

**CÁMARA DE  
DIPUTADOS**  
LXIV LEGISLATURA

**CEFP**

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

## Análisis Institucional

06 de mayo de 2020

### **Análisis Del Estudio Sobre Distribución Del Pago De Impuestos y Recepción Del Gasto Público Por Deciles De Hogares y Personas.**

Resultados para el año 2018

# Índice

<b>Presentación</b> .....	2
Introducción .....	3
1. Incidencias en la política fiscal.....	6
1.1 Configuración del pago de ISR por deciles de impuesto.....	7
1.2 Análisis de la composición del IVA por deciles de impuestos.....	11
1.3 Análisis de la composición del IEPS.....	13
1.4 Contribución porcentual del ISAN .....	16
2. Distribución del Gasto Público Federal.....	17
2.1 Distribución e incidencia del gasto en desarrollo social .....	17
2.1.1 Distribución del gasto en desarrollo social .....	17
2.1.2 Incidencia del gasto en desarrollo social en el ingreso promedio mensual por persona .....	19
2.2 Distribución e incidencia del gasto en desarrollo social por área de atención.21	
2.2.1 Gasto en protección social. ....	21
2.2.2 Gasto en educación. ....	23
2.2.3 Gasto en Salud. ....	27
2.3 Distribución de otros gastos que inciden en el ingreso per cápita por hogar....	31
2.3.1 Gasto en pensiones. ....	31
3. Impacto redistributivo de la política fiscal.....	32
Consideraciones finales .....	35
Fuentes de Información .....	37

## Presentación

Para atender lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley de Ingresos de la Federación 2020, relativo a la elaboración de un estudio para conocer los efectos de la política fiscal en los ingresos de la población mexicana, luego del pago de sus contribuciones y la recepción de las transferencias recibidas a través de bienes y servicios públicos, entregados por los tres niveles de gobierno; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), responsable de tal instrucción, publicó el pasado mes de marzo dicho Estudio.

De forma correlativa, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) en observancia a la función establecida en su Acuerdo de Creación, de analizar los informes que emite el poder ejecutivo en materia de Finanzas Públicas y presentar el reporte consecuente, pone a disposición de los Legisladores el documento: Análisis del Estudio "Distribución del Pago de Impuestos y Recepción del Gasto Público por Deciles de Hogares y Personas. Resultados para el año 2018"<sup>1</sup>, cuyo objetivo es exponer las características distributivas del actual sistema fiscal, comprendiendo por esto, en primer lugar, la incidencia de los impuestos en los ingresos de los hogares, y el grado de progresividad de los principales tributos, y en segundo lugar, la incidencia de las transferencias gubernamentales y su efecto redistributivo del ingreso, según su grado de progresividad para cada decil de la población nacional.

El estudio busca contribuir al análisis de los efectos de la política fiscal tanto sobre la distribución del ingreso como sobre el nivel de bienestar de los familias en México.

El documento se divide en cuatro apartados: el primero, hace una revisión sobre la literatura existente sobre el tema, así como los aspectos metodológicos general del estudio; en el segundo, se expone los resultados obtenidos en materia fiscal a través de sus principales impuestos: ISR, IVA, IEPS e ISAN.

El segundo apartado muestra la distribución del Gasto Público Federal por deciles de ingreso, específicamente del gasto en desarrollo social, en protección social, educación y salud, para concluir con el efecto del gasto en pensiones.

Y por último, el tercer apartado presenta una evaluación integral del impacto redistributivo de la política fiscal. Los resultados están basados en la información disponible hacia de la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares (ENIGH) 2018.

---

<sup>1</sup> El texto entre comillas es el nombre del documento publicado por la SHCP, que está disponible en: [https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas\\_Publicas/docs/congreso/info\\_anual/2020/ig\\_2020.pdf](https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/info_anual/2020/ig_2020.pdf)

## Introducción

El estudio de la SHCP inicia señalando las características desables de un sistema fiscal, al respecto Stiglitz y Rosengard<sup>2</sup> definen que un sistema tributario debe ser: eficiente (favorece la asignación eficiente de recursos); sencillo (sus costos de operación y cumplimiento son bajos); flexible (se adapta con facilidad a los cambios en la situación económica); con responsabilidad política (transparente) y justo, siendo esta última cualidad de gran importancia, pues implica que el sistema fiscal sea progresivo, es decir, que se trate de manera equitativa a las diversas clases de contribuyentes, considerando sus condiciones económicas para determinar su aportación a los ingresos públicos.

Existen diversas formas de medir la progresividad de los impuestos<sup>3</sup>, las más comunes son: la estimación de los índices de Kakwani y Reynolds-Smolensky<sup>4</sup>; o bien con un estudio de *impulso-respuesta*, basado en un modelo econométrico<sup>5</sup>, o haciendo uso de un análisis de equilibrio parcial de la recaudación efectivamente observada<sup>6</sup>.

La SHCP realiza un análisis anual de progresividad impositiva, a través de la incidencia de los impuestos en los ingresos brutos, utilizando el modelo de equilibrio parcial; dada la sencillez metodológica de aplicación, en el que incorpora factores complementarios a la recaudación, como el origen de los ingresos y los subsidios al empleo.

---

<sup>2</sup> Stiglitz y Rosengard, "La economía del sector público", Antoni Bosch editor, trad. Esther Rabasco, 4 ed., 2015, capítulo 17, págs.: 586-587.

<sup>3</sup> El trabajo de Harberger es considerado uno de los primeros estudios que analizó la incidencia impositiva, pues aborda la incidencia del ISR corporativo de EUA en un modelo de equilibrio general, es a partir de esto, que empieza a tomar importancia la medición de los efectos de los impuestos en los estratos de ingreso.

<sup>4</sup> Los índices de Kakwani y Reynolds-Smolensky se emplean habitualmente para analizar las consecuencias de las reformas fiscales sobre la progresividad y capacidad redistributiva de los impuestos. Sin embargo, la interpretación de estos índices solo se puede utilizar en reformas donde la recaudación permanece constante. Para un análisis específico puede consultar: Vargas. ¿Es redistributivo el sistema fiscal en México? La experiencia de 1984-2002, disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/estsoc/v18n35/v18n35a2.pdf>.

<sup>5</sup> Normalmente para estos análisis se realizan modelos SVAR y VAR, para el análisis de cada uno de los deciles de ingreso, para un ejemplo de la aplicación de este análisis, puede consultar Sánchez, Islas y Sheinbaum, "Demanda de gasolina y la heterogeneidad en los ingresos de los hogares en México", investigación económica, vol. LXXIV, no. 291, disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0185166715000065>.

<sup>6</sup> Uno de los primeros análisis que consideraron esta forma de medición fue la investigación realizada por Gil Díaz, que hace una comparativa del pago de impuestos antes y después de las reformas fiscales implementadas entre 1978 y 1981 para el ISR, en el que a través del cálculo de los ingresos brutos, se estima, el efecto de las reformas en el sistema. Para una exposición exhaustiva del tema, puede consultar: Gil-Díaz. "The Incidence of Taxes in México: a before and after comparison" en The Political Economy of Income Distribution in México, Aspe y Paul (eds), págs. 59-97. New York: Holmes y Meier Publications

Para la realización de la estimación se utilizó la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2018 de INEGI<sup>7</sup>, dado que proporciona información de la estructura del ingreso y el gasto de los hogares en México, para una muestra representativa a nivel nacional compuesta por 74 mil 647 hogares, que permiten inferir las características socioeconómicas de 125 millones 189 mil 618 personas que habitaban en la República Mexicana, estimada para 2018, e integran 34 millones 744 mil 818 hogares.

Para la medición se consideraron los siguientes supuestos:

- Se contemplan los cinco rubros de ingreso más importantes: a) del trabajo; b) la renta de la propiedad; c) las transferencias; d) una estimación del alquiler de la vivienda y e) otros ingresos corrientes.
- Se realizó un análisis de equilibrio parcial, que distribuye en deciles el pago de impuestos, considerando la tasa de impuesto y el empleo; para el caso del ISR, se consideró el subsidio al empleo y la cuota fija.
- Se utilizó la recaudación efectivamente observada, lo que permite realizar una evaluación más precisa del sistema tributario y de la magnitud de los posibles problemas de evasión y elusión fiscal.
- La totalidad de la incidencia del impuesto al ingreso recae sobre los perceptores de la fuente de ingreso correspondiente y la incidencia del impuesto al consumo, sobre los consumidores.

Por otra parte, en la sección de la distribución del gasto público federal, se da a conocer, mediante la descripción de elementos técnicos y estadísticos, la distribución de las transferencias gubernamentales monetarias y no monetarias, así como la incidencia que tienen sobre el ingreso de los hogares<sup>8</sup>.

Se seleccionaron, con base en la ENIGH 2018, las distintas transferencias que el gobierno federal emplea como mecanismos de distribución de recursos públicos, con el fin de disminuir la brecha de inequidad entre los hogares.

La existencia de estas transferencias habría contribuido a la reducción de la pobreza en el país que, según cifras del CONEVAL citadas por la SHCP, pasó de 45.5 por ciento a 41.9 por ciento e la población, entre 2012 y 2018, mientras que la pobreza extrema, en el mismo periodo pasó de 9.8 por ciento a 7.4 por ciento.

La incidencia del gasto en desarrollo social sobre la distribución del ingreso se realiza específicamente para el gasto en educación, salud y protección social,

---

<sup>7</sup> Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2018/>

<sup>8</sup> El ingreso de los hogares es la suma del ingreso monetario y no monetario. Ingreso monetario son las percepciones en efectivo recibidas durante el periodo de referencia a cambio de un trabajo, ingresos por negocio propio ingresos provenientes de sociedades, cooperativas, renta de propiedades y transferencias recibidas, mientras que, los ingresos no monetarios comprenden productos y servicios recibidos por otros hogares, instituciones o como parte del empleo asalariado, transferencias e empresas privadas y del Gobierno.

---

considerando aparte la incidencia del gasto en pensiones en los hogares. Finalmente, se presenta el efecto redistributivo de la política fiscal en conjunto.

## 1. Incidencias en la política fiscal

Para el análisis de incidencia fiscal se consideró el Impuesto Sobre la Renta (ISR) y los impuestos al consumo: Impuesto al Valor Agregado (IVA); Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), e Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN). Su distribución porcentual por tipo de impuesto es la siguiente:

**Cuadro 1.**  
**Contribución porcentual a la recaudación por impuesto**  
Deciles ordenados por ingreso per cápita

Deciles de Ingreso	ISR <sup>1</sup>	SS <sup>1</sup>	IVA <sup>1</sup>	IEPS no petrolero	IEPS petrolero	ISAN
I	0.0	0.2	1.7	2.1	1.5	0.0
II	0.2	1.1	3.1	3.6	2.5	0.0
III	0.4	2.5	4.3	5.2	3.8	0.6
IV	1.4	4.0	5.7	6.8	5.1	1.0
V	1.5	5.6	6.6	7.7	6.0	1.2
VI	3.7	7.8	8.2	9.3	8.1	3.0
VII	9.0	10.0	9.9	10.9	10.3	5.2
VIII	9.9	13.4	12.2	13.3	13.5	9.3
IX	15.7	20.1	16.5	15.3	18.7	20.4
X	58.1	35.5	31.8	25.8	30.5	59.4
Total <sup>2</sup>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

1/Corresponde a las distribuciones de ISR, Aportaciones a la Seguridad Social e IVA ajustado por formalidad

2/El total puede no sumar debido al redondeo.

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP

Como se observa en el cuadro 1, si se considera solo la contribución porcentual de cada grupo poblacional, el sistema fiscal tiene una distribución de recaudación progresiva, esto quiere decir que, del monto total de la recaudación, los tres deciles de mayor ingreso (VIII a X) aportan más del 50 por ciento. Sin embargo, esta distribución no muestra la carga fiscal real de los contribuyentes; por ejemplo, para los impuestos al consumo (IVA, IEPS e ISAN) el monto que aportan al Estado está en función al valor del objeto consumido, sin embargo, se deja de lado cuanto representa esto para su ingreso bruto total o en su canasta de consumo; por lo que, no expresa por completo la situación para confirmar la progresividad de estos impuestos; por lo que, para tener un marco completo del sistema tributario, es necesario un análisis de la incidencia que los impuestos al consumo tienen en el ingreso bruto y el gasto.

A lo largo de este capítulo se expone la incidencia de cada uno de los impuestos, con el objetivo de analizar de manera específica la injerencia que tiene la tributación en los ingresos de los contribuyentes, y que facilitaría la optimización de la aplicación de políticas públicas.

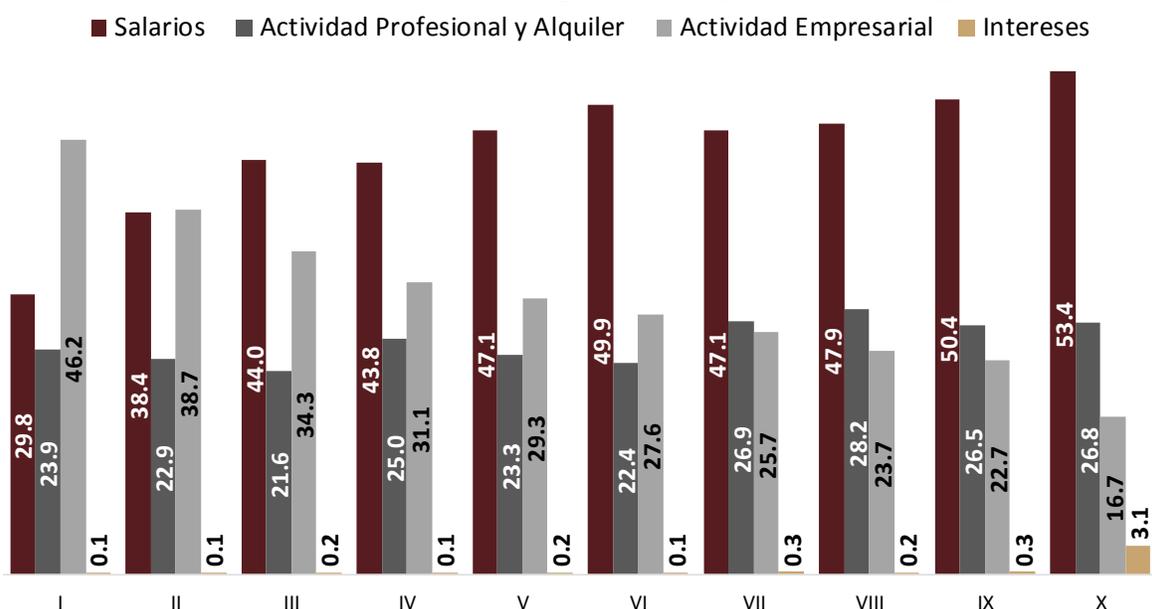
## 1.1 Configuración del pago de ISR por deciles de impuesto

Para poder determinar la incidencia del ISR es necesario, primero, determinar el origen de los ingresos de los contribuyentes, ya que este indica a que sectores afectaría un cambio en sus condiciones.

Si se analiza la composición porcentual del ingreso bruto en sus fuentes, se observa que para los deciles I y II el principal origen de sus ingresos son actividades empresariales, que aportan el 46.2 y 38.7 por ciento respectivamente, se trata de microempresas y pequeños negocios familiares; seguido por sueldos y salarios que aportan 29.8 y 38.4 por ciento para cada decil respectivo.

