFF) en donde, a septiembre de 2023, se han identificado más de 12,500 contribuyentes como simuladores de operaciones de manera definitiva o en proceso de determinación. De acuerdo con diversos análisis, el monto de las operaciones de las Empresas Fantasma ascendió a más de 4 billones de pesos.

La forma tradicional en la que las empresas evaden impuestos es a través del uso de mecanismos como la generación de facturas falsas. Las empresas tienen la obligación de emitir facturas como un registro formal de una operación o transacción comercial. El acto de facturación desempeña un papel crucial en el cumplimiento de las obligaciones fiscales de todas las personas y empresas contribuyentes. Una factura detalla las transacciones comerciales, ya sea la adquisición de bienes o

la prestación de servicios, especificando elementos como la cantidad, el precio unitario y el monto total a abonar. Estos documentos, independientemente de si son presentados en formato físico o electrónico, son necesarios en la contabilidad empresarial y son esenciales para determinar las obligaciones tributarias.

Para dar cumplimiento a las obligaciones fiscales estipuladas en la legislación, las entidades, ya sean empresas o individuos, deben consolidar su información financiera. Esto implica sumar todos sus ingresos y deducir sus gastos operativos y financieros, teniendo las facturas como evidencia documental de estas transacciones. Este proceso contable y fiscal, respaldado por las facturas, da como resultado un monto determinado. Este monto es el que las entidades deben pagar al fisco en concepto de impuestos, y debe ser calculado en estricto apego a las normativas fiscales vigentes en el país. Este tipo de empresas emiten facturas ficticias, no respaldadas por transacciones reales que crean una ilusión de gastos legítimos que, en realidad, no existieron. Así, las empresas o individuos pueden reducir de manera artificial sus ingresos declarados y el monto a pagar por concepto de impuestos. Esta manipulación de la información que se reporta al fisco constituye la evasión fiscal.

## **Propuestas para combatir el uso de empresas fantasma para la evasión fiscal.**

El combate a las empresas fantasma debe asumirse como una decisión de Estado. Para desarticular sus redes e identificar a sus verdaderos dueños se requiere de una reforma estructural, institucional y legal que coordine los esfuerzos de las principales instancias encargadas de la constitución de empresas y combate a los delitos en materia fiscal y de corrupción como lo son la SHCP, la FGR, la SFP, la ASF, el SAT, la UIF, los Colegios de Notarios, entre otras. Esta política de Estado debe tomar en cuenta como pilar la colaboración y el flujo de información, ya que,

# Evasión fiscal, empresas fantasma e impuestos extraordinarios

del adecuado y oportuno análisis, seguimiento y activación de alertas por parte de los entes reguladores, dependerá que no se actualice la evasión fiscal que posteriormente es difícil de perseguir y reintegrar al erario. La política pública y las reformas en la materia deben plantear, al menos, lo siguiente:

1. **Actualización** del marco normativo en materia fiscal, particularmente por lo que respecta al artículo 69-B del CFF, para adecuar el texto a las nuevas dinámicas en el uso de las Empresas Fantasma, ajustando la redacción a los criterios de los tribunales.
2. **Promover** el intercambio de información de manera eficiente entre las instancias mencionadas (SHCP, FGR, SFP, ASF, SAT, UIF, Colegios de Notarios, etc.), asignando un sistema de roles y responsabilidades claramente identificadas entre cada una de estas, que contemplen mecanismos de control desde la creación de una empresa hasta la investigación e imputación de la conducta de evasión fiscal.
3. **Respaldar** las acciones de las instancias que participarán por medio del fortalecimiento de sus atribuciones establecidas en la ley, pero también con prohibiciones y obligaciones dirigidas a entes públicos y particulares que desincentive el uso de empresas fantasma para cualquier tipo de ilícito.
4. **Generar grupos** de trabajo interinstitucional con capacidad técnica y facultades suficientes para detectar, desarticular y perseguir las redes de evasores fiscales, así como a asesores contables, legales, notariales y tecnológicos que facilitan y diseñan la operación del esquema.

5. **Incrementar** la percepción de riesgo para aquellas personas que consideren participar en uno de estos esquemas fraudulentos, mediante la definición de casos y litigios estratégicos, altamente mediatizados y con consecuencias jurídicas importantes para los delincuentes.

## Impuestos extraordinarios

El sistema tributario mexicano se encuentra en una encrucijada crítica. A pesar de los esfuerzos por mantener una estructura tributaria robusta, la realidad económica del país pone de manifiesto importantes lagunas en la recaudación fiscal. México enfrenta un desafío fiscal significativo caracterizado por tasas de evasión fiscal relativamente altas y la necesidad de recursos adicionales para el próximo sexenio.

El contexto global y las repercusiones de la pandemia han exacerbado la necesidad de aumentar los ingresos fiscales para hacer frente a los retos económicos y sociales contemporáneos. Por ello es necesario aproximarse a la problemática a partir de la definición de impuestos extraordinarios.

México ya contempla en su legislación algunos impuestos de carácter especial, como el impuesto a los rendimientos reales de los ahorros; el impuesto por premios; el impuesto sobre automóviles nuevos y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS). Internacionalmente, países como Estados Unidos han implementado medidas fiscales importantes como la Ley para la Reducción de la Inflación (IRA), que establece un impuesto mínimo alternativo empresarial del 15% para grandes empresas con beneficios superiores a los 1000 millones de dólares, entre otras medidas.

Para la implementación de nuevos impuestos extraordinarios en México, es nece-

# Evación fiscal, empresas fantasma e impuestos extraordinarios

sario considerar los precedentes establecidos por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para garantizar la legalidad y constitucionalidad de tales medidas los cuales establecen parámetros importantes en cuanto a la proporcionalidad, legalidad y equidad tributaria que deben guiar cualquier reforma fiscal. Se debe prestar especial atención a las garantías de legalidad y proporcionalidad tributaria, tal como lo señala la jurisprudencia relacionada con la tasa complementaria sobre utilidad bruta extraordinaria propuesta en los años setenta.

La Suprema Corte ha indicado que imponer un impuesto basado en una presunción de utilidades extraordinarias, sin permitir prueba en contrario, infringe la garantía de legalidad consagrada en la Constitución. Por lo tanto, cualquier propuesta de impuesto extraordinario debe establecer con precisión la base gravable y la tasa aplicable, garantizando que se respete el derecho de los contribuyentes a demostrar su situación fiscal real. Además, se debe evitar la imposición de tasas que presupongan ganancias extraordinarias sin un análisis detallado de las circunstancias financieras actuales de las empresas o personas.

En cuanto al principio de proporcionalidad tributaria, la Corte ha sostenido que las tasas fijas en sí no transgreden este principio siempre que reflejen la capacidad contributiva del sujeto pasivo, como en el caso del impuesto al activo, que gravaba la tenencia de activos susceptibles de generar utilidades. Por lo tanto, cualquier impuesto extraordinario debe diseñarse de manera que los contribuyentes paguen en proporción directa a su capacidad económica real.

