

# Progresividad de los impuestos y transferencias en México en tiempos de la nueva transformación

Luis Huesca<sup>1</sup>

## Resumen

El artículo examina el efecto redistributivo logrado por el sistema de beneficios fiscales en México en 2020 utilizando el impuesto sobre la renta de las personas físicas, los impuestos indirectos, las contribuciones a la seguridad social y los beneficios sociales. Nuestro objetivo es analizar la progresividad del sistema fiscal e ir más allá para demostrar cómo los diferentes impuestos y beneficios contribuyen al efecto de redistribución total. Se concluye que el actual sistema de impuestos y transferencias mexicano en 2020 es mucho más progresivo que el del Gobierno anterior considerando el sistema fiscal de 2014, con menor desigualdad de ingresos postfiscales y alto efecto redistributivo para ciertas transferencias. El impuesto sobre la renta es muy progresivo, pero no contribuye en gran medida al aumento de la recaudación en 2020. Además, ciertas políticas públicas se dirigen de manera desigual a la población desfavorecida en 2014 y la política social es, en mayor medida, más progresiva en 2020 con énfasis en los programas de becas y de mayor cobertura en los adultos mayores.

**Palabras clave:** Progresividad; Redistribución; Impuestos; Beneficios; Focalización.

**Clasificación JEL:** C14, D31, D33, H23, H24

## Abstract

The paper examines the redistributive effect achieved by the tax-benefit system in Mexico in 2020 using personal income tax, indirect taxes, social security contributions and

---

<sup>1</sup> Investigador titular. Departamento de Economía Regional, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C. Sonora, México. Teléfono (52) 662 800 0405. Correo electrónico: lhuesca@ciad.mx.

Fecha de recepción: 3 de noviembre de 2023.

Fecha de aceptación: 5 de diciembre de 2023.

social benefits. Our goal is to analyze progressivity of the fiscal system and go further to demonstrate how the different taxes and benefits contribute to the total redistribution effect. We conclude that the current Mexican tax-benefit system in 2020 is way more progressive than the previous government in 2014, with greater post-fiscal income inequality and higher redistributive effect for some specific figures of transfers. Income taxation is highly progressive but does not contribute largely for increasing revenues. Furthermore, some public policies target unequally the deprived population in 2014 the social policy is, in a larger extent, more progressive in 2020 with an emphasis on scholarship programs and greater coverage for older adults.

**Keywords:** Progressivity; Redistribution; Taxes; Benefits; Targeting.

**JEL Classification:** C14, D31, D33, H23, H24.

## Introducción

Durante el siglo XX, la tributación y las transferencias sociales han sido de gran relevancia para muchos países latinoamericanos, incluido México, y continúan siendo importantes para poder contribuir en lograr una senda virtuosa de desarrollo social. Lo anterior ha permitido observar cambios en países liderados por gobiernos progresistas, tales como Brasil, Ecuador, Bolivia y Argentina (Araar, 2012), y más recientemente, Colombia y México (Huesca, Jara, Llamas, Vargas, 2020). Las transferencias relacionadas con los programas de políticas públicas proporcionan asistencia a los ingresos en forma de prestaciones sociales a personas desfavorecidas, desempleadas, por maternidad, cupones de alimentos, accidentes de trabajo, enfermedad, vejez y ausencia de una pensión contributiva, o incluso, para la formación que incrementa las oportunidades en el mercado laboral.

Muchas de estas transferencias se financian con cotizaciones a la seguridad social, así como con otros impuestos de tipo directo o indirecto. Es precisamente en este aspecto donde esta investigación se focaliza, al ser precisamente el espacio fiscal un punto central que ha venido a definir avances o retrocesos, como ha sido registrado en el contexto de Latinoamérica (LATAM) y que, en el caso mexicano, no es la excepción (Vaca, 2023).

La dinámica del sistema fiscal en LATAM y en los Estados Unidos (EE. UU) ha seguido un patrón que ha venido favoreciendo a los grandes capitales en detrimento del factor trabajo (OCDE, 2023), y que aun cuando la baja generalizada en la presión fiscal por impuestos directos sobre la renta ha estado presente para los primeros, ésta