**Gráfico 1.**

### Composición porcentual del ingreso bruto por fuente de ingreso

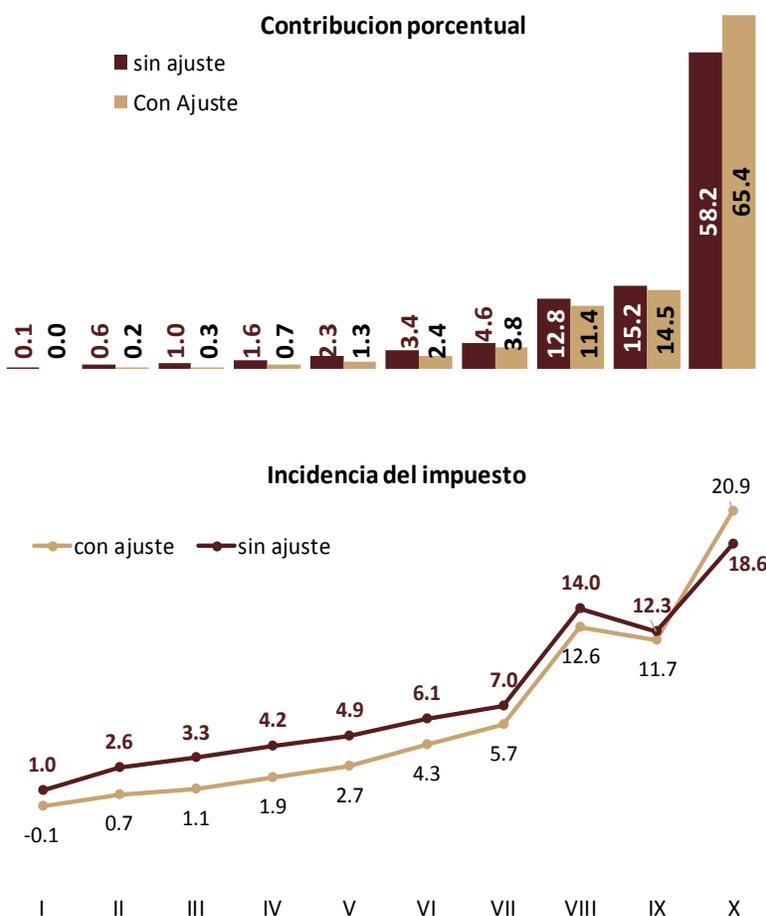


Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP

Por el contrario, a medida que el ingreso se incrementa, la dependencia a sueldos y salarios crece, por ejemplo, para los deciles IV, V, VI y VII los salarios representan el 43.8, 47.1, 49.9 y 47.1 por ciento, en ese orden; estas condiciones propician que la informalidad sea mayor en los deciles de menores ingresos, pues ante una mayor susceptibilidad a los cambios de demanda presentados en el mercado, y un bajo nivel adquisitivo, existe una mayor propensión a la evasión y elusión fiscal.

**Gráfico 2.**

**Contribución porcentual a la recaudación e incidencia del ISR.<sup>1</sup>**  
(Deciles ordenados por ingreso per cápita)



Para evitar este comportamiento, el ISR considera un subsidio al empleo progresivo, esto quiere decir que ante un menor nivel de ingresos, se es acreedor a un subsidio mayor<sup>9</sup>; esto es de gran relevancia, pues hace crecer la brecha de las aportaciones entre los deciles de menores ingresos y los de mayores ingresos; por lo que, interpretar la progresividad solo a través de la contribución porcentual, excluiría del análisis este efecto, que juega un papel complementario en el grado de la incidencia.

Del monto total recaudado sin ajuste por formalidad, (con los ingresos reportados por la ENIGH), 86.2 por ciento es aportado por los deciles de mayores ingresos (VIII, XI, y X), mientras que, los deciles de ingreso medio (IV al VII) y bajos (I, II y III) aportan el

1/ Se consideró la distribución poblacional

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP

11.9 y 1.7 por ciento respectivamente (ver gráfica 2).

Si se considera la incidencia del impuesto (proporcionalmente cuánto del ingreso bruto se usa para el pago del ISR), se observa una tendencia ascendente, congruente con el nivel de ingreso, donde en promedio, los deciles con el menor poder adquisitivo aportan el 2.3 por ciento, mientras que los hogares con el poder adquisitivo medio y alto aportan el 5.6 y 15.0 por ciento de su ingreso bruto respectivamente. Cabe destacar que, a pesar de que la recaudación es ascendente a medida que crece el ingreso, el noveno decil rompe esta regla. No

<sup>9</sup> Para consultar a detalle los montos subsidiados puede consultar el artículo décimo (subsidio para empleo), de la Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR), disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISR\\_091219.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISR_091219.pdf)

existe información suficiente dentro del informe o en los micro datos del SAT que explique este comportamiento.

Sin embargo, esto puede estar asociado a una mayor posibilidad de deducir bienes y servicios consumidos por parte de los deciles de mayor ingreso (a través de ingeniería fiscal, pues su poder adquisitivo permite este tipo de servicios), que sumado a una mayor apertura a beneficios fiscales (como el subsidio al empleo) reducen la proporción de la aportación respecto de su ingreso bruto.

A pesar de que los datos señalan la progresividad del ISR, como se ha referido con anterioridad, no se incluye el subsidio al empleo y los efectos de la informalidad, por lo que, la estimación en la recaudación cuenta con un sesgo de subestimación en los deciles con mayor ingreso. Por ello se consideró el subsidio al empleo y se supuso que todos los agentes reciben al menos un salario mínimo, para calcular el efecto sobre los ingresos reportados en la ENIGH 2018.

Tras realizar el ajuste por formalidad, se observó un incremento en la aportación de los deciles VIII, IX y X, que en conjunto contribuyeron con el 91.3 por ciento de la recaudación total, contrario al descenso registrado en los deciles IV al VII y I al III, que conjuntamente aportaron 8.2 y 0.5 por ciento, en ese orden. Este efecto se repite en la incidencia del impuesto, donde los primeros siete deciles tienen una incidencia baja y el décimo decil registra una incidencia en el pago del ISR de 20.9 por ciento, monto superior en 2.3 puntos porcentuales (pp) al observado si se omite el ajuste por formalidad, por lo que se puede afirmar que, si se considera su aporte a los ingresos tributarios, el ISR es el impuesto más progresivo del sistema fiscal vigente. Cabe destacar lo observado en el decil IX, que tuvo un cambio poco significativo de 0.6 pp, lo que indicaría que es el decil con la menor afectación por informalidad.

Finalmente, como complemento del análisis, es necesario considerar las contribuciones a la Seguridad Social (SS), las cuales representan una disminución del ingreso disponible tras el pago de impuestos, por lo que, su importancia es fundamental en el análisis de la progresividad del sistema fiscal.

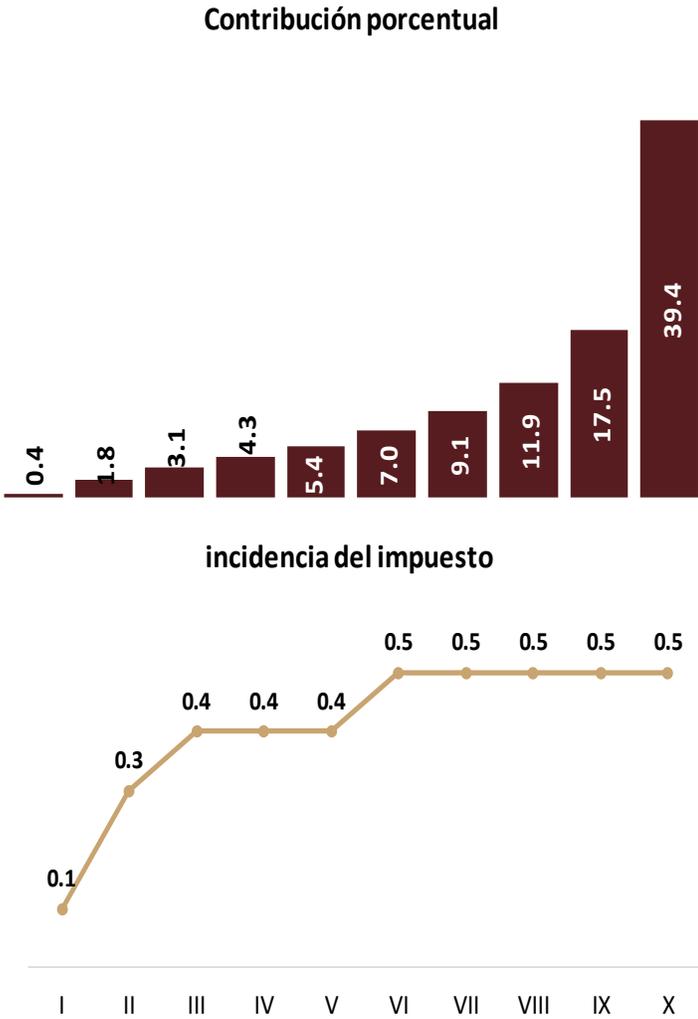
Los deciles VIII, IX y X contribuyen con el 68.8 por ciento de las aportaciones de seguridad social, mientras que los deciles I al VII participan con 31.1 por ciento; a su interior el 5.3 por ciento corresponde a los tres primeros deciles, mientras que el resto (25.8 por ciento), lo aportan los deciles IV al VII. Sin embargo, al considerar la incidencia, se observó una tendencia creciente del decil I al VI y uniforme para los últimos cuatro deciles más altos.

Para los deciles I al III, se observó un comportamiento exponencial, que significa, que las aportaciones tienen un crecimiento superior al de los ingresos brutos, lo que es congruente con la progresividad presente en las aportaciones.

Posteriormente, para los deciles III al V y VI al X, el comportamiento se vuelve uniforme y escalonado, esto quiere decir que entre los deciles III y VI el ingreso destinado al pago de aportaciones es proporcionalmente el mismo; aunque, este incrementa de nuevo en los deciles VI al X, cabe destacar que, para los dos últimos deciles las tasas se mantienen indiferente al nivel de ingreso, derivado del límite en la cuota a la SS.

Este comportamiento se debe a que instituciones como el IMSS tienen limitadas sus cuotas a la seguridad social, por lo que, a pesar de que los ingresos incrementen, la aportación siempre será la misma, lo que ubica esta contribución en un comportamiento regresivo<sup>10</sup>.

**Gráfico 3**  
**Contribución porcentual a la**  
**recaudación e incidencia de la Seguridad Social.<sup>1</sup>**  
 (Deciles ordenados por ingreso per cápita)

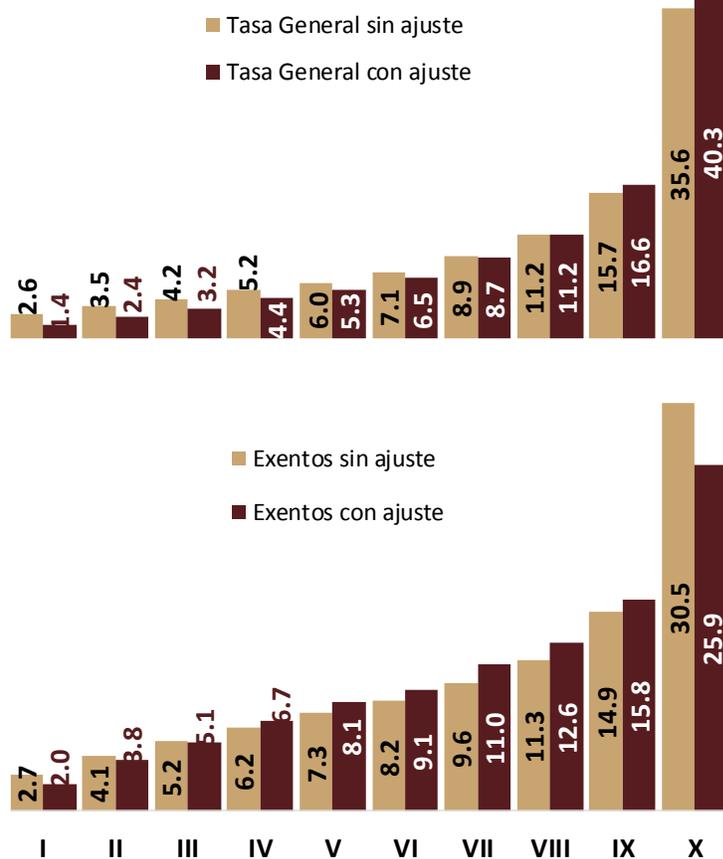


1/ Se consideró la distribución poblacional  
 Fuente: Elaborado por el CFFP con datos de la SHCP

<sup>10</sup> Para un análisis más específico sobre la regresividad de las aportaciones y el comportamiento del ISR, puede consultar la nota: CEFP, Análisis de la recaudación per cápita del ISR por deciles de ingreso.

## 1.2 Análisis de la composición del IVA por deciles de impuestos

**Gráfico 4.**  
Distribución y composición porcentual  
del IVA en el Gasto  
(Deciles ordenados por ingreso per cápita)



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP

la recaudación de los deciles I al VII se reduce considerablemente en comparación a la medición previa, a medida que su ingreso disminuye, mientras que los deciles IX y X incrementan su aportación, pues como se expuso en la sección previa, esto podría explicarse en la medida que los ingresos brutos disminuyen, la propensión a evadir o aludir impuestos incrementa<sup>13</sup>. Sin embargo, el ajuste metodológico

El IVA es el segundo impuesto de mayor importancia para el ingreso tributario, el esquema aplicado durante 2018 grava bienes y servicios con una estructura de tasas diferenciadas: una tasa general de 16 por ciento para todo el país<sup>11</sup>, una tasa cero para alimentos, medicinas, libros, etc, además de bienes y servicios exentos de este impuesto.

Para el análisis se consideró sólo la tasa general y los bienes exentos, dado que son estos dos los contemplados en el ajuste por formalidad<sup>12</sup>.

Durante 2018, el 62.5 por ciento del IVA lo aportaban los deciles VIII, IX y X, mientras que, 27.2 y 10.3 por ciento es producto de los deciles intermedios (IV al VIII) y los deciles de recursos escasos (I, II y III), respectivamente. Si se considera el ajuste por formalidad, completando el ingreso per cápita al menos a un salario mínimo, se tiene que

<sup>11</sup> A partir de un decreto presidencial en 2019, existe una diferenciación más para la zona fronteriza del país, la cual tiene una tasa preferente del 8 por ciento.

<sup>12</sup> Para consultar un análisis completo del IVA y sus implicaciones, puede consultar: CEFP, Análisis de la recaudación per cápita del IVA por deciles de ingreso.

<sup>13</sup> A pesar de esto, no existe evidencia suficiente para afirmar que la evasión está correlacionada al nivel de ingreso; pues no existen datos disponibles sobre los ingresos de las personas físicas y morales a los que la autoridad fiscal ha aplicado juicios y auditorías, en la que la resolución sea negativa para el contribuyente.