En relación con el principio de equidad tributaria, se debe considerar la decisión de la Corte que valida las exenciones fiscales bajo ciertas condiciones, como cuando promueven inversiones prioritarias para el desarrollo económico y social

del país. Esto implica que los incentivos fiscales o las exenciones dentro de los impuestos extraordinarios podrían justificarse si se alinean con objetivos de política pública claramente definidos y benefician al desarrollo nacional.

## Propuesta de impuestos extraordinarios

La propuesta consiste en la implementación de impuestos extraordinarios para el próximo sexenio que se alineen con prácticas internacionales, sin imponer una carga desmedida sobre las familias y los pequeños negocios. Estos impuestos podrían incluir:

1. **Impuesto Mínimo Alternativo Corporativo:** Se plantea implementar un impuesto a empresas con beneficios mayores a los mil millones de pesos evitando el uso de deducciones y créditos fiscales para minimizar sus obligaciones fiscales.
2. **Impuestos Ambientales Estratégicos:** Se propone un esquema tributario que desincentive prácticas perjudiciales para el medio ambiente. Incluyendo impuestos a las emisiones de carbono, en línea con la tendencia global, y un impuesto especial sobre los productos petroquímicos, como en Estados Unidos.
3. **Impuesto a las grandes Fortunas:** Este impuesto sería de carácter temporal, 2 años, con una estructura progresiva, contemplando deducciones específicas para evitar la doble imposición y proteger la inversión en empresas familiares, con el objetivo de recaudar sin desincentivar la acumulación de capital productivo.
4. **Impuesto sobre beneficios extraordinarios a la banca:** Se propone un gravamen a los beneficios extraordinarios de las instituciones financieras, en específico los bancos. Para el caso de la banca, se aplicaría el 4,8% del margen de intereses y comisiones que obtengan en 2023 y 2024. En contexto, en Italia se aplica una tasa del 40% a los beneficios de la banca con una ganancia superior al 10%, mientras que en España se aplican impuestos temporales a la banca y a las empresas energéticas.

## Evasión fiscal, empresas fantasma e impuestos extraordinarios

## 3.5. SOFÍA RAMÍREZ AGUILAR

5. **Incentivos Fiscales para la Sostenibilidad:** En línea con la IRA de Estados Unidos, se recomienda ofrecer créditos fiscales a las empresas que invierten en tecnologías limpias y sostenibles, como la captura y almacenamiento de carbono, y que apoyen la transición hacia una economía verde.

Con estas medidas, México podría avanzar hacia un sistema fiscal más robusto y justo, capaz de financiar las necesidades apremiantes de recursos públicos, mientras promueve una economía más competitiva y sostenible. Al diseñar nuevos impuestos se debe proceder con cautela, asegurándose de que las medidas propuestas estén alineadas con los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad tributaria. Debe evitarse la creación de presunciones irrefutables de capacidad contributiva y, en cambio, permitir que los contribuyentes demuestren su verdadera situación financiera. Finalmente, cualquier exención o incentivo fiscal debe justificarse con claros objetivos de política pública, y la base imponible debe reflejar la realidad económica de los contribuyentes para respetar su capacidad contributiva.



## Financiamiento para el desarrollo: formalidad económica y laboral

**E**l desarrollo es una combinación de bienestar social, crecimiento económico y estabilidad política. Sin embargo, el desarrollo en México siempre es un camino empedrado. Además de las desigualdades-de oportunidades, ingreso, riqueza y resultados (Campos, 2021)- la evolución de la economía mexicana ha sido históricamente insuficiente para financiar un desarrollo sostenido e incluyente, limitando oportunidades para regiones enteras o segmentos de la población tan relevantes como los jóvenes, las mujeres de todas las edades, o las personas pertenecientes a pueblos indígenas (México, ¿cómo vamos?, 2023a).

Una parte del financiamiento para el desarrollo proviene de recursos públicos: el drenaje y las tuberías que habilitan el acceso al agua; el trazado de calles, el encarpado asfáltico son algunos ejemplos. Servicios de emergencia, alumbrado, policía de proximidad, cuadrillas de barrido, habilitación de parques públicos. Gran parte de esto se financia con dinero público (México, ¿cómo vamos?, 2023b).

Pero dada la insuficiencia de recursos públicos, así como la relativa ineficiencia para proveer educación y servicios de salud pública de calidad, mucho del financiamiento para el desarrollo viene de los hogares.

Las familias están dispuestas a financiar la educación de sus hijas e hijos desde sus bolsillos porque en México el nivel educativo es uno de los determinantes del ingreso de las personas para el resto de su vida (México, ¿cómo vamos?, 2023c). En ese contexto, procuran que cuenten con la mejor educación que les sea posible financiar. A veces esa posibilidad se traduce simplemente en enviarlos a la escuela, sin necesidad de que las infancias trabajen. Otras veces, consiste en enviarlos a escuelas privadas de calidad muy heterogénea, esperando que adquieran un mejor nivel educativo que en el sistema público.

Los hogares también gastan de su bolsillo crecientes cantidades de dinero en atender los episodios de enfermedad, ante

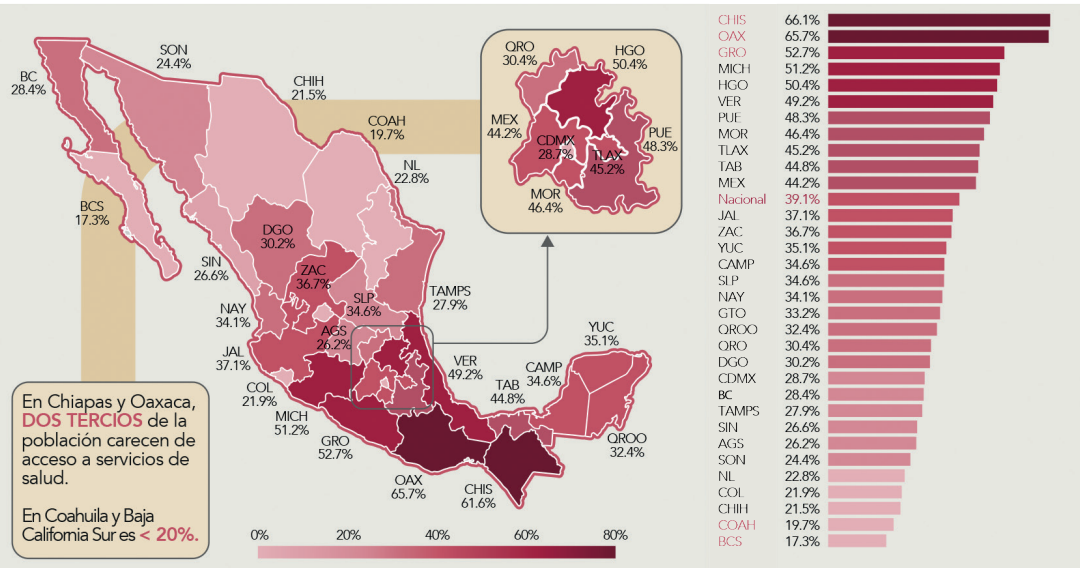
# Financiamiento para el desarrollo: formalidad económica y laboral



los recortes en los servicios de salud pública, la inexistencia de medicamentos y la ausencia de cobertura para la población abierta.