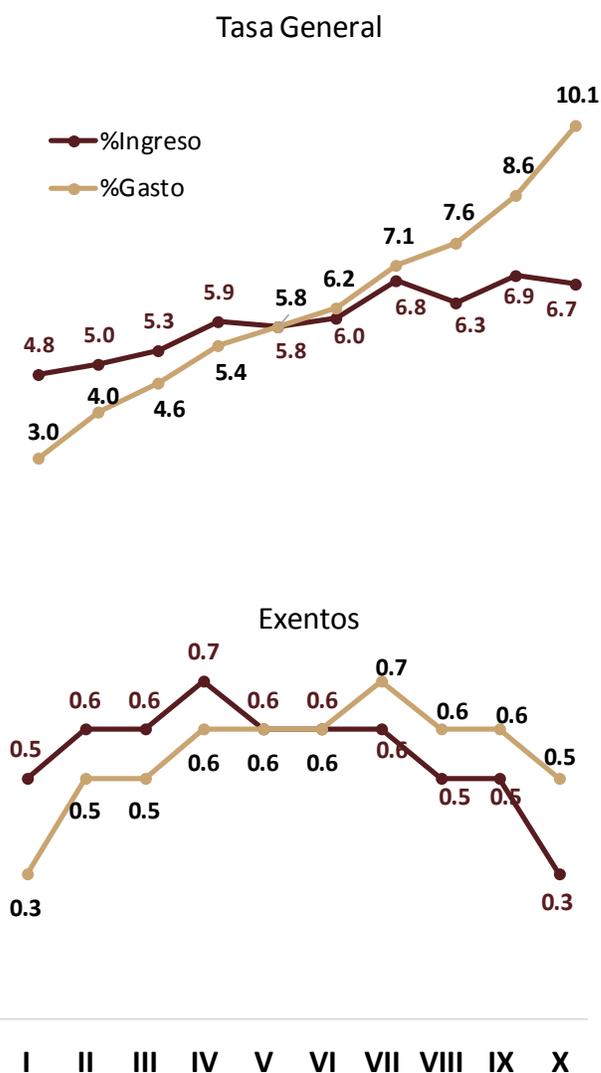
realizado por la SHCP, el cual sustentaría esta afirmación, no es un tratamiento suficiente.

En cuanto al consumo de bienes exentos<sup>14</sup>, la brecha entre el gasto de los bienes y servicios de este régimen, entre los deciles de mayores y menores ingresos en la recaudación potencial, es menor que con el régimen general, por ejemplo, 56.7 por ciento, es consumido por los tres deciles de mayor poder adquisitivo, mientras que, 31.3 y 12.0 por ciento se ubica en los contribuyentes intermedios y los de menor poder adquisitivo, respectivamente.

Si se considera el ajuste por formalidad, los tres deciles de menor ingreso reducen su consumo en 1.1 pp (a 10.9 por ciento), en tanto que los deciles medios y altos (IV al IX) incrementan su consumo en 5.8 pp (pasando de 54.1 a 63.3 por ciento) y sólo el décimo decil reduce su consumo en 4.6 pp, producto del ajuste realizado, que al elevar el ingreso y por ende el gasto, ante deciles que tienen una acumulación mayor de la población, reducen proporcionalmente la importancia de los deciles más altos, debido a la estructura asimétrica en la distribución del ingreso.

Si se considera la proporción del ingreso destinado al pago del IVA, se observa que este tiene una tendencia uniforme (ver gráfico lateral), esto quiere decir que el pago del IVA no está relacionado al incremento en el nivel de ingreso, por ejemplo, para los deciles I, II y III se destina el 5 por ciento de su ingreso bruto total en promedio, mientras tanto, para los deciles intermedios y altos, se destina el 6.1 y 6.6 por ciento en promedio; lo que implica que éste es un impuesto regresivo.

**Gráfico 5.**  
**Incidencia porcentual del IVA**  
**en el Ingreso Bruto 2018**  
(Deciles ordenados por ingreso per cápita)



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP

<sup>14</sup> Cabe aclarar que los datos sobre el consumo de bienes exentos no deben interpretarse como un monto de recaudación, si no como un costo de oportunidad de ingresos, que el estado no recibe al considerarse bienes estratégicos para el desarrollo económico.

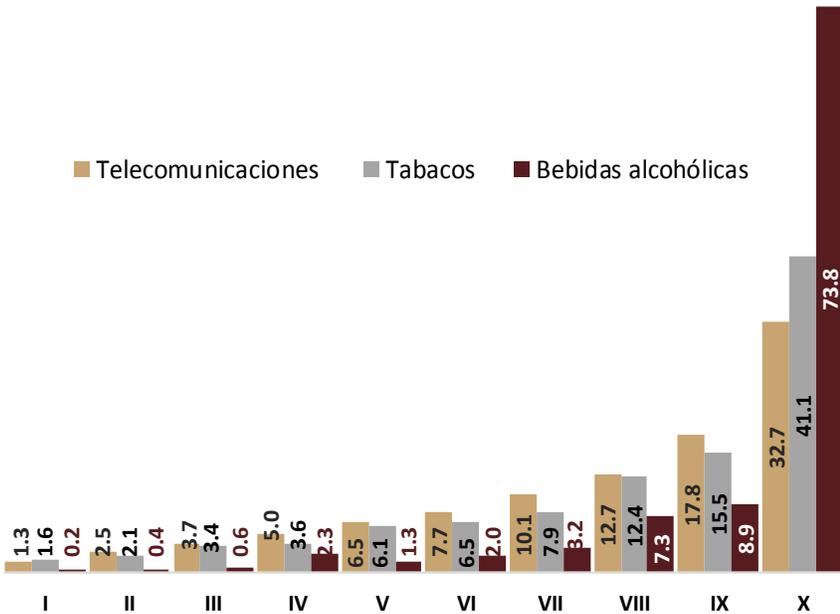
Esta afirmación se sostiene al analizar la incidencia del gasto, que tiene una tendencia creciente, a medida que el nivel de ingreso se incrementa, por ejemplo, para los deciles de menor ingreso en promedio se destina el 3.9 por ciento del total de su gasto al pago de IVA, en tanto que para los deciles intermedios y altos, este es de 24.5 y 26.3 por ciento, lo que señala un consumo más diversificado (una canasta de consumo con mayor objetos) y con mucho mayor valor, lo que eleva la proporción del gasto que debe ser destinado para su cumplimiento.

Para los bienes exentos la tendencia positiva se mantiene, pues a medida que el ingreso incrementa se destina una menor proporción del ingreso al pago del IVA, que pasa de un promedio de 0.6 con los tres deciles más pobres a 0.4 por ciento con los tres deciles de mayores ingresos, siendo el décimo decil el que menos consume este tipo de bienes con 0.3 por ciento de su ingreso destinado al consumo destinado a este tipo de productos. El gasto destinado es mayor a medida que el ingreso crece, lo que implica un mayor valor o una mayor cantidad, esto se complementa con el comportamiento observado en el régimen general, por lo que, se puede afirmar que el IVA es un impuesto regresivo.

### 1.3 Análisis de la composición del IEPS

Por su nivel de importancia, el IEPS es el tercer gravamen que más contribuye a los ingresos tributarios, está conformado por nueve impuestos distintos, sin embargo, se clasifica normalmente en el IEPS a Gasolina y Diferente de Gasolinas. A su vez, este último contiene ocho distintos impuestos, sin embargo, con el fin de simplificar el análisis solo se considerarán los tres más importantes, el impuesto a tabacos,

**Gráfico 6.**  
**Contribución porcentual a la recaudación**  
**de los principales impuestos del IEPS no petrolero**  
 (Deciles ordenados por ingreso per cápita)



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP

bebidas alcohólicas y telecomunicaciones.

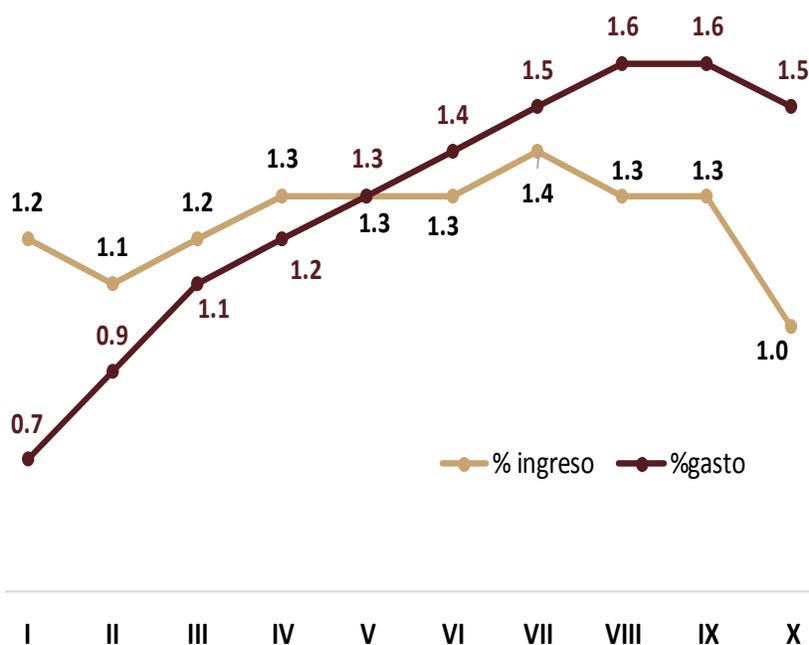
En las telecomunicaciones 63.2 por ciento se obtiene de los tres deciles de mayor ingreso, seguido por los deciles intermedios con una aportación de 29.3 por ciento y los tres de menor ingreso con 7.5 por ciento (ver gráfico siguiente), esto es consistente con el mercado de telecomunicaciones, que a pesar de no ser un bien necesario, dada la cantidad de oferta, se ha estratificado considerablemente en los deciles de menores ingresos a través de servicios de telefonía y servicios de televisión de paga de bajo precio.

Para el tabaco y bebidas alcohólicas existen dos efectos particulares, para el primero 69.0 por ciento lo aportan los deciles VIII, IX y X, mientras que el 24.1 y 7.1 por ciento, proviene de los

deciles IV al VIII y de los deciles I, II y III, respectivamente; a pesar de que pareciese que el consumo es mayor, dado que no existe un diferencial de valor significativo (esto dado que los puros, que serían los de mayor precio son consumido por una menor cantidad de contribuyentes), lo que sugiere es que los deciles de menores ingresos tienen un consumo mayor de tabacos que entran de contrabando al país, esta afirmación se respalda, con la rápida distribución que este producto ha tenido en el territorio nacional y que dada su naturaleza no contribuyen a los ingresos tributarios.<sup>15</sup>

**Gráfico 7.**

**Incidencia de la recaudación del IEPS no petrolero**  
(Deciles ordenados por ingreso per cápita)



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP

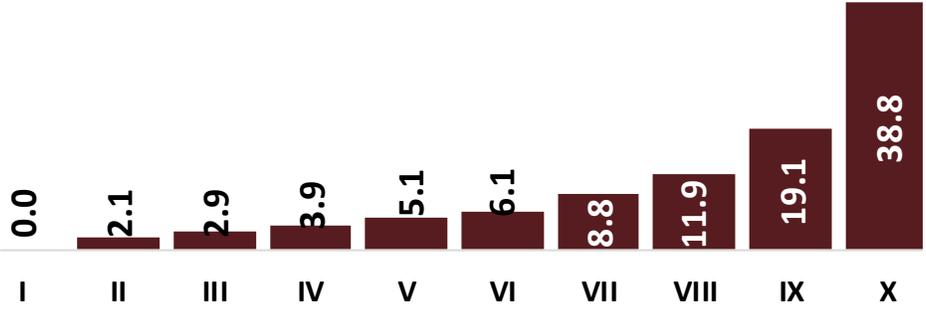
De igual manera, en el consumo de alcohol, los tres deciles de mayor poder adquisitivo contribuyen con el 90.0 por ciento del impuesto total, mientras tanto, los deciles de ingreso intermedio y bajo contribuyen con el 8.8 y 1.2 por ciento, lo que

<sup>15</sup> Para más información al respecto, puede consultar: CEFP, El Tabaquismo y su efecto en las Finanzas Públicas: 2007-2017, disponible en: <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2018/notacefp0042018.pdf>

sugiere un mayor consumo de este producto, sin embargo, de igual manera, esta conclusión sería incorrecta, dado que, existe una mayor cantidad de bienes sustitutos; es decir que lo que señala esta distribución, es que a medida que los ingresos crecen, el valor de consumo aumenta en una proporción mayor al ingreso promedio, lo que hace que la aportación al impuesto sea mayor, pero el consumo total sea similar entre todos los deciles de ingreso<sup>16</sup>.

Si se considera la incidencia promedio de todos los impuestos que conforman el IEPS se observa que la proporción destinada de ingreso se mantiene constante, entre los diversos niveles de ingreso, por ejemplo, para los deciles I, II y III; así como los deciles VIII, IX y X la incidencia promedio es de 1.2 por ciento, mientras que, para los deciles intermedios la incidencia es de 1.3 por ciento. Esto respalda la afirmación, de que los impuestos al consumo son regresivos; y se apoya con una distribución de la incidencia al gasto con tendencia positiva, lo que sugiere que el valor de los productos consumidos crece proporcionalmente más que el incremento de los ingresos brutos. Para los deciles con menor poder adquisitivo, el promedio es de 0.9 por ciento, a su vez, los deciles de ingreso medio y alto destinan en promedio el 1.4 y 1.6 por ciento de su gasto total al pago del IEPS.

**Gráfico 8**  
**Contribución porcentual a la recaudación del IEPS de gasolina y diésel**  
 (Deciles ordenados por ingreso per cápita)



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP

Por otro lado, si se analiza el IEPS a gasolina, destaca el que la SHCP no ofrezca la incidencia de este impuesto, por lo que, no existen datos suficientes para

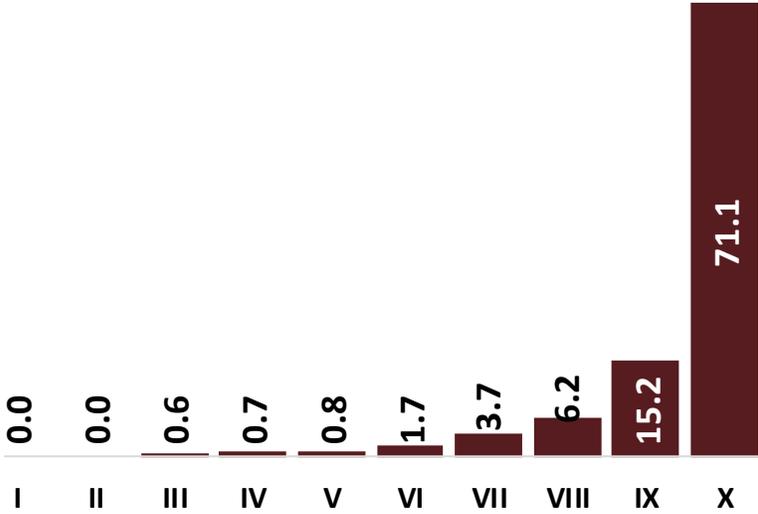
<sup>16</sup> Para un análisis detallado, sobre el cobro del IEPS a cervezas y bebidas alcohólicas, puede consultar: CEFP, IEPS a Cervezas y Bebidas Alcohólicas, disponible en: <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2018/notacefp0302018.pdf>

considerar su progresividad; a pesar de esto, se observó que 62.7 por ciento, es aportado por los deciles VIII, IX y X, y que el 29.5 y 6.3 por ciento, es aportado por los deciles IV al VII y I al III, en ese orden, lo que sugiere un mayor consumo de este combustible para los deciles de mayor ingreso.

### 1.4 Contribución porcentual del ISAN

El 71.1 por ciento de los ingresos tributarios provenientes del ISAN son aportados por el décimo decil, mientras que, los deciles III al IX aportan el 28.9 por ciento. Cabe destacar que los deciles I y II no tienen una aportación en este impuesto, esto se debe a que la naturaleza del ISAN excluye a los deciles de menores ingreso, dado que su recta presupuestaria no es suficiente para el consumo de automóviles nuevos, por lo que, su progresividad es muy clara.

**Gráfico 9.**  
**Contribución porcentual a**  
**la recaudación del ISAN**  
(Deciles ordenados por ingreso per cápita)



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP

## 2. Distribución del Gasto Público Federal

### 2.1 Distribución e incidencia del gasto en desarrollo social

La SHCP establece que el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es uno de los instrumentos rectores de Política Pública, en el cual se identifican los montos de recursos asignados a las distintas prioridades y áreas de atención del gobierno.

Para su análisis y seguimiento, el Gasto Público se presenta de forma ordenada y sistemática en tres clasificaciones: Administrativa, Funcional y Económica.

La SHCP emplea para efectuar su análisis de distribución del gasto, por deciles de hogares, la clasificación funcional del gasto, que es la asignación de recursos para atender las diversas funciones públicas, las cuales se agrupan en tres Finalidades: Desarrollo Social; Desarrollo Económico, y Gobierno.

De estas, el análisis de la SHCP utiliza el gasto efectuado en las funciones de Desarrollo Social, para analizar el impacto del gasto sobre el bienestar de los hogares, derivado de la aplicación en diferentes acciones, programas y proyectos que se orientan a mejorar las condiciones de vida de la población.

Las funciones que se incluyen en esta finalidad se resumen en la gráfica 10. Es importante destacar que, las funciones a las que se les asigna y ejercen la mayor parte del presupuesto son: Protección social, Educación y Salud. De la primera, el análisis segrega el gasto en pensiones y jubilaciones para hacer un análisis específico de este gasto, como se expone a continuación.

Gráfica 10  
Clasificación Funcional de la Finalidad de Desarrollo Social



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP, Distribución de pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogar y personas 2018.

#### 2.1.1 Distribución del gasto en desarrollo social

Entre 2003 y 2019, el gasto de la Finalidad Desarrollo Social mostró una tendencia creciente sostenida, derivada por la expansión e implementación de programas y acciones gubernamentales para reducir las carencias sociales y abatir la proporción de la población mexicana que vive en condiciones de pobreza. En este periodo se registró un incremento medio anual de 4.1 por ciento real en el gasto social. Si bien, a partir de 2015 hasta 2018 muestra una tendencia decreciente.

**Gráfica 11**  
**Gasto en Desarrollo Social 2003 a 2018**  
(Miles de millones de pesos de 2018)



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

En 2018, el gasto de la finalidad alcanzó dos billones 436 Mmp, lo que implicó en términos reales 1.6 por ciento respecto a 2017. La distribución de estos recursos se concentró en tres funciones; protección social 36.3 por ciento (incluyendo pensiones), educación 29.3 por ciento y salud 23.3 por ciento, quedando tan solo 11.0 por ciento para el resto de las funciones.

**Cuadro 2**  
**Composición del Gasto en Desarrollo Social por Función, 2011 a 2018**  
(Miles de millones de pesos a precios de 2018)

Años	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Estructura 2018 %	TMC
<b>Total</b>	<b>2,189.7</b>	<b>2,253.2</b>	<b>2,323.6</b>	<b>2,417.5</b>	<b>2,587.6</b>	<b>2,584.6</b>	<b>2,398.7</b>	<b>2,436.3</b>	<b>100.0</b>	<b>1.5</b>
Educación	710.1	711.2	714.2	741.8	770.9	762.8	724.8	715.0	29.3	0.1
Salud	530.0	558.3	549.8	557.0	573.1	575.0	574.1	567.2	23.3	1.0
Recreación, Cultura y Otras Manifi	27.9	32.9	31.3	31.6	32.1	25.5	20.5	20.6	0.8	-4.2
Protección Social	593.4	650.5	684.1	748.0	796.9	833.3	846.1	885.5	36.3	5.9
Vivienda y servicios a la comunidc	268.4	265.0	311.1	302.8	380.4	358.8	211.9	224.9	9.2	-2.5
Protección ambiental	58.6	34.4	31.7	35.4	34.4	28.3	20.7	22.5	0.9	-12.8
Otros Asuntos Sociales	1.2	1.0	1.4	1.2	2.0	0.9	0.6	0.5	0.0	-11.8

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2011 a 2018, SHCP.

- **Protección Social.** En 2018 se erogaron 885.5 Mmp (incluidas las pensiones), con los cuales se buscó garantizar el acceso a prestaciones económicas y sociales de la población que por ley le corresponden. Entre 2011 y 2018 fue la función con mayor crecimiento promedio, 5.9 por ciento real.

- **Educación,** En 2018, el monto ejercido por esta función alcanzo 715.0 Mmp; la Secretaría de Educación Pública (SEP) erogó 40.3 por ciento de este monto, las principales acciones que llevó a cabo la SEP con estos recursos fueron entre otros, financiamiento a universidades públicas, gastos asociados a servicios educativos, entrega de libros y de becas para concluir la educación básica.

El resto del gasto en educación (59.7%) se destinó a las aportaciones federales a los estados, municipios y alcaldías de la Ciudad de México para actividades de educación básica, media superior y superior, así como para la educación tecnológica y de adultos.

- **Salud.** El gasto en salud en 2018 ascendió a 567.2 Mmp, de los cuales el Seguro Popular erogó más de la mitad de los recursos (58.0%)<sup>17</sup> en este programa estaban inscritas 53.6 millones de personas de las 32 entidades.

## 2.1.2 Incidencia del gasto en desarrollo social en el ingreso promedio mensual por persona

Los recursos federales asignados a programas sociales favorecen los ingresos de los hogares, principalmente de aquellos que pertenecen a los primeros deciles, los de menores ingresos.

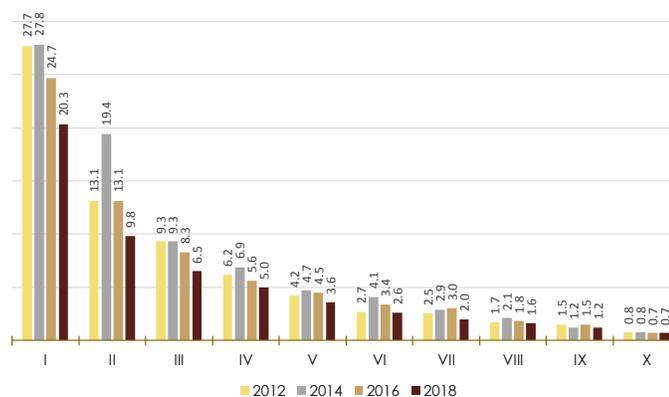
Para distribuir los beneficios de los programas sociales entre la población, el gobierno utiliza las transferencias y las clasifica en monetarias y no monetarias.

a) **Transferencias monetarias:** Son los ingresos transferidos a través de los programas sociales que fueron reportados por los hogares encuestados en la ENIGH 2018<sup>18</sup>.

b) **Transferencias no monetarias o en especie:** las cuales pueden ser alimentarias; para el uso del transporte público; entrega de enseres o utensilios domésticos; entrega de vestido y calzado; servicios de comunicaciones; entrega de combustibles; servicios de conservación para la vivienda; entrega de medicamentos y bienes para el cuidado de la salud, así como material y equipo educativo, además de uniformes.

La SHCP confirmó un aumento significativo en el ingreso total de los tres primeros deciles después de las transferencias<sup>19</sup>.

**Gráfica 12**  
Variación Porcentual en el Ingreso después de transferencias menos el ingreso antes de transferencias por decil, 2012-2018 (porcentajes)



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP, Distribución de pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogar y personas 2018.

<sup>17</sup> Esta información, citada en la página, 53 del documento de la SHCP es imprecisa. El presupuesto aprobado para el programa del Seguro Popular en 2018 ascendió a 68 mil 974.6 millones de pesos, mismos que representaron 58.6% del monto aprobado para la función salud en el Ramo 12 Salud; mientras que el gasto ejercido en la función salud, en ese mismo año, comprendiendo todos los ramos presupuestarios que participan en ella, alcanzó 570 mil 8.6 millones de pesos, de este total el programa del Seguro Popular representó 12.0%. La corrección de la cifras no hace variar los resultados cualitativos del análisis de progresividad y de impacto sobre el ingreso de las familias.

<sup>18</sup> Becas escolares del gobierno, Pensión para Adultos Mayores (PAM), Programa de Empleo Temporal (PET), Apoyos Directos al Campo, Programa de Apoyo Alimentario (PAL), Programa de Inclusión Social Prospera, entre otros programas sociales.

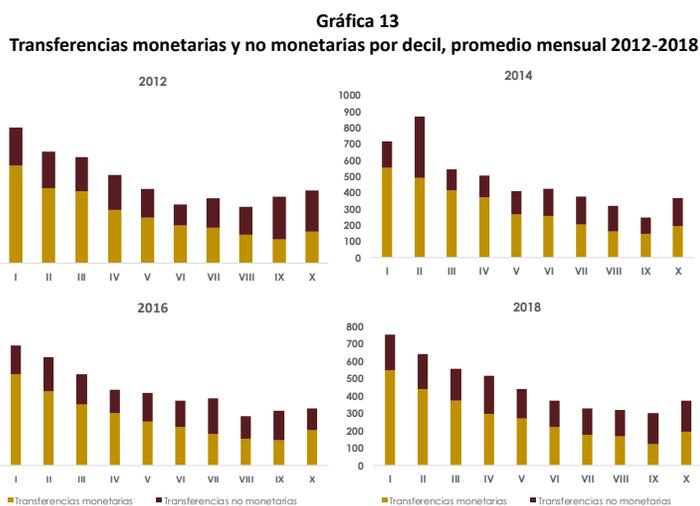
<sup>19</sup> Para medir la incidencia del gasto en desarrollo social, en el ingreso de los hogares, calculó la diferencia entre el ingreso promedio mensual per-cápita antes y después de las transferencias gubernamentales, por hogar y por decil y se comparó tanto en términos absolutos como porcentuales.

No obstante, también observa una participación decreciente de las transferencias en el ingreso de esos hogares, expresada en la menor variación porcentual del ingreso después de las transferencias en los tres primeros deciles, en particular hacia 2018, según se aprecia en la Gráfica 12.

Se observó que el efecto de las transferencias gubernamentales es altamente progresivo. Sin embargo, entre 2012 y 2018, algunos programas han registrado una distribución regresiva, pues son aprovechados por los últimos deciles, que son los de mayores ingresos. Se identificó que entre 45 y 55 por ciento del total de las transferencias no monetarias son distribuidas a los últimos deciles en tanto que para los primeros tan solo les corresponde 30 por ciento de dichas transferencias.

En el análisis de las **transferencias monetarias y no monetarias promedio mensual por decil**, la SHCP informa que para los años 2012 y 2014, las transferencias no monetarias registran una distribución regresiva, en tanto que las transferencias monetarias se distribuyen a los hogares de los primeros deciles por lo que su distribución es progresiva.

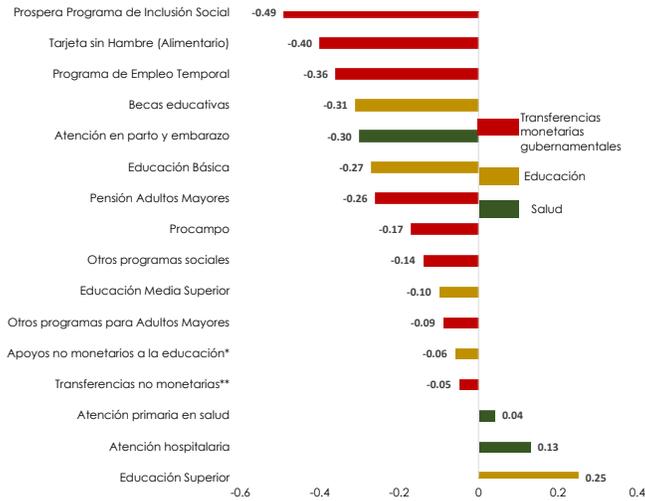
De acuerdo con la información de la SHCP, el porcentaje de las transferencias totales respecto al ingreso promedio per-cápita por decil, las transferencias totales que dispone el gobierno para el primer decil representan una cuarta parte del ingreso promedio per-cápita, predominando las transferencias monetarias. Por el contrario, para los últimos tres deciles el efecto de las transferencias totales sobre el ingreso es casi nulo.



Respecto **al coeficiente de concentración (CC)**<sup>20</sup>, **del gasto en desarrollo social**, los programas sociales, que se consideraron en este estudio, registraron de manera general y conjunta una distribución progresiva, sin embargo, ciertos programas, tales como la “Atención Hospitalaria” y “Gasto en Educación Superior” registran una distribución regresiva, por lo que favorecen más a los hogares con ingresos mayores, mientras que el programa “Atención Primaria en Salud” tiende a una distribución equitativa al arrojar un  $CC = 0.04$ .

<sup>20</sup> El coeficiente de concentración toma valores en un intervalo entre -1 y 1. Cuando el CC es cercano a -1 significa que la distribución del gasto es “progresiva” -se distribuye a los primeros deciles-, mientras que si el valor del CC es cercano a 1 entonces la distribución del gasto es “regresiva” -se distribuye a los últimos deciles-, si el valor del CC es cercano o igual a cero entonces la distribución del gasto es equitativa.

**Gráfica 14**  
**Coefficiente de Concentración del gasto en desarrollo social, 2018**



\*Los apoyos no monetarios en educación incluyen gasto en útiles escolares (gastos recurrentes -como pago de credenciales o seguros, transporte escolar y material- y equipo para la educación).

\*\*Las transferencias no monetarias incluyen: transferencias alimentarias (como despensas, suplementos alimenticios, leche, desayunos, comidas y cenas), transferencias para el uso del transporte público, entrega de enseres o utensilios domésticos (como televisores, refrigeradores o lavadoras), entrega de vestido y calzado, servicios de comunicaciones públicos como internet o teléfono y, entrega de combustibles y servicios de conservación de vivienda (como recolección de basura).

Fuente: Elaborado por CEFP con información de la SHCP.

## 2.2 Distribución e incidencia del gasto en desarrollo social por área de atención.

En este apartado se analiza la distribución e incidencia del gasto en desarrollo social en las áreas de protección social, educación y salud; así mismo destaca la distribución de la transferencia por deciles de hogares y el CC a nivel nacional, rural y urbano.

### 2.2.1 Gasto en protección social.

Conforme establece Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), la protección social comprende los programas, actividades y proyectos relacionados con la protección social que desarrollan los entes públicos en materia de incapacidad económica o laboral, edad avanzada, personas en situación económica extrema, familia e hijos, desempleo, vivienda, exclusión social. Esta incluye, entre otras, los gastos en servicios y transferencias a personas y hogares y los gastos en servicios proporcionados a distintas agrupaciones<sup>21</sup> Esta función también comprende el gasto en pensiones, el cual aquí se segrega para un análisis particular.

<sup>21</sup> Distribución de pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogar y personas para 2018, SHCP 2020.