¿Salud preventiva? En México, es casi un lujo, puesto que se ofrece el servicio para empleados afiliados a algún sistema de seguridad social, que a su vez viene asociado a un empleo formal, o se paga caro en servicios privados. En contraste, más de 50 millones de personas carecen de servicios médicos gratuitos o de acceso generalizado, por lo que casi 40% de la población no cuenta con mecanismos institucionalizados de salud preventiva (México, ¿cómo vamos?, 2023d).

Las palancas del progreso social: salud  
Coneval, ENIGH 2022



Elaborado por México, ¿cómo vamos? con datos del Coneval

Como consecuencia, se registran anualmente millones de muertes por cuadros de comorbilidades, enfermedades prevenibles y condiciones tratables de corte circulatorio, cardiopatías, diabetes, o tumores y cánceres curables en estadios tempranos.

La salud, la esperanza de vida y la calidad de esta, en México, dependen en gran medida del ingreso de las personas, directamente relacionado con la calidad del empleo. Algunos pueden pagar seguros privados; para otros la única cobertura de salud es la que otorga la seguridad social dependiente del empleo formal, y otros están atendidos al sistema de salud público para personas sin afiliación.

En resumen, muchos de los detonantes del bienestar, si bien están relacionados con el nivel de desarrollo de la comunidad a la que pertenecen, también están sujetos a lo que las familias se puedan financiar por sí mismas. Ejemplo de ello son las condiciones de la vivienda y su entorno inmediato, su cercanía al trabajo o a la escuela, la elección del medio de transporte y de la conectividad con la que

se cuenta, la presencia de buen internet o señal de telefonía móvil, y la certeza jurídica sobre la propiedad que se habita (México, ¿cómo vamos?, 2023b).

Es por ello que la calidad del empleo, si es formal o informal, tiene un efecto directo en el ingreso laboral de las familias. En primer término, porque el empleo formal cuenta con leyes que le protegen y garantizan condiciones mínimas de bienestar laboral: desde un salario mínimo, aguinaldo y seguridad social, hasta protección contra la discriminación o los despidos injustificados. Pero el empleo formal tiende también a ser más productivo ya que se desempeña en entornos laborales donde el empleador invierte en capacitación de su personal, y en maquinaria, tecnología y equipo.

La combinación de la protección del trabajador por el reconocimiento del vínculo laboral con su empleadora, con la mayor productividad derivado de la inversión que se hace en el lugar de trabajo, tiene como consecuencia que el empleo formal esté mucho mejor remunerado que uno informal.

# Financiamiento para el desarrollo: formalidad económica y laboral



Además, el empleo es la fuente de ingresos que fundamentalmente financia el desarrollo desde los hogares. Casi el 70% del ingreso de las familias proviene del trabajo, mientras que menos del 20% proviene de transferencias gubernamentales y remesas. Las transferencias pueden ser de ayuda para llegar a fin de mes para hogares de menores ingresos, pero no sacan de la trampa de la pobreza a quienes dependen de ellas para subsistir (México, ¿cómo vamos?, 2023a).

Se aprecia, de los argumentos presentados en los párrafos anteriores, que el financiamiento para el desarrollo no es únicamente labor del gobierno como administrador del dinero público. Para ampliar las posibles fuentes de recursos que permitan financiar el desarrollo, así como alcanzar los objetivos de prosperidad compartida, progreso y movilidad social, y oportunidades para todos que como país queremos lograr, se necesita un crecimiento económico que impacte directa y positivamente a los hogares.

ajustó la norma sobre el reparto de utilidades. Todo ello ocurrió en beneficio de los más de 26 millones de trabajadoras y trabajadores con empleos formales, legalmente reconocidos, con prestaciones y acceso a la seguridad social.

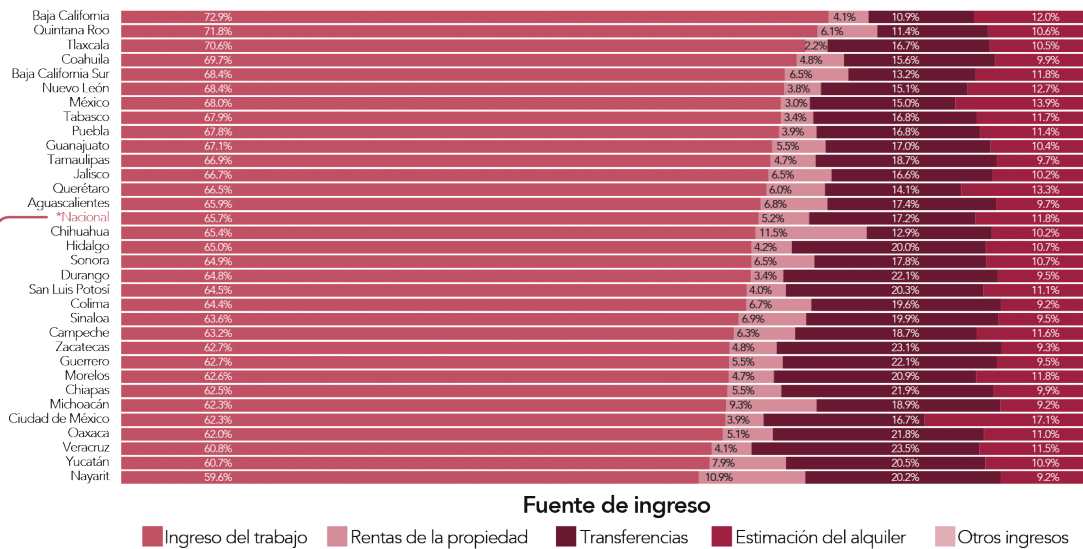
Pero ¿qué pasa con los más de 32 millones de personas que trabajan sin ese reconocimiento laboral? Casi 8 millones son profesionistas independientes o trabajan por honorarios para empresas o gobierno. Pagan algunos impuestos, pero no tienen los beneficios de la afiliación a un sistema de seguridad social.

Si bien desde hace más de una década la informalidad laboral ha disminuido consistentemente, esto ha ocurrido porque México se ha transformado en un país cada vez más manufacturero, integrado al comercio con Norteamérica y el mundo, y abierto a la inversión de grandes plantas que otorgan empleo formal (México, ¿cómo vamos?, 2023g, México, ¿cómo vamos?, 2023f). No se ha debido, sin embargo, a una política pública de formalización de la economía misma.