La ENIGH permite observar el ingreso de los hogares proveniente de diversas fuentes, entre las que se identifican las transferencias gubernamentales, que es el que reciben las familias a través de algún programa social.

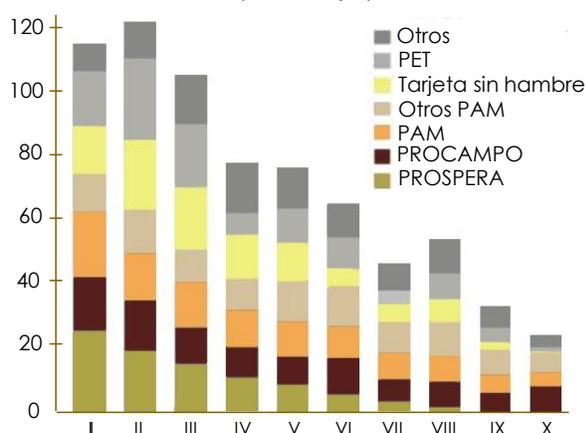
La mayor parte de los recursos de los programas sociales<sup>22</sup> se concentran principalmente en los tres primeros deciles de la población, esto se debe a que están dirigidos a familias de menores ingresos, toda vez que son estas las que requieren un mayor apoyo social como consecuencia de su bajo ingreso. A esta distribución se le denomina “Gasto progresivo<sup>23</sup>”.

El programa Procampo<sup>24</sup> fue la excepción pues este en 2016 destinó más de 20 por ciento de sus recursos al decil X por lo que en este programa la distribución de los recursos fue “Gasto regresivo<sup>25</sup>”.

En particular se destaca que, la distribución de las transferencias vinculadas a protección social

durante 2018 fue más progresiva que en 2016, lo que se explicó por las aportaciones en el orden estatal, que en el 2016 favorecieron al quinto decil sobre los primeros,

**Gráfica 15**  
**Distribución porcentual de los programas federales de protección social por decil, 2018**  
(Porcentajes)



Nota.-La suma de los porcentajes es mayor a 100% debido a que los hogares pueden recibir más de uno de los programas sociales.

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP, Distribución de pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogar y personas 2018.

<sup>22</sup> El programa S071 “Programa de Empleo Temporal (PET)” se notificó su eliminación de la Estructura Programática a emplear en el Proyecto del Presupuesto de Egresos (EP) 2020, no obstante, en el PEF aprobado 2019 ya no estaba incluido en la EP.

La “Tarjeta sin hambre” fue uno de varios instrumentos de la Cruzada Nacional sin Hambre, esta estrategia se implementó en 2013 para abatir la extrema pobreza alimentaria, el programa Nacional sin Hambre culminó en 2018, y fue coordinado por la UR Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social, a través del programa S118 programa de apoyo alimentario.

El Pp S072 “PROSPERA Programa de Inclusión Social” operaba bajo tres vertientes; la vertiente educativa cambió su denominación al “Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez”, mientras que las correspondientes a bienestar y salud fueron eliminadas.

En el PEF 2019 el Pp S176 “Pensión para Adultos Mayores (PAM)” cambió su denominación a “Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores”, no obstante, en la EP a emplear en ese año no se notificó el cambio de denominación.

<sup>23</sup> El gasto se asigna principalmente a los primeros deciles, que son los hogares con menores ingresos per cápita.

<sup>24</sup> En la Estructura programática a emplear en el Proyecto del Presupuesto de Egresos 2016, en la pp 18, Reconfiguración Programática 2013-2014, se advirtió la fusión de los programas S231 PROCAMPO Productivo (Procampo; Insumos, Café y Agricultura de Autoconsumo), S234 Programa de Sustentabilidad de Recursos Naturales (Bioenergía y fuentes alternativas, y Reconversión Productiva), y S230 Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura (Agricultura protegida, Ramas Productivas, Tecnificación del Riego y PROMAF) en el Pp S259 “Programa de Fomento a la Agricultura”, el cual hasta la EP 2020 se fusionó con el programa S257 “Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria”, quedando S159 “Programa de Fomento a la Agricultura”, no obstante en la EP del PEF Aprobado se denominó Programa de “Fomento a la Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura”.

<sup>25</sup> El Gasto público se concentra en los hogares con mayores ingresos.

en comparación con el 2018. En contraste, las aportaciones federales y municipales mantuvieron una distribución menos progresiva en 2018 que en 2016.

Por otro lado, respecto a las transferencias monetarias, y con base en información del coeficiente de concentración<sup>26</sup>, se observa que entre los diferentes ámbitos territoriales existen diferentes grados de progresividad en el gasto público, es decir, entre las localidades rurales respecto a las localidades urbanas.

En general, se identifican componentes con mayor grado de progresividad del gasto en protección social efectuado por los tres órdenes de gobierno en el ámbito rural, en contraste con el obtenido por el gasto realizado en el medio urbano.

### **2.2.2 Gasto en educación.**

En virtud de que la educación es un derecho social, el gasto en educación tiene por objetivo incrementar la cobertura, calidad, inclusión y equidad educativa entre los diferentes grupos poblacionales, que consecuentemente derive en una sociedad más crítica, capaz de hacer frente a los progresos y con miras a fortalecer el desarrollo nacional.

En virtud de este hecho, el gobierno mexicano realiza un importante gasto en educación<sup>27</sup>, cuyos efectos redistributivos no solo tienen efecto en lo inmediato sobre el ingreso transitorio de las familias sino también en el largo plazo. El primero de estos efectos es el que se analiza en este documento para determinar su grado de progresividad.

---

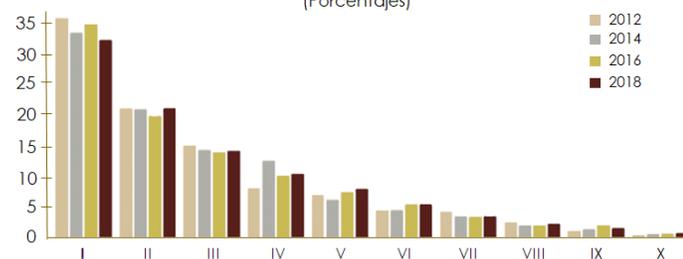
<sup>26</sup> CC = 0 Neutro, implica que el gasto se distribuye de manera equitativa en los deciles de hogares; CC<0 es progresivo e implica que el gasto público se concentra en los deciles de menores ingresos; y un CC>0 es regresivo por lo que el gasto público se concentra en los hogares con mayores ingresos.

<sup>27</sup> El documento original de la SHCP cita en su página 66 los datos del gasto nacional y público en educación, la información citada allí y en la gráfica 3.12 es inexacta, toda vez que allí se dice que el gasto en educación nacional ascendió a 100.6 miles de millones de pesos (Mmp) en el año 2018. Baste señalar que en ese año el presupuesto federal en la función educación fue de 710.3 Mmp, mientras que el gasto ejercido llegó a 735.3 Mmp, los datos presentados para la serie de 2012 a 2018 en la gráfica señalada presentan la misma imprecisión. Es importante señalar también que La corrección de los datos no cambia los resultados cualitativos del análisis efectuado, y continúan siendo válidos, así como tampoco los valores de los indicadores estadísticos derivados sustancialmente.

## Distribución del gasto público en becas educativas

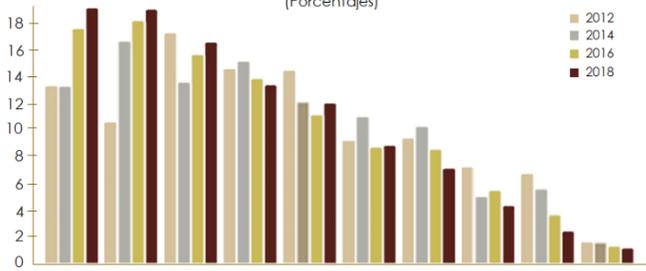
De acuerdo con lo reportado por la SHCP, se observa el carácter progresivo del otorgamiento de **becas de nivel básico**, pues la mayor proporción de las transferencias se concentra en los primeros tres deciles, con aproximadamente 70 por ciento del total de las becas otorgadas en dichos niveles. No obstante, entre 2012 y 2018 se observa una reducción de cuatro puntos porcentuales en dicho porcentaje.

**Gráfica 16**  
Distribución porcentual del otorgamiento de becas del nivel básico por decil, 2012-2018  
(Porcentajes)



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP, Distribución de pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogar y personas 2018.

**Gráfica 17**  
Distribución porcentual del otorgamiento de becas del nivel medio superior por decil, 2012-2018  
(Porcentajes)



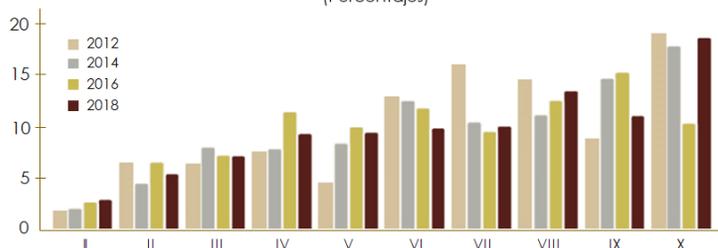
Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP, Distribución de pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogar y personas 2018.

De igual forma se observa que, la distribución de las **becas a nivel educativo medio superior** se concentra en los primeros cinco deciles de hogares de menor ingreso, con aproximadamente 70 por ciento del total de las becas otorgadas en dicho nivel. El porcentaje de distribución ha aumentado en alrededor de ocho

puntos porcentuales entre 2012 y 2018, lo que implica una reconfiguración de las transferencias a este nivel educativo hacia un gasto más progresivo.

En contraste, se observa que la distribución de **becas para el nivel educativo superior** se concentra en los cinco deciles de hogares de mayor ingreso, con poco más de 60 por ciento del total de las becas otorgadas en dichos niveles. Lo que obedece a una correlación directa entre el nivel educativo y el nivel de ingreso de los hogares en México. Sin embargo, se observa una reducción en el

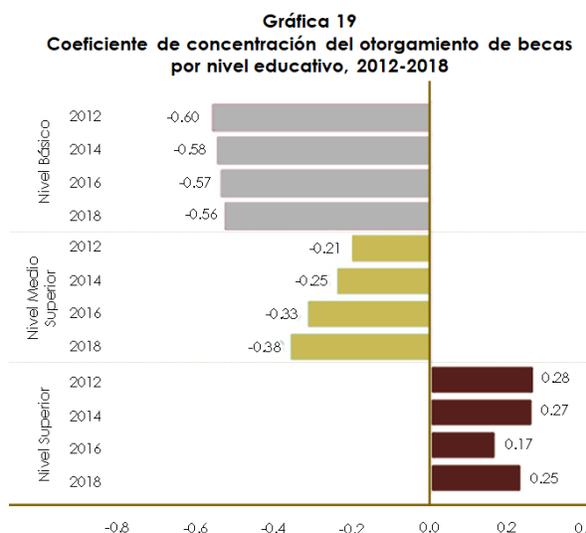
**Gráfica 18**  
Distribución porcentual del otorgamiento de becas del nivel superior por decil, 2012-2018  
(Porcentajes)



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP, Distribución de pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogar y personas 2018.

porcentaje de concentración del gasto a este nivel educativo en los últimos deciles de alrededor de ocho puntos porcentuales entre 2012 y 2018, mismos que se transfirieron a los primeros cinco deciles durante dicho periodo.

En conclusión, el coeficiente de concentración del otorgamiento de becas por nivel educativo muestra un coeficiente de concentración negativo para los niveles básico y medio superior, lo que denota el carácter progresivo de la distribución de becas otorgadas en dichos niveles; mientras que, el coeficiente de concentración de becas otorgadas a nivel superior muestra un valor positivo, lo cual señala regresividad en la distribución del gasto debido a que este se concentró en los deciles de hogares con mayor ingreso entre 2012 y 2018.

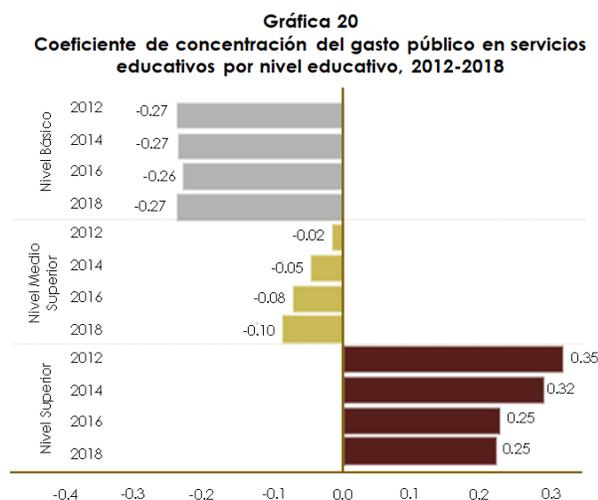


Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP, Distribución de pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogar y personas 2018.

### Distribución del gasto público en servicios educativos

En el ciclo escolar 2017-2018, conforme lo reportó la SEP, la distribución de la matrícula se concentró principalmente en el nivel básico con 69.8 por ciento, le siguió el nivel medio superior con 14.4 por ciento y el nivel de educación superior con 10.6 por ciento. En tanto que, la matrícula correspondiente a capacitación para el trabajo se ubicó en el último lugar, situación que se explica por su concentración en la mejora de la productividad y competitividad exclusivamente para el mercado laboral.

Por otra parte, con base en datos de la ENIGH 2018, se observa que el mayor porcentaje del gasto público en el nivel básico se distribuye en los primeros deciles, y que esta participación se reduce conforme se



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP, Distribución de pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogar y personas 2018.

avanza hacia los deciles de hogares de mayor ingreso, en los cuales tiene mayor peso el nivel de educación superior.

Para preescolar, primaria y secundaria existe una concentración en los deciles de hogares de menor ingreso, de manera que se identifica una política progresiva para el nivel básico y medio superior, y una política regresiva para el nivel superior, con una tendencia hacia la baja especialmente entre los años 2012-2016.

### **Distribución del gasto público en apoyos no monetarios para la educación.**

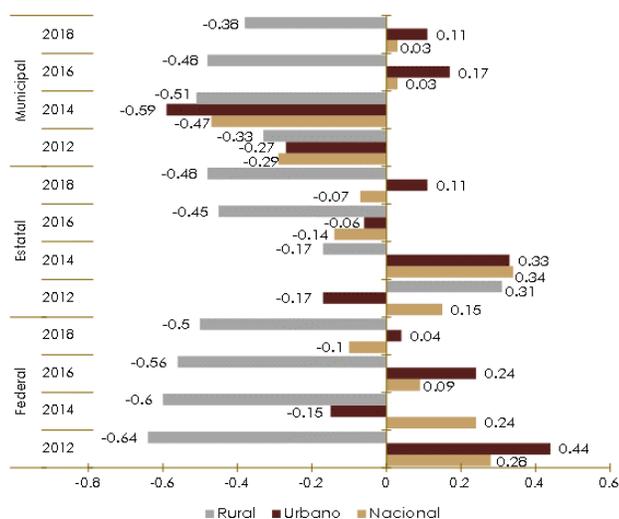
Los apoyos no monetarios en educación se refieren a los bienes en especie y servicios, tales como transporte escolar, enseñanza adicional, libros, credenciales, equipo y material escolar, uniformes, prendas de vestir escolares, entre otros gastos escolares que entregan los diferentes órdenes de gobierno (municipal, estatal y federal).