Si bien en política laboral se han logrado avances relevantes en esta administración, al no ir acompañados de una formalización de la economía en su conjunto, se van cimentando huecos en el desarrollo económico.

El salario mínimo ha aumentado más del doble su poder adquisitivo entre 2019 y 2023; se han incrementado las posibilidades de mejorar los ingresos de las personas en el retiro por medio de la reforma al sistema de pensiones en 2020 (México, ¿cómo vamos?, 2023e); se reguló el trabajo tercerizado en 2021; se ampliaron las vacaciones pagadas y se

**Distribución porcentual del ingreso corriente total mensual**  
Por principales fuentes del ingreso, 2022



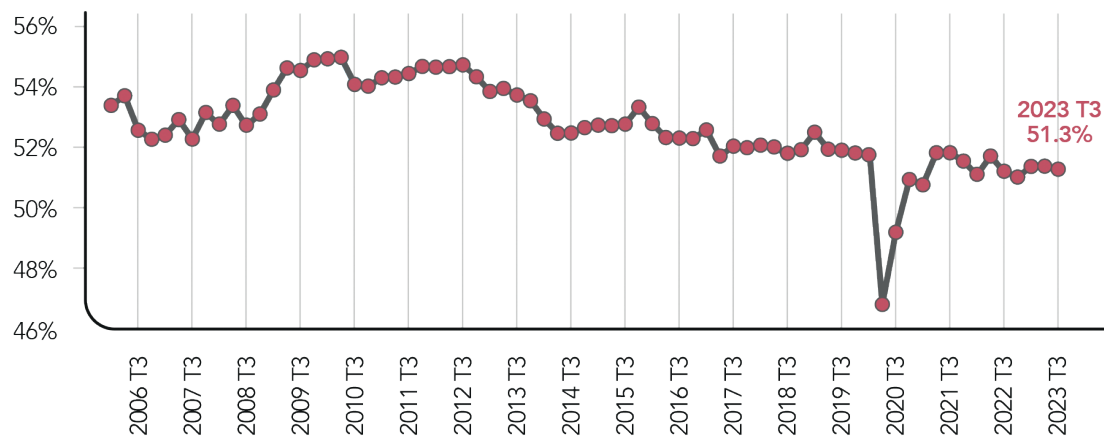
**Nacional\***  
**66%** de los ingresos en los hogares son por **trabajo**.  
Sólo **17%** son **transferencias**.  
Esta proporción es estable en el tiempo.



# Financiamiento para el desarrollo: formalidad económica y laboral



**Tasa de informalidad laboral de la población ocupada no agropecuaria (TIL2)**  
Al 3° trimestre de 2023



Elaborado por México, ¿cómo vamos? con datos del Coneval

En México la mitad de las personas que trabajan en empleos informales lo hacen dentro de la economía informal. En un país donde 95% de las unidades económicas son micronegocios, empleando a casi la mitad de la población, y en ellos la informalidad económica es del 65%, el problema del financiamiento para el desarrollo se merma por partida doble. Por un lado, porque el monto de los ingresos mensuales del empleo informal

es, en promedio, casi la mitad que en el empleo formal, y por tanto afectan al financiamiento que desde los hogares se hace al desarrollo de sus familias. Además, en el empleo informal no se ofrecen beneficios como la seguridad social, el ahorro para el retiro, el acceso a guarderías o el acceso a servicios de salud, provocando que quienes viven de los ingresos de empleo informal tengan que pagar desde su bolsillo por

servicios que en México se otorgan por medio de la condición del empleo.

Pero, por otro lado, porque al no atenderse desde la política pública la informalidad de la economía, se mantiene operando una estructura de negocios que emplea a casi una cuarta parte de todos los trabajadores, que es muy poco productiva y en consecuencia paga poco a sus trabajadores, y no ofrece protección social, capacitación ni garantías quienes ahí se emplean. Así mismo, estos negocios informales no pagan en alguna medida impuestos o contribuciones laborales -dado que la informalidad económica no es binaria sino gradual, a veces operando en presunta formalidad ante autoridades federales o locales pero no en todos los niveles ni órdenes de gobierno-.

Considerando que 65 de cada 100 pesos que ingresa el gobierno de dinero público proviene de los impuestos que pagan consumidores, unidades económicas y trabajadores, una medida

necesaria para incrementar el monto del financiamiento disponible para el desarrollo es aumentando la actividad económica de negocios y empresas, y hacerlo promoviendo que contribuyan al fisco y al sistema de seguridad social. Si queremos que México sea un país con mayores niveles de desarrollo, es necesario que se promueva el crecimiento de las fuentes de financiamiento para el desarrollo. Debido a que ese financiamiento proviene de los hogares, de las empresas y del gobierno, la gestión rectora del Estado debe alinear la política económica, la fiscal y la laboral en favor de la formalización de la economía.

El desarrollo, además, no es igual para todos. Por ejemplo, la formalización de la economía y del empleo demandan hacerlo desde una perspectiva de género, puesto que las mujeres asumen dobles roles como proveedoras de trabajo doméstico no remunerado, pero también buscando incorporarse al mercado laboral en condiciones de enorme flexibilidad (México, ¿cómo vamos?, 2023h).

# Financiamiento para el desarrollo: formalidad económica y laboral



Bajo ese esquema, en un mercado laboral preponderantemente informal, las mujeres acaban ocupándose en empleos informales con mayor frecuencia que los hombres, en detrimento de sus ingresos presentes y futuros.

En la recaudación, también existen diferenciales importantes entre contribuyentes por sexo. Las mujeres aportan más como porcentaje de su ingreso porque financian el consumo dedicado a sus familias, mientras que los hombres al estar con mayor frecuencia bancarizados, tienen posibilidad de acceder a esquemas de deducibilidad en el pago de sus impuestos (México, ¿cómo vamos?, 2023e).

Dado que el progreso social demanda crecimiento económico para su financiamiento; que el ingreso de los hogares financia una gran parte del desarrollo; y que la mayor cantidad de ingresos públicos devienen de la actividad económica del sector privado, la mejor apuesta para incrementar el financiamiento

al desarrollo siempre será promover la formalización de la economía, aunado a acciones de política pública como son estancias infantiles, escuelas de tiempo completo, contratación de mujeres en empleos de calidad y capacitación para el empleo.

## Corolario

A pesar del dinamismo económico en el cual estamos inmersos, el crecimiento de la economía no está garantizado en el largo plazo por factores estructurales: la falta de certeza jurídica en el sector energético, el poco control del territorio por parte del Estado en regiones enteras, los rezagos regionales en infraestructura social, de transporte y logística, la inseguridad y violencias generalizadas en el territorio nacional, la extorsión como freno al crecimiento de los negocios, la informalidad laboral, la baja productividad, el rezago educativo, la dolorosa falta de cobertura en servicios de salud y la poca voluntad política para incorporar a las mujeres al empleo de calidad, entre otros.

Tenemos un gobierno en permanente alternancia, garantizada mientras exista democracia electoral, que implementa cambios en la política pública según la administración en turno y no logra articular una estrategia de Estado en materia económica, laboral y social que permita la formalización de la economía.

Se deben combinar directrices como la promoción de la inversión nacional y extranjera en actividades de alto valor agregado, bajo criterios de protección al medio ambiente y una adecuada retribución al trabajador. Se deben poder ofrecer altos retornos a la educación, mayor penetración financiera e invertir en mejoras a la productividad. Se debe fortalecer y profesionalizar al poder judicial; acabar con inercias que impiden que las MiPymes más exitosas crezcan, y promover una mejora regulatoria en todos los procesos económicos, sociales y laborales.

La formalización de la economía debe también colocar los incentivos desde la regulación y la norma. Debe entenderse desde los congresos para implementar reformas en incrementen la prosperidad de los trabajadores en sus entidades, pero sin deteriorar la incipiente formalización como la que experimentamos en periodos expansivos.

El proceso de formalización debe ser innovador. La tecnología y la automatización plantean retos (Vélez Grajales y Monroy-Gómez-Franco, 2023), pero también oportunidades para que el empleo formal sea para mujeres y hombres, para jóvenes y grupos racializados, y prolifere el trabajo precarizado para quienes no se pueden insertar en empleos de gran productividad en el corto plazo.

# Financiamiento para el desarrollo: formalidad económica y laboral



## Bibliografía

Campos Vázquez, Raymundo M., *Desigualdades*, México, CEEY Editorial y Grano de Sal, 2022.

México, ¿cómo vamos? y Centro de Estudios Espinosa Yglesias (coordinadores), *Reimaginemos el Panorama: Ingresos, Gastos y Desigualdades*, México, 2023a, disponible en [https://mexicocomovamos.mx/wp-content/uploads/2023/10/MCV\\_2023\\_ReimaginemosElPanorama.pdf](https://mexicocomovamos.mx/wp-content/uploads/2023/10/MCV_2023_ReimaginemosElPanorama.pdf)

México, ¿cómo vamos?, *Índice de Progreso Social 2015-2022*, México, 2023b, disponible en [https://mexicocomovamos.mx/wp-content/uploads/2023/11/MCV\\_2023\\_IPS2015-2022.pdf](https://mexicocomovamos.mx/wp-content/uploads/2023/11/MCV_2023_IPS2015-2022.pdf)

México, ¿cómo vamos?, *ENIGH 2022, ¿cómo vamos con los ingresos y gastos de los hogares?*, México, 2023c, disponible en <https://mexicocomovamos.mx/publicaciones/2023/07/enigh-2022-como-vamos-con-los-ingresos-y-gastos-de-los-hogares/>

México, ¿cómo vamos?, *Pobreza en 2022 menor que previa a la pandemia, pese a caída en acceso a servicios de salud*, México, 2023d, disponible en <https://mexicocomovamos.mx/publicaciones/2023/08/pobreza-en-2022>

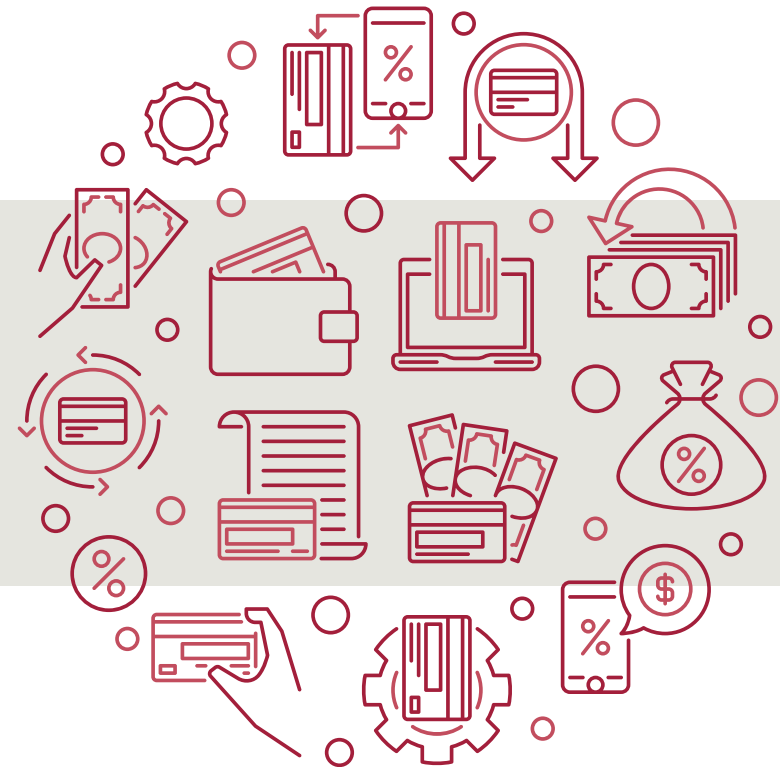
México, ¿cómo vamos? y Vanguard, México, ¿cómo vamos en el ahorro para el retiro?, México, 2023e, disponible en [https://mexicocomovamos.mx/wp-content/uploads/2023/03/MCV\\_2023\\_AHORRO-PARA-EL-RETIRO.pdf](https://mexicocomovamos.mx/wp-content/uploads/2023/03/MCV_2023_AHORRO-PARA-EL-RETIRO.pdf)

México, ¿cómo vamos?, *Economía mexicana crece 3.6% anual en el 2do trimestre de 2023*, México, 2023f, disponible en <https://mexicocomovamos.mx/publicaciones/2023/08/economia-mexicana-crece-3-6-anual-en-el-2ndo-trimestre-de-2023/>

México, ¿cómo vamos?, *Pese a informalidad estancada, pobreza laboral a la baja en el 3T2023*, México, 2023g, disponible en <https://mexicocomovamos.mx/publicaciones/2023/11/pese-a-informalidad-estancada-pobreza-laboral-a-la-baja-en-el-3t2023/>

México, ¿cómo vamos?, *Numeralia Económica MCV: ¿Cómo vivimos las mujeres en México?*, México, 2023h, disponible en <https://mexicocomovamos.mx/infografias/2023/10/numeralia-economica-mcv/>

Vélez Grajales, Roberto, y Luis Monroy-Gómez-Franco, *Por una cancha pareja*, México, CEEY Editorial y Grano de Sal, 2023.



## 3.6. FELIPE VALLEJO

### Impulso a la inclusión financiera a través de las finanzas digitales

A pesar de que la inclusión financiera persiste como el principal reto del sistema, la digitalización financiera crece de manera acelerada. Prueba de ello es la expansión de las tarjetas de crédito a través de plataformas digitales o la aplicación del big data y la inteligencia artificial en las operaciones cotidianas de las entidades financieras. Estos cambios están generando impactos positivos en la economía y en el bienestar de la población, en especial, de aquellos en situaciones más vulnerables.