De acuerdo con lo reportado por la SHCP, este tipo de gasto tiende a presentar una distribución heterogénea entre deciles y poco consistente entre los años de comparación. Sin embargo, se observa un ligero aumento en la progresividad en el gasto estatal y federal, en tanto que el gasto municipal se dirige en mayor medida a los deciles de hogares de mayor ingreso en 2018, perdiendo progresividad en sus transferencias.

Con base en los coeficientes de concentración del gasto público por ámbito de localidad y niveles de gobierno, se observa para los primeros años de análisis un gasto regresivo en apoyos no monetarios para educación por parte de las entidades federativas y la federación, con un redireccionamiento del gasto hacia los primeros deciles, en 2016 y 2018. En contraste, el gasto municipal en este rubro ha perdido su carácter progresivo en los últimos años.

En 2018, en lo referente al gasto público en apoyos no monetarios para educación en localidades

**Gráfica 21**  
**Coefficiente de concentración del gasto público en apoyos no monetarios para educación por orden de gobierno otorgador en el ámbito nacional y urbano y rural 2012-2018**



**Fuente:** Elaborado por el CEFP con información de la SHCP, Distribución de pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogar y personas 2018.

urbanas, se aprecia una tendencia hacia una menor progresividad del gasto para todos los niveles de gobierno.

Finalmente, destaca la concentración del gasto en apoyos no monetarios para educación en el ámbito rural, lo que refleja una política progresiva que se extiende a todos los niveles de agregación, con excepción del gasto realizado a nivel estatal para el año 2012.

### 2.2.3 Gasto en Salud.

Toda vez que la Salud es un derecho social que permite acceder a un mejor nivel de vida, la política gubernamental pretende mantener el financiamiento a este derecho constitucional a fin de cubrir la demanda social.

#### Gasto total y público en salud.

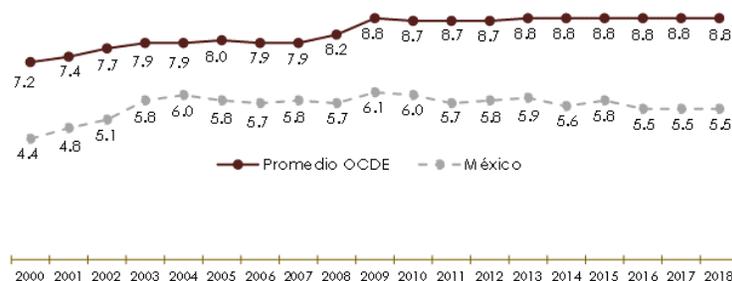
En cifras de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), de 2000 a 2018 el gasto total en salud (público y privado) como porcentaje del PIB mostró variaciones significativas, al pasar de 4.4 por ciento a 5.5 por ciento en periodo citado, registrando el punto más alto en 2009 con 6.1 por ciento.

A pesar del grado de avance del gasto en este sector, aún se percibe un rezago importante al compararlo con el promedio de los países de la OCDE cuyo porcentaje del gasto se ubica en 8.8 por ciento del PIB en 2018.

Respecto al Gasto Público en Salud, la SHCP, muestra que si bien el gasto público en salud se ha incrementado como

porcentaje del PIB al pasar de 2.2 por ciento en 2000 a 2.8 por ciento en 2018, resalta la contracción del gasto a partir del 2015 y los años subsecuentes. Sin embargo, sí se compara el gasto público en salud de México con el promedio de los países miembros de la OCDE, se observa una brecha significativa, la cual se acentúa al final del periodo, especialmente entre 2017 y 2018, donde la diferencia alcanza hasta 3.8 puntos porcentuales, bajo este contexto resulta para México un gran reto poder alcanzar un gasto similar al de los países con mayor desarrollo, (véase Grafica 23).

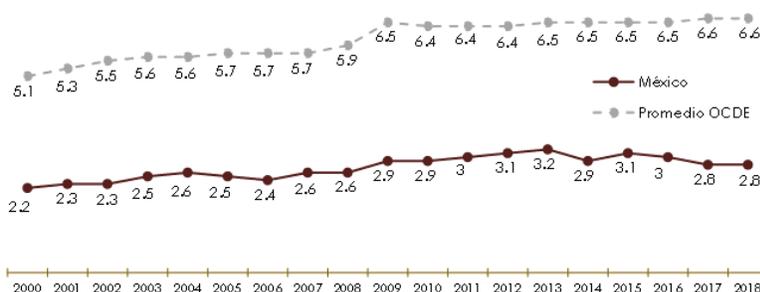
**Gráfica 22**  
Evolución del gasto total en salud como porcentaje del PIB,  
2000-2018  
(Porcentajes)



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP, Distribución de pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogar y personas 2018.

Por otro lado, la participación del *gasto de bolsillo en salud*<sup>28</sup>, el cual es considerado como estrategia que implementan los hogares para acceder a la protección en salud, pero si éste gasto es solventado por el Estado, a través del acceso universal a los servicios

**Gráfica 23**  
Evolución del gasto público en salud como porcentaje del PIB, 2000-2018  
(Porcentajes)

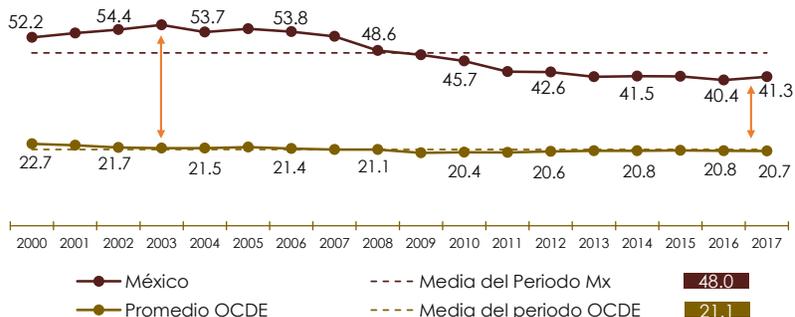


Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP, Distribución de pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogar y personas 2018.

públicos de salud, este gasto podría contribuir a una mayor disponibilidad del ingreso en los hogares al disminuir sus gastos en este concepto.

De acuerdo con cifras de la OCDE, entre 2000 y 2017<sup>29</sup>, México disminuyó el gasto de bolsillo en salud de manera importante al pasar de 52.2 a 41.3 por ciento, no obstante, aunque el gasto de bolsillo de la población como porcentaje del gasto total en salud se ha reducido, al comparar con el promedio de los países pertenecientes a la OCDE, el de México representa poco más del doble.

**Gráfica 24**  
Evolución del gasto de bolsillo en salud como porcentaje del gasto total en salud, 2000-2017  
(Porcentaje)



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP, Distribución de pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogar y personas 2018.

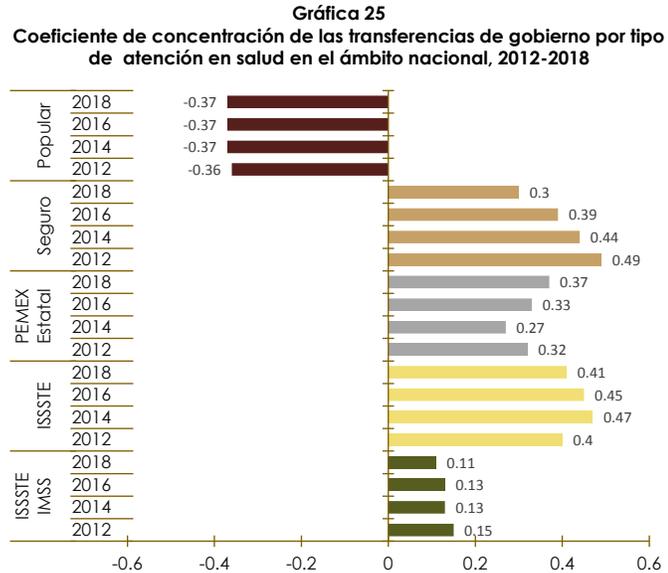
<sup>28</sup> Se define al gasto de bolsillo como la proporción del gasto que las familias destinan a través de gastos directos, a solventar los distintos requerimientos de la atención de la salud, una vez satisfechas sus necesidades alimentarias. FUNDAR, Acceso económico a la salud.

<sup>29</sup> Última cifra disponible para el caso de México.

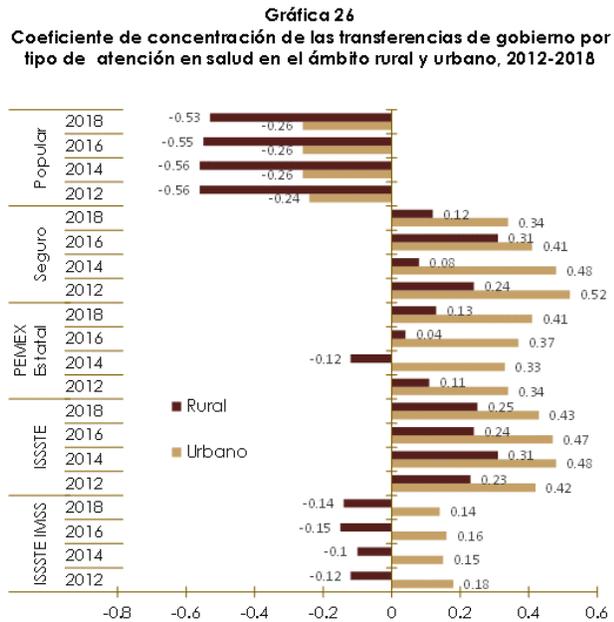
## Distribución de afiliados en los principales sistemas de salud

En el análisis de la SHCP, el cual se centra en la población ocupada, asalariada y no asalariada (empleados, empleadores o trabajadores por cuenta propia) se constató que los hogares con menores ingresos, pertenecientes a los primeros cuatro deciles, están afiliados al Seguro Popular, toda vez que, no cuentan con un esquema de protección social, mientras que, el resto de los deciles conforme van avanzando en los deciles y en el nivel de ingresos, la distribución de los afiliados se ubica principalmente en el ISSSTE, ISSSTE Estatal y PEMEX, y en menor medida en el IMSS, pues son población ocupada con percepción salarial y esquemas de protección social que incluyen servicios de salud para la familia, pensión, jubilación y prestaciones de vivienda entre otros.

Este análisis de distribución se complementa con el cálculo del CC, el cual muestra en el caso del Seguro Popular un valor negativo, lo que indica que la distribución de este servicio de salud es progresiva, beneficiando principalmente a los hogares de los primeros deciles; en contraparte, el resto de los sistemas en Salud (Pemex, ISSSTE e IMSS, registran en el cálculo de sus CC valores positivos en todos los años lo que permite deducir que la distribución de estos servicios entre los deciles es regresiva, es decir se concentran en los hogares con mayores ingresos, no obstante esta regresividad se ha visto disminuida



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP, Distribución de pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogar y personas 2018.



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP, Distribución de pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogar y personas 2018.

principalmente en el IMSS, ISSSTE y Pemex, acercándose a una distribución equitativa no siendo el mismo caso el del ISSSTE Estatal.

En el ámbito territorial, el valor del CC muestra que, las localidades urbanas mantienen la progresividad de Seguro Popular tras arrojar valores negativos, de igual manera, el resto de los sistemas de salud (IMSS, ISSSTE y Pemex) conservan la regresividad, observando una regresividad mayor el sistema del ISSSTE estatal.

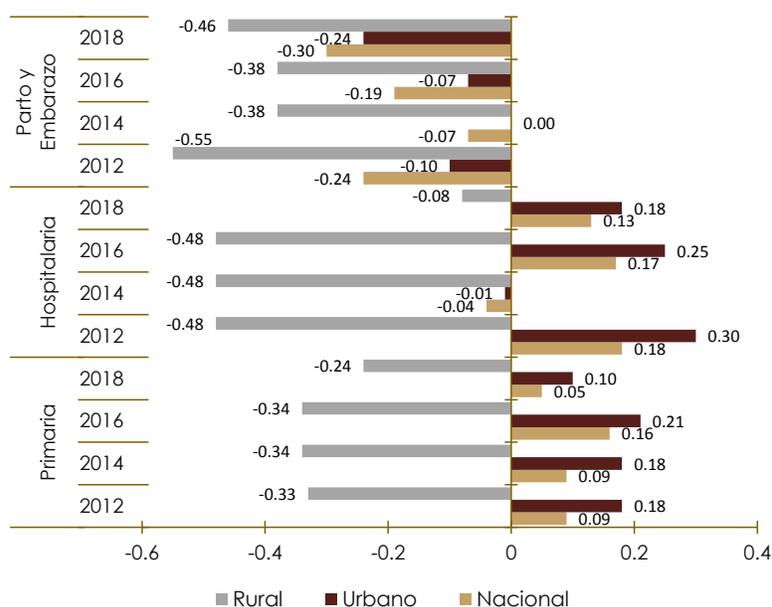
Por otra parte, en el ámbito rural la distribución de los servicios del seguro popular es mayormente regresivo que, en el urbano, esto derivado a que en zonas rurales se ubican los hogares con ingresos menores, no obstante, entre 2002 y 2018, la concentración ha disminuido, al pasar de -0.56 en 2002 a -0.53 en 2018.

El servicio de atención en salud se puede clasificar en tres:

- Atención primaria que se refiere a las consultas, medicamentos compra de aparatos ortopédicos y estudios médicos.
- Hospitalaria: que incluye los gastos de servicios profesionales, hospitalización, servicios ambulatorios y análisis de laboratorio.
- Parto y embarazo; incluye pagos de servicios y hospitalización durante el parto, consultas médicas, análisis y medicamentos.

Con la información presentada por la SHCP y de acuerdo con los valores obtenidos derivado del cálculo de los CC's para este tipo de servicios, se constató que los valores muestran mayor progresividad entre 2012 y 2018 para los servicios de atención en parto y embarazo, lo que significa que las mujeres de menores ingresos, ubicadas en los hogares de los primeros deciles son las que concentran este tipo de servicios. En tanto que los servicios de atención primaria el CC

**Gráfica 27**  
**Coefficiente de concentración de las transferencias de gobierno por tipo de atención en salud en el ámbito nacional, rural y urbano, 2012-2018**



**Fuente:** Elaborado por el CEFP con información de la SHCP, Distribución de pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogar y personas 2018.

muestra equidad en la distribución de este servicio y la hospitalaria tiende a ser regresiva.

Respecto al CC por tipo de localidad, se observó progresividad de la atención por parto y embarazo siendo mayor la progresividad en localidades rurales.

Asimismo, destaca que, en todos los servicios de salud, los CC's son progresivos en las localidades rurales, lo que indica que los servicios de salud atienden de manera mayoritaria a los hogares con menores ingresos, aunque esta progresividad ha disminuido en el horizonte del tiempo y este CC ha tendido a 0 lo que implica una distribución de servicios de salud más equitativa.

## 2.3 Distribución de otros gastos que inciden en el ingreso per cápita por hogar.

### 2.3.1 Gasto en pensiones.

De acuerdo con la clasificación del presupuesto, en el gasto programable se incluyen las erogaciones para el pago de pensiones de las personas afiliadas al IMSS o al ISSSTE. Las estimaciones de la SHCP de este gasto, retomó el ingreso reportado por concepto de pensiones y jubilaciones en la ENIGH y se identificó a la población cuya fuente de ingresos provenga de pensiones y que a su vez está afiliada a los sistemas de salud IMSS o ISSSTE.

En promedio entre 2010 y 2018, el presupuesto destinado para pensiones representó 18.6 por ciento del gasto programable, sin embargo, en el último año dicho porcentaje se incrementó en 3.0 puntos, al pasar de 17.9 por ciento a 20.9 por ciento.



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP, PEF 2010-2018.

### Distribución del gasto público en pensiones

De acuerdo con información de la SHCP, la concentración de las transferencias gubernamentales, tanto de los trabajadores del IMSS como del ISSSTE, se ubicaron entre los deciles con mayores ingresos, sin embargo, la mayor concentración en estos deciles se observó en los trabajadores afiliados al IMSS.

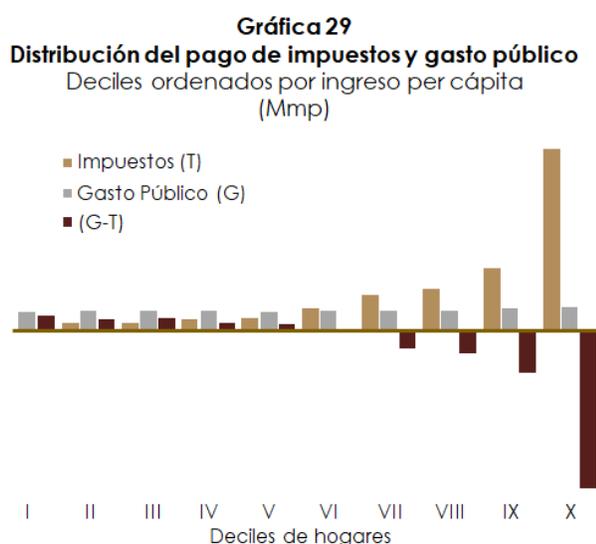
Esta situación se explica por la cuota social, que en el caso del IMSS disminuye mientras aumenta el salario básico de cotización, contrariamente en el ISSSTE, representa un porcentaje fijo el salario mínimo general de la Cd de México.

Por otro lado, también se identificó que los hogares de los deciles VIII, IX y X concentraron la mayor proporción de afiliados al IMSS o ISSSTE, aunque esta proporción se vio reducida respecto a 2016.

### 3. Impacto redistributivo de la política fiscal

La SHCP, para cuantificar el efecto redistributivo de la política fiscal, comparó la distribución del pago de impuestos con los beneficios<sup>30</sup> derivados del gasto público por deciles de hogares, ambos ordenados por ingreso per cápita.

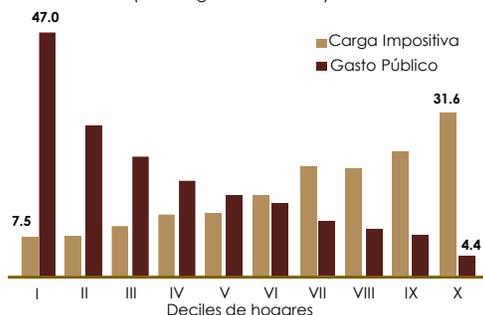
Durante 2018, la distribución del gasto público y del pago de impuestos en términos absolutos mostró que 62.6 por ciento del monto total de la recaudación proviene de los últimos dos deciles, mientras que la diferencia entre el monto del gasto social y la contribución del pago de impuestos (G-T) es mayor en los deciles de menores ingresos y negativa en los últimos cinco deciles de mayores ingresos.



**Fuente:** Elaborado por el CEFP con información de la SHCP, Distribución de pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogar y personas 2018.

<sup>30</sup> Beneficios en especie en su mayoría.

**Gráfica 30**  
**Carga impositiva y gasto público como proporción del ingreso autónomo**  
 Deciles ordenados por ingreso per cápita (% del ingreso autónomo)



**Fuente:** Elaborado por el CEFP con información de la SHCP, Distribución de pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogar y personas 2018.

El resultado de comparar las distribuciones de los contribuyentes al pago de impuestos y de las transferencias del gasto público como proporción del ingreso autónomo<sup>31</sup>, mostró que mientras para el primer decil de ingresos la carga fiscal fue equivalente a 7.5 por ciento de su ingreso autónomo, el gasto público equivalió a 47.0 por ciento de este. En contraparte, la carga fiscal del último decil ascendió a 31.6 por ciento de su ingreso autónomo y el gasto público solo equivalió a 4.4 por ciento de este.

Por último, en los resultados de comparar la distribución del ingreso antes y después de la política fiscal<sup>32</sup>, se observó que el primer decil eleva su participación en el ingreso total de 2.2 por ciento a 3.4 por ciento. El efecto redistributivo va disminuyendo a medida que aumenta el ingreso.

El efecto redistributivo total revela que la política fiscal incide de manera positiva en la distribución del ingreso, al reducir la inequidad. (véase Cuadro 3).

**Cuadro 3**  
**Impacto redistributivo integral del sistema fiscal: Distribución del ingreso**  
 Deciles ordenados por ingreso per cápita

Decil de ingresos	Autónomo A	Neto de impuestos	Con gasto público B	C= B-A
I	2.2	2.6	3.4	1.2
II	3.8	4.5	5.1	1.3
III	4.8	5.6	6.1	1.3
IV	6	6.8	7.2	1.2
V	6.8	7.6	7.9	1.1
VI	7.9	8.5	8.7	0.8
VII	9.8	9.9	9.8	0
VIII	11.7	11.8	11.6	-0.1
IX	14.8	14.4	13.9	-0.9
X	32.2	28.3	26.3	-5.9
Total	100	100	100	

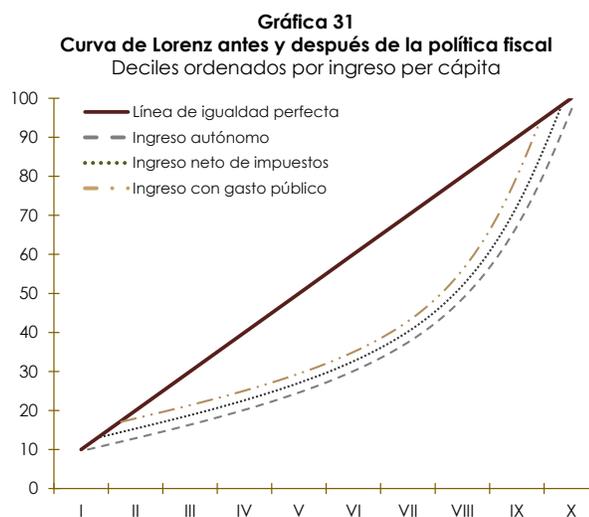
**Fuente:** Elaborado por el CEFP con información de la SHCP, Distribución de pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogar y personas 2018.

Al comparar en la columna A la brecha entre el decil X y el I (X-I) hay una diferencia de 30.0 mientras que la misma comparación en la columna B (X-I) la diferencia es menor 22.9 puntos.

<sup>31</sup> Ingreso antes de impuestos, contribuciones a la seguridad social y transferencias gubernamentales.

<sup>32</sup> Se consideró el ingreso autónomo y el ingreso después de impuestos transferencias y gasto público.

De acuerdo con la curva de Lorenz, la cual muestra las curvas para el ingreso antes y después de la política fiscal, muestra un efecto positivo sobre la distribución del ingreso que deriva de la política fiscal en su conjunto. Esta afirmación se constata al observar que la curva de Lorenz que deriva del ingreso después del pago de impuestos y gasto público su ubica más cerca de la línea de igualdad perfecta (LIP) que de la curva de Lorenz original.



**Fuente:** Elaborado por el CEFP con información de la SHCP. Distribución de pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogar y personas 2018.

Los resultados obtenidos por la SHCP permiten inferir un papel redistributivo de la política fiscal, atribuible tanto a la progresividad del sistema impositivo, en el cual contribuyen más los hogares con mayores recursos, como a la política de gasto público, en el cual sobresalió el programa de Prospera: programa de inclusión social, aplicado en esos años<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> Este programa fue sustituido completamente por otros a partir de la estructura programática del presupuesto de 2020.

## Consideraciones finales

Tras el análisis a los datos presentados por la SHCP, podemos afirmar que los impuestos directos (incluyendo las cuotas a la SS) son de carácter progresiva, sin embargo, los impuestos indirectos a excepción del ISAN son regresivos, esto no quiere decir que incumpla con la condición de justicia del sistema fiscal, pues, por ejemplo, para el IEPS a los alimentos con alto niveles calóricos, funcionan para disminuir el consumo de productos que tienen afectaciones a la salud y que en el largo plazo, se traduce en un mayor gasto en salud; en este mismo sentido, mantener regímenes especiales como el 0% al IVA a la canasta básica de consumo, disminuye la regresividad del IVA en los sectores con mayor vulnerabilidad económica. Por lo que se puede afirmar que el sistema en conjunto es progresivo, dada la importancia recaudatoria del ISR sobre los demás impuestos y a los regímenes especiales en el IVA, pues en impuestos como el IEPS los objetivos perseguidos obedecen a una lógica de largo plazo de modificación de conductas que generan externalidades negativas, como por ejemplo el consumo de alcohol.

A pesar de esto, existen diversas premisas falaces que se han mantenido a lo largo del tiempo, por ejemplo, en el proyecto de reforma hacendaria en materia de IVA presentada en 2014, la SHCP menciona:

“Cabe destacar que del subsidio implícito que se deriva de los regímenes especiales en el IVA, sólo el 2.8% lo obtiene el 10% de las familias de menores ingresos del país, mientras que el 10% de las familias con mayores ingresos percibe el 21.1%, es decir 7.5 veces mayores recursos que los que reciben las familias de menores ingresos”<sup>34</sup>.

Sin embargo, considerar sólo la contribución del IVA como se mencionó con anterioridad, es metodológicamente equivocado, pues el valor de consumo es distinto, además de que, eso no representa el impacto que tendría en el comportamiento del consumo, reflejado por el gasto o lo que representara para el ingreso bruto de los contribuyentes, por lo que, estimaciones de la incidencia del impuesto son relevantes para la optimización de la políticas públicas, pues aseguran que el sistema fiscal mantenga su condición de justicia entre los contribuyentes.

Por lo que, la eliminación de regímenes especiales debe tener en cuenta las condiciones económicas de todos los sectores partícipes de la recaudación, pues un menor ingreso disponible, es interpretado como un menor consumo agregado y por lo tanto, menor crecimiento.

Por otro lado, a pesar de que este tipo de estudios son un gran avance para el análisis del sistema fiscal, existen condiciones metodológicas que podrían mejorarse, por ejemplo, aunque el ajuste por formalidad en el ISR e IVA, podría

---

<sup>34</sup> SHCP, Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y del Código Fiscal de la Federación, pág. 3, disponible en: [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2014/ingresos/03\\_liva.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2014/ingresos/03_liva.pdf)

señalar que existe una correlación entre el nivel de ingreso y la propensión a eludir y evadir impuestos, no existe evidencia para sostener esta afirmación, pues el autocompletar el ingreso y su correlación con el gasto, parte del supuesto de que “todos” los agentes consultados en la ENIGH 2018 pagan impuestos, por lo que, solo se considera uno de los factores de este tipo de delitos, y los ingresos por abajo del nivel permitido por ley, dejando fuera muchas otras explicaciones de la evasión y la elusión fiscal<sup>35</sup>.

El gasto en desarrollo social se ha incrementado de manera sostenida entre 2003 y 2018, a una tasa promedio anual de 4.1 por ciento real. En 2018, el gasto en protección social, salud y educación representó alrededor de 90 por ciento del gasto social. Asimismo, entre 2014 – 2018, el gasto en protección social incremento su participación en detrimento del gasto en educación.

Por otro lado, las transferencias gubernamentales, monetarias y no monetarias, registraron una distribución progresiva del gasto, misma que se confirma con el cálculo del CC, el cual confirma la progresividad del beneficio, el cual mostró ser mayor en el ámbito rural.

Si bien se muestra que, el gasto de programas sociales beneficia relativamente más a los hogares con menores ingresos, los mecanismos de atención primaria en salud y atención hospitalaria favorecen en mayor medida a los hogares con mayores ingresos.

Por su parte el gasto en educación primaria y media superior registró una distribución progresiva, no siendo así para el gasto en educación superior, la cual en su calculo de CC mostro regresividad.

En línea con la reforma al artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual hace obligatoria la educación media superior, este tipo de gasto registró incremento en los últimos años.

Respecto al gasto en salud, se identificó que la distribución del gasto en salud del IMSS e ISSSTE es regresivo pues se concentra principalmente en los hogares de los últimos deciles, mientras que los recursos del Seguro Popular se distribuyeron progresivamente concentrándose en los hogares de menores recursos, siendo la progresividad mayor en localidades rurales.

Finalmente, el gasto en pensiones se distribuye de manera regresiva derivado de la relación laboral formal, no obstante, entre 2016 y 2018 esta regresividad se redujo.

El estudio mostró que de manera global el efecto del pago de impuestos y gasto público contribuye a mejorar la distribución del ingreso, lo cual obedece a la progresividad del sistema tributario como a la transferencia de recursos a través del gasto público.

---

<sup>35</sup> Para un análisis sobre la evasión, puede consultar: CEFP, El Pago de Impuestos y la Evasión Fiscal en México, disponible en: <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2019/cefp0132019.pdf>

---

## **Fuentes de Información**

SHCP, Distribución Del Pago De Impuestos y Recepción Del Gasto Público Por Deciles De Hogares y Personas. Resultados para el año 2018, disponible en;

<https://www.gob.mx/shcp/documentos/distribucion-del-pago-de-impuestos-y-recepcion-del-gasto-publico-2019>

## ANEXO

## Anexo A1.

**Distribución porcentual del ingreso bruto por fuente de ingreso**  
(Deciles ordenados por ingreso per cápita)

	Deciles de Ingreso	Salarios	Actividad Profesional y Alquiler	Actividad Empresarial	Intereses	Total
Hogares	I	0.9	1.4	4.8	0.1	2.2
	II	2.6	3.0	6.5	0.1	3.8
	III	4.1	3.9	6.9	0.6	4.8
	IV	5.4	5.9	7.3	0.3	6.0
	V	6.6	6.2	7.8	1.4	6.8
	VI	8.2	7.0	8.5	0.7	7.9
	VII	9.5	10.4	10.0	2.9	9.8
	VIII	11.8	13.2	10.5	2.1	11.7
	IX	15.6	15.6	13.3	4.3	14.8
	X	35.2	33.6	24.5	87.3	32.2
	Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Población	I	0.7	1.2	4.3	0.1	1.9
	II	2.1	2.4	5.2	0.1	3.0
	III	3.2	3.1	5.7	0.5	3.9
	IV	4.3	3.9	6.5	0.3	4.8
	V	5.3	5.8	7.1	0.2	5.9
	VI	6.8	6.1	7.8	1.6	6.9
	VII	8.6	7.8	8.2	1.2	8.2
	VIII	11.0	12.5	11.1	3.1	11.3
	IX	15.8	17.2	13.5	3.8	15.3
	X	42.2	40.0	30.6	89.1	38.8
	Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

1/ Corresponde a ñas distribuciones de ISR e IVA ajustado por fromalidad.