Ante este escenario, la Asociación Fintech México desempeña un papel fundamental para fomentar la adopción de tecnología en el ámbito financiero y promover la colaboración entre empresas de finanzas digitales (entre ellas Fintechs, SOFIPOS, SOFOMES y Neobancos), instituciones financieras tradicionales y autoridades. Como asociación hemos asumido con entusiasmo el compromiso de promover soluciones tecnológicas en beneficio de la inclusión financiera. Para

nosotros, es fundamental asegurarnos de que la tecnología, además de ser un motor de innovación, sea un vehículo para impulsar el acceso a servicios financieros. Esta propuesta presenta algunas líneas de acción para promover la adopción de servicios financieros digitales en México y llevar sus beneficios a millones de usuarios mexicanos.

#### Falta de competencia e inclusión financiera

La Ley Fintech, concebida para promover la innovación y la competencia en el sector financiero, fue efectiva en su objetivo original, sin embargo, es momento de ir más allá y crear nuevas políticas y procesos regulatorios para impulsar al sector. Hoy, únicamente se han concedido 43 registros a Instituciones de Fondo de Pago Electrónico y 22 a Instituciones de Financiamiento Colectivo. Dado que las empresas reguladas por esta ley no pueden competir con los bancos en términos de la gama de servicios que ofre-

cen –su oferta se encuentra restringida principalmente a soluciones de pago y financiamiento– la banca tradicional continúa concentrando la mayor parte de los servicios financieros en México.

De acuerdo con el libro Estudios Económicos de la OCDE: México 2022<sup>1</sup>, los tres bancos más grandes poseen más del 50% de los activos del sector. La concentración del mercado bancario –que es inversamente proporcional al grado de competencia– se ha mantenido desde 2016. De acuerdo con el último Reporte de Estabilidad Financiera del Banco de México,<sup>2</sup> el 66.5% de la banca comercial, que representa 45.3% de todo el sistema financiero, continúa concentrado en cinco bancos. La ausencia de competencia en la industria representa un desafío fundamental para el bienestar de millones de familias mexicanas. Esta situación restringe la variedad de servicios financie-

ros, incrementa los obstáculos de acceso y complica la capacidad de satisfacer las demandas de los usuarios.

Por otro lado, la promoción de la inclusión financiera es esencial para el progreso de los países, pues es esencial en la disminución de la pobreza y el estímulo a la prosperidad (Banco Mundial, 2020). En varios países de América Latina el desarrollo de los mercados financieros se ha determinado como prioridad de política pública al contribuir al avance económico y de la innovación. El acceso al sistema financiero es fundamental para la reducción de las disparidades económicas en la población y la utilización efectiva del sistema bancario y los mercados de capitales como herramientas para el crecimiento.<sup>3</sup>

En México, de acuerdo con la ENIF 2021, la inclusión financiera no mejoró:

<sup>1</sup> OECD (2022), Estudios Económicos de la OCDE: México 2022, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/8b913f19-es>.

<sup>2</sup><https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/resumenes-visuales/reporte-de-estabilidad-financiera-pdf/%7BF3D02F80-8887-900D-6B0C-E42FBC79BE1D%7D.pdf>

<sup>3</sup>(CEPAL, OCDE y Comisión Europea, 2019).

# Impulso a la inclusión financiera a través de las finanzas digitales

el porcentaje de personas que tienen al menos un producto financiero permaneció en 68% desde 2018; sólo uno de cada tres mexicanos tiene un crédito formal y la mitad no tienen una cuenta de ahorros. Asimismo, persisten brechas entre grupos prioritarios y regiones: 38% de las personas en localidades urbanas cuenta con un crédito formal, mientras que las zonas rurales reportan únicamente un 24%. Además, mientras que 40% de la población con licenciatura reporta tener un crédito bancario, para la población con educación primaria es de 9%. Por otro lado, las sucursales son el canal de acceso físico más alejado para la población; las personas reportan un tiempo de traslado de 22 minutos; los corresponsales se encuentran a 13 minutos y los cajeros a 19 minutos en promedio. En zonas rurales, estos tiempos se duplican.

## Líneas de acción

### Simplificación de procesos regulatorios

Simplificar y mejorar los procesos regulatorios en el sector financiero podría in-

centivar la creación y colocación de más y mejores productos por parte de las empresas de finanzas digitales. En este sentido, se deben considerar operaciones y procesos como la portabilidad de datos y la interoperabilidad de plataformas multiservicios para aumentar la conveniencia de los usuarios, así como la forma de compartir de manera fácil y segura los datos financieros con la autorización de los usuarios. La implementación de regulaciones que fomenten un mayor número de plataformas de servicios financieros digitales es esencial en la creación de un entorno digital que permita a las personas llevar a cabo transacciones integrales a través de sus dispositivos móviles.

Al abrir las puertas a mayor competencia y más variedad de proveedores, se estimula la innovación y se generan mejoras en la accesibilidad, la conveniencia y los costos de los servicios financieros y productos. Esto amplía las opciones para los usuarios y crea incentivos para mantener y elevar constantemente la calidad de los



servicios, generando una amplia gama de productos para satisfacer sus necesidades financieras de manera eficiente y segura, todo desde la comodidad de sus dispositivos móviles. Para todo lo anterior, es fundamental mejorar los mecanismos de protección al ahorro para todas las entidades que hagan captación.

### Acelerar la digitalización de los servicios financieros

Es un hecho, la digitalización ha permitido llegar a mayor número de personas y lugares al expandir la disponibilidad de internet y la infraestructura financiera en todos los municipios. Esto ha reducido la necesidad de recorrer largas distancias y dedicar tiempo para realizar operaciones, como retirar dinero, recibir apoyos de programas sociales o remesas.

La OCDE<sup>4</sup> prevé que los niveles de inclusión financiera seguirán creciendo en el futuro gracias a diversas iniciativas im-

plementadas en la región. Actualmente, muchas de estas medidas se centran en la digitalización de canales, productos y servicios financieros. Además, según el mismo estudio, los medios digitales se utilizan cada vez más para superar las barreras tradicionales para el acceso financiero, especialmente la falta de acceso físico a sucursales y cajeros, así como los costos elevados de transacciones e intermediación.

Para todo lo anterior, también es necesario considerar acciones como considerar la reevaluación de los límites transaccionales de cuentas de apertura remota, a la luz del respaldo de organizaciones como el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), quienes afirman que los sistemas de identificación digital son seguros y fiables, ya que pueden reducir la probabilidad de error humano en la verificación de la identidad.

Por otro lado, la CNBV puede extender

<sup>4</sup> OCDE/CAF (2020), Estrategias nacionales de inclusión y educación financiera en América Latina y el Caribe: retos de implementación.

# Impulso a la inclusión financiera a través de las finanzas digitales



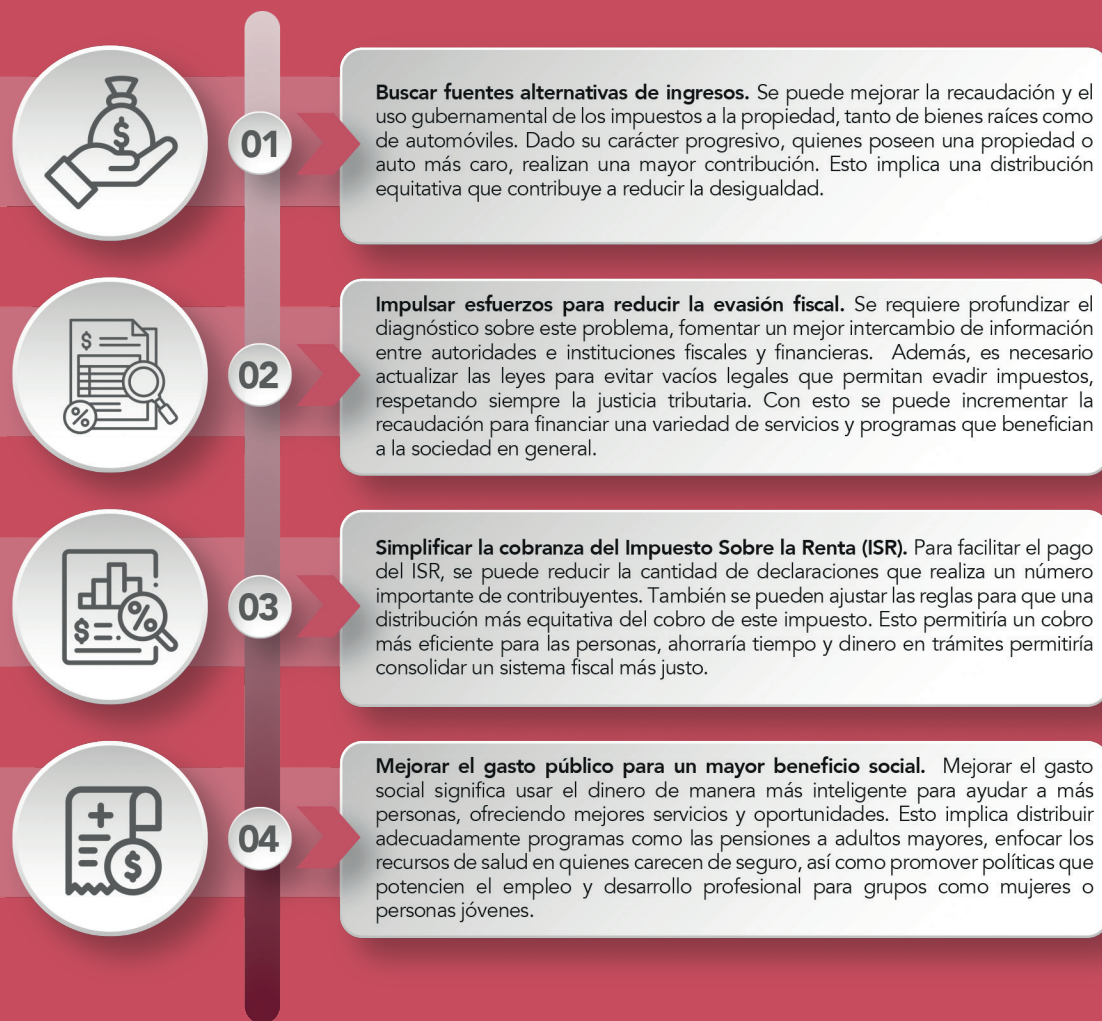
la excepción de depósitos de préstamos a los límites de transacciones con los que cuenta la banca a otras instituciones financieras. De esta manera, más usuarios también podrían beneficiarse de sus cuentas abiertas de forma remota sin preocuparse por superar los límites de transacción.



# 4. ACCIONES PARA CONSOLIDAR UN MÉXICO JUSTO, PRÓSPERO Y EQUITATIVO

En esta sección se presentan acciones para avanzar en la consolidación del en lo que concierne a finanzas públicas sanas para el desarrollo social, para lo cual presentamos un listado de propuestas esenciales que surgen de los textos de las y los autores que participaron con sus ideas en este cuadernillo.

Estos puntos sintetizan las perspectivas y recomendaciones clave para guiar el desarrollo de políticas públicas en el plan de la administración 2024-2030. Consideramos que este compendio refleja un diálogo enriquecedor y plural, destinado a moldear un futuro más justo y equitativo para nuestra nación.