2/ El total puede no sumar debido al redondeo

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP

## Anexo A2.

### Composición porcentual del ingreso bruto por fuente de ingreso (Deciles ordenados por ingreso per cápita)

	Deciles de Ingreso	Salarios	Actividad Profesional y Alquiler	Actividad Empresarial	Intereses	Total
Hogares	I	29.8	23.9	46.2	0.1	100.0
	II	38.4	22.9	38.7	0.1	100.0
	III	44.0	21.6	34.3	0.2	100.0
	IV	43.8	25.0	31.1	0.1	100.0
	V	47.1	23.3	29.3	0.2	100.0
	VI	49.9	22.4	27.6	0.1	100.0
	VII	47.1	26.9	25.7	0.3	100.0
	VIII	47.9	28.2	23.7	0.2	100.0
	IX	50.4	26.5	22.7	0.3	100.0
	X	53.4	26.8	16.7	3.1	100.0
	Total	49.1	25.8	24.0	1.2	100.0
Población	I	27.9	24.3	47.7	0.1	100.0
	II	38.4	24.1	37.4	0.1	100.0
	III	43.0	22.2	34.7	0.2	100.0
	IV	44.6	21.4	34.0	0.1	100.0
	V	44.3	25.2	30.5	0.0	100.0
	VI	47.7	22.5	29.5	0.3	100.0
	VII	50.3	24.1	25.5	0.2	100.0
	VIII	46.6	27.8	25.3	0.3	100.0
	IX	49.1	28.2	22.5	0.3	100.0
	X	53.0	26.4	18.0	2.6	100.0
	Total	49.1	25.8	24.0	1.2	100.0

1/ Corresponde a ñas distribuciones de ISR e IVA ajustado por fromalidad.

2/ El total puede no sumar debido al redondeo

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP

### Anexo A3.

#### Contribución porcentual a la recaudación e incidencia del ISR.

Escenario sin ajuste por formalidad <sup>1</sup>

(Deciles ordenados por ingreso per cápita)

		ISR Total	
	Deciles de Ingreso	Contribución por decil	Incidencia (ISR/ingreso bruto)
Hogares	I	0.2	1.0
	II	0.9	2.9
	III	1.3	3.3
	IV	2.6	5.3
	V	2.6	4.7
	VI	4.6	7.2
	VII	10.2	12.9
	VIII	10.9	11.6
	IX	15.6	13.0
	X	51.3	19.7
	Total <sup>2</sup> / promedio	100.0	12.4
Población	I	0.1	1.0
	II	0.6	2.6
	III	1.0	3.3
	IV	1.6	4.2
	V	2.3	4.9
	VI	3.4	6.1
	VII	4.6	7.0
	VIII	12.8	14.0
	IX	15.2	12.3
	X	58.2	18.6
	Total <sup>2</sup> / promedio	100.0	12.4

1/Se estima asumiendo que todas las percepciones del hogar son sujetas al régimen del ISR

2/El total puede no sumar debido al redondeo

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP

## Anexo A4.

### Contribución porcentual a la recaudación e incidencia del ISR.

Escenario con ajuste por formalidad <sup>1</sup>

(Deciles ordenados por ingreso per cápita)

	Deciles de Ingreso	ISR Total	
		Contribución por decil	Incidencia (ISR/ingreso bruto)
Hogares	I	0.0	-0.1
	II	0.2	0.8
	III	0.4	1.1
	IV	1.4	2.9
	V	1.5	2.7
	VI	3.7	5.8
	VII	9.0	11.5
	VIII	9.9	10.5
	IX	15.7	13.2
	X	58.1	22.4
	Total <sup>2</sup> / promedio	100.0	12.4
Población	I	0.0	-0.1
	II	0.2	0.7
	III	0.3	1.1
	IV	0.7	1.9
	V	1.3	2.7
	VI	2.4	4.3
	VII	3.8	5.7
	VIII	11.4	12.6
	IX	14.5	11.7
	X	65.4	20.9
	Total <sup>2</sup> / promedio	100.0	12.4

percepciones del hogar son sujetas al régimen del ISR

<sup>2</sup>/El total puede no sumar debido al redondeo

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP

## Anexo A5.

### Contribución porcentual e incidencia de las Aportaciones de los Trabajadores a la Seguridad Social.

Escenario sin ajuste por formalidad <sup>1</sup>  
(Deciles ordenados por ingreso per cápita)

Aportaciones del trabajador a la SS		
Deciles de Ingreso	Contribución por decil	Incidencia (ISR/ingreso bruto)
I	0.6	0.1
II	2.4	0.3
III	4.0	0.4
IV	5.4	0.4
V	6.8	0.5
VI	8.6	0.5
VII	10.2	0.5
VIII	13.0	0.5
IX	17.6	0.5
X	31.5	0.4
<hr/>		
Total <sup>2</sup> / promedio	100.0	0.5
<hr/>		
I	0.4	0.1
II	1.8	0.3
III	3.1	0.4
IV	4.3	0.4
V	5.4	0.4
VI	7.0	0.5
VII	9.1	0.5
VIII	11.9	0.5
IX	17.5	0.5
X	39.4	0.5
<hr/>		
Total <sup>2</sup> / promedio	100.0	0.5

1/Se estima asumiendo que todas las percepciones del hogar son sujetas al régimen del ISR

2/El total puede no sumar debido al redondeo

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP

## Anexo A6.

### Distribución porcentual del gasto por tipo de régimen del IVA 2018.

Escenario sin ajuste por formalidad<sup>1</sup>

(Deciles ordenados por ingreso per cápita)

Deciles de Ingreso	IVA Total			
	Tasa General	Tasa Cero	Exentos	Total
I	3.0	6.8	3.1	4.1
II	4.2	8.6	5.1	5.6
III	5.3	9.6	6.3	6.6
IV	6.3	10.1	7.8	7.6
V	7.0	10.2	8.4	8.1
VI	8.4	10.5	9.2	9.1
VII	9.9	10.6	10.2	10.2
VIII	11.8	10.8	11.3	11.4
IX	15.4	10.7	13.8	13.9
X	28.6	12.0	24.8	23.4
<b>Total<sup>2</sup></b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
I	2.6	6.0	2.7	3.5
II	3.5	7.3	4.1	4.7
III	4.2	8.1	5.2	5.4
IV	5.2	8.7	6.2	6.3
V	6.0	9.2	7.3	7.1
VI	7.1	9.9	8.2	8.1
VII	8.9	10.4	9.6	9.4
VIII	11.2	11.3	11.3	11.2
IX	15.7	12.8	14.9	14.8
X	35.6	16.3	30.5	29.4
<b>Total<sup>2</sup></b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

1/Incluye el gasto informal en mercados, tianguis, ambulantes y localidades de menos de 2,500 habitantes

2/El total puede no sumar debido al redondeo

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP

## Anexo A7.

### Composición porcentual del gasto por tipo de régimen del IVA 2018.

Escenario sin ajuste por formalidad <sup>1</sup>

Deciles ordenados por ingreso per cápita

Deciles de Ingreso	IVA Total			
	Tasa General	Tasa Cero	Exentos	Total
I	40.5	45.3	14.2	100.0
II	41.4	41.8	16.8	100.0
III	43.4	39.0	17.6	100.0
IV	45.2	36.0	18.8	100.0
V	46.8	34.1	19.1	100.0
VI	50.2	31.2	18.6	100.0
VII	53.1	28.3	18.6	100.0
VIII	56.1	25.5	18.4	100.0
IX	60.6	21.0	18.4	100.0
X	66.5	13.9	19.6	100.0
<b>Total <sup>2</sup></b>	<b>54.4</b>	<b>27.1</b>	<b>18.5</b>	<b>100.0</b>
I	40.5	45.5	14.0	100.0
II	41.3	42.3	16.4	100.0
III	42.3	40.1	17.6	100.0
IV	44.7	37.1	18.2	100.0
V	45.9	35.1	19.0	100.0
VI	47.8	33.4	18.8	100.0
VII	51.2	30.0	18.9	100.0
VIII	54.1	27.3	18.6	100.0
IX	58.0	23.4	18.6	100.0
X	65.8	15.0	19.2	100.0
<b>Total <sup>2</sup></b>	<b>54.4</b>	<b>27.1</b>	<b>18.5</b>	<b>100.0</b>

1/Incluye el gasto informal en mercados, tianguis, ambulantes y localidades de menos de 2,500 habitantes

2/El total puede no sumar debido al redondeo

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP

## Anexo A8.

### Contribución porcentual a la recaudación e incidencia del IVA 2018.

Escenario con ajuste por formalidad <sup>1</sup>  
(Deciles ordenados por ingreso per cápita)

Deciles de Ingreso	Contribución a la recaudación %			% del ingreso			% del gasto		
	Tasa General	Exentos	Total	Tasa General	Exentos	Total	Tasa General	Exentos	Total
I	1.6	2.3	1.7	4.9	0.5	5.4	3.2	0.3	3.5
II	2.9	4.8	3.1	4.9	0.6	5.5	4.1	0.5	4.6
III	4.2	6.5	4.3	5.5	0.6	6.1	4.9	0.6	5.4
IV	5.5	8.2	5.7	5.8	0.6	6.5	5.6	0.6	6.2
V	6.4	9.6	6.6	6.1	0.7	6.7	6.1	0.7	6.8
VI	8.1	10.4	8.2	6.5	0.6	7.2	6.8	0.6	7.4
VII	9.8	11.5	9.9	6.4	0.5	7.0	7.4	0.6	8.0
VIII	12.2	12.6	12.2	6.7	0.5	7.2	8.1	0.6	8.7
IX	16.6	14.0	16.5	7.2	0.4	7.6	9.1	0.6	9.6
X	32.7	20.2	31.8	6.5	0.3	6.8	10.3	0.5	10.7
Total <sup>2</sup> / promedio	100.0	100.0	100.0	6.4	0.5	6.9	7.6	0.6	8.2
I	1.4	2.0	1.4	4.8	0.5	5.3	3.0	0.3	3.3
II	2.4	3.8	2.5	5.0	0.6	5.6	4.0	0.5	4.5
III	3.2	5.1	3.3	5.3	0.6	5.9	4.6	0.5	5.1
IV	4.4	6.7	4.5	5.9	0.7	6.5	5.4	0.6	6.0
V	5.3	8.1	5.5	5.8	0.6	6.4	5.8	0.6	6.5
VI	6.5	9.1	6.7	6.0	0.6	6.6	6.2	0.6	6.9
VII	8.7	11.0	8.9	6.8	0.6	7.4	7.1	0.7	7.8
VIII	11.2	12.6	11.3	6.3	0.5	6.8	7.6	0.6	8.2
IX	16.6	15.8	16.6	6.9	0.5	7.4	8.6	0.6	9.2
X	40.3	25.9	39.4	6.7	0.3	7.0	10.1	0.5	10.6
Total <sup>2</sup> / promedio	100.0	100.0	100.0	6.4	0.5	6.9	7.6	0.6	8.2

1/Incluye el gasto informal en mercados, tianguis, ambulantes y localidades de menos de 2,500 habitantes

2/El total puede no sumar debido al redondeo

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP

## Anexo A9.

### Contribución porcentual a la recaudación del IEPS no petrolero por impuesto (Deciles ordenados por ingreso per cápita)

Deciles de Ingreso	Cerveza	Bebidas alcohólicas	Tabacos	Telecomunicaciones	Alimentos con alto contenido calórico	Bebidas Saborizadas	Bebidas energizantes	Combustibles fósiles	Total
I	1.1	0.2	1.7	1.6	3.3	3.6	1.2	1.5	2.1
II	1.4	0.7	2.5	3.1	5.9	5.9	2.9	2.5	3.6
III	2.4	1.4	4.4	4.8	7.1	7.9	3.2	3.8	5.2
IV	5.0	1.7	5.4	6.6	9.0	9.8	6.0	5.1	6.8
V	5.1	2.4	6.8	7.6	9.4	10.9	4.3	6.0	7.7
VI	9.0	2.8	8.1	9.4	10.2	12.3	6.9	8.1	9.3
VII	11.1	5.7	9.6	11.2	11.6	13.1	10.6	10.3	10.9
VIII	17.3	7.6	12.8	13.5	13.1	12.9	11.0	13.5	13.3
IX	17.6	8.9	15.8	16.8	13.1	13.1	19.3	18.8	15.3
X	30.1	68.6	33.0	25.4	17.3	10.6	34.5	30.3	25.8
<b>Total<sup>1</sup></b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
I	0.9	0.2	1.6	1.3	2.9	2.9	1.0	1.3	1.8
II	1.3	0.4	2.1	2.5	4.6	4.9	2.3	2.1	2.9
III	1.7	0.6	3.4	3.7	6.0	6.2	3.0	2.9	4.1
IV	4.1	2.3	3.6	5.0	7.4	8.2	4.1	3.9	5.4
V	4.1	1.3	6.1	6.5	8.2	9.4	5.4	5.1	6.6
VI	6.1	2.0	6.5	7.7	9.1	10.5	4.3	6.2	7.6
VII	8.7	3.2	7.9	10.1	10.9	12.8	7.8	8.8	9.7
VIII	14.3	7.3	12.4	12.7	12.7	14.0	11.1	12.0	12.7
IX	20.5	8.9	15.5	17.8	15.1	15.1	17.7	19.2	16.4
X	38.4	73.8	41.1	32.7	23.0	16.0	43.2	38.6	32.8
<b>Total<sup>1</sup></b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

<sup>1</sup>/El total puede no sumar debido al redondeo

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP

Anexo A10.

**Incidencia de la recaudación del IEPS no petrolero**

(Deciles ordenados por ingreso per cápita)

Deciles de Ingreso	Incidencia	
	% del ingreso	% del gasto
I	1.2	0.8
II	1.1	0.9
III	1.3	1.1
IV	1.3	1.3
V	1.3	1.4
VI	1.4	1.5
VII	1.3	1.5
VIII	1.4	1.6
IX	1.2	1.6
X	1.0	1.5
promedio	1.2	1.4
I	1.2	0.7
II	1.1	0.9
III	1.2	1.1
IV	1.3	1.2
V	1.3	1.3
VI	1.3	1.4
VII	1.4	1.5
VIII	1.3	1.6
IX	1.3	1.6
X	1.0	1.5
promedio	1.2	1.4

1/El total puede no sumar debido al redondeo

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP

Anexo A11.

**Contribución porcentual a la recaudación del  
IEPS de gasolina y diésel**

(Deciles ordenados por ingreso per cápita)

Deciles de Ingreso	Hogares	Población
I	1.5	1.3
II	2.5	2.1
III	3.8	2.9
IV	5.1	3.9
V	6.0	5.1
VI	8.1	6.1
VII	10.3	8.8
VIII	13.5	11.9
IX	18.7	19.1
X	30.5	38.8
<b>Total<sup>1</sup></b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

1/ El total puede no sumar debido al redondeo.

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP

Anexo A12.

**Contribución porcentual a la  
recaudación del ISAN**

(Deciles ordenados por ingreso per cápita)

Deciles de Ingreso	Hogares	Población
I	0.0	0.0
II	0.0	0.0
III	0.6	0.6
IV	1.0	0.7
V	1.2	0.8
VI	3.0	1.7
VII	5.2	3.7
VIII	9.3	6.2
IX	20.4	15.2
X	59.4	71.1
Total	100.0	100.0

1/ El total puede no sumar debido al redondeo.

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP



**CÁMARA DE  
DIPUTADOS**  
LXIV LEGISLATURA

**CEFP**

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas



[www.cefp.gob.mx](http://www.cefp.gob.mx)



@CEFP\_diputados



Centro de Estudios de las Finanzas Públicas