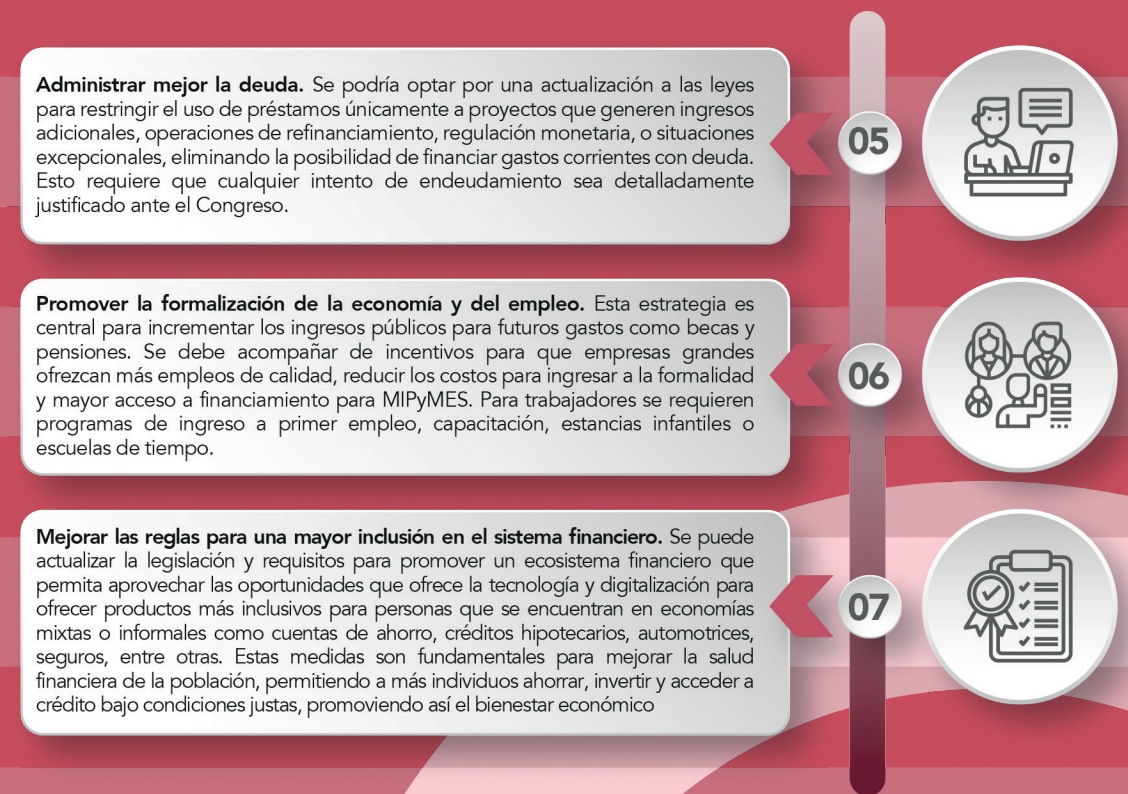


01 **Buscar fuentes alternativas de ingresos.** Se puede mejorar la recaudación y el uso gubernamental de los impuestos a la propiedad, tanto de bienes raíces como de automóviles. Dado su carácter progresivo, quienes poseen una propiedad o auto más caro, realizan una mayor contribución. Esto implica una distribución equitativa que contribuye a reducir la desigualdad.

02 **Impulsar esfuerzos para reducir la evasión fiscal.** Se requiere profundizar el diagnóstico sobre este problema, fomentar un mejor intercambio de información entre autoridades e instituciones fiscales y financieras. Además, es necesario actualizar las leyes para evitar vacíos legales que permitan evadir impuestos, respetando siempre la justicia tributaria. Con esto se puede incrementar la recaudación para financiar una variedad de servicios y programas que beneficien a la sociedad en general.

03 **Simplificar la cobranza del Impuesto Sobre la Renta (ISR).** Para facilitar el pago del ISR, se puede reducir la cantidad de declaraciones que realiza un número importante de contribuyentes. También se pueden ajustar las reglas para que una distribución más equitativa del cobro de este impuesto. Esto permitiría un cobro más eficiente para las personas, ahorraría tiempo y dinero en trámites permitiría consolidar un sistema fiscal más justo.

04 **Mejorar el gasto público para un mayor beneficio social.** Mejorar el gasto social significa usar el dinero de manera más inteligente para ayudar a más personas, ofreciendo mejores servicios y oportunidades. Esto implica distribuir adecuadamente programas como las pensiones a adultos mayores, enfocar los recursos de salud en quienes carecen de seguro, así como promover políticas que potencien el empleo y desarrollo profesional para grupos como mujeres o personas jóvenes.



05 **Administrar mejor la deuda.** Se podría optar por una actualización a las leyes para restringir el uso de préstamos únicamente a proyectos que generen ingresos adicionales, operaciones de refinanciamiento, regulación monetaria, o situaciones excepcionales, eliminando la posibilidad de financiar gastos corrientes con deuda. Esto requiere que cualquier intento de endeudamiento sea detalladamente justificado ante el Congreso.

06 **Promover la formalización de la economía y del empleo.** Esta estrategia es central para incrementar los ingresos públicos para futuros gastos como becas y pensiones. Se debe acompañar de incentivos para que empresas grandes ofrezcan más empleos de calidad, reducir los costos para ingresar a la formalidad y mayor acceso a financiamiento para MIPYMES. Para trabajadores se requieren programas de ingreso a primer empleo, capacitación, estancias infantiles o escuelas de tiempo.

07 **Mejorar las reglas para una mayor inclusión en el sistema financiero.** Se puede actualizar la legislación y requisitos para promover un ecosistema financiero que permita aprovechar las oportunidades que ofrece la tecnología y digitalización para ofrecer productos más inclusivos para personas que se encuentran en economías mixtas o informales como cuentas de ahorro, créditos hipotecarios, automotrices, seguros, entre otras. Estas medidas son fundamentales para mejorar la salud financiera de la población, permitiendo a más individuos ahorrar, invertir y acceder a crédito bajo condiciones justas, promoviendo así el bienestar económico.



## 5. COLABORADORAS INVITADAS

### IRINA ALBERRO

Es socia directora de Henderson y Alberro. Se especializa en temas de finanzas innovadoras para el desarrollo social, inclusión financiera, evaluación y monitoreo, Pagos por Resultados (PpR) y la promoción del ecosistema de impacto.

### MARIANA CAMPOS

Directora general de México Evalúa, es analista y evaluadora de políticas públicas, se ha especializado en finanzas públicas, economía, gobernanza e incidencia en la toma de decisiones de asuntos públicos.

### GERARDO ESQUIVEL

Actualmente es Profesor-Investigador en el Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México y en la Facultad de Economía de la UNAM. Ha escrito numerosos artículos sobre temas económicos, es uno de los economistas mexicanos más citados en la literatura económica. Se especializa en temas como desigualdad, desarrollo y crecimiento económico.

### LUIS MANUEL PÉREZ DE ACHA

Es socio del despacho Pérez de Acha e Ibarra de Rueda, especializado en litigio constitucional, administrativo y fiscal. También es socio de Justicia Justa, organización dedicada a temas del sector salud, recursos públicos y combate a la corrupción. Ha sido catedrático en distintas universidades de México.

### SOFÍA RAMÍREZ AGUILAR

Actualmente es directora general de México, ¿cómo vamos? Realiza análisis sobre temas económicos, políticos y sociales. Trabaja por cerrar las brechas salariales y garantizar oportunidades para todas las personas, por la igualdad de género y por construir un mejor entorno.

### FELIPE VALLEJO

Es presidente de la Asociación Fintech México y director ejecutivo para México de Bitso. Es experto en finanzas, tecnología y criptodivisas, principalmente su regulación.

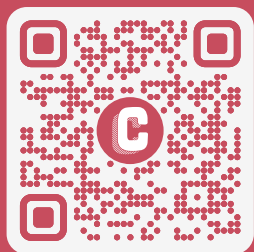


ESTE CUADERNILLO FORMA  
PARTE DE LA COLECCIÓN



**CONSTRUYENDO  
SOLUCIONES**

EN LA QUE QUEREMOS  
PROMOVER LA REFLEXIÓN  
Y ANÁLISIS SOBRE TEMAS  
DE GRAN RELEVANCIA  
PARA MÉXICO.



[construyendosoluciones.mx/](https://construyendosoluciones.mx/)



[@ConstruyendoSoluciones](https://www.youtube.com/@ConstruyendoSoluciones)



[@ConstruyendoSoluciones](https://www.instagram.com/@ConstruyendoSoluciones)



[Construyendo Soluciones](https://www.facebook.com/ConstruyendoSoluciones)



[@CdoSoluciones](https://www.twitter.com/@CdoSoluciones)



[@construyendosoluc6](https://www.tiktok.com/@construyendosoluc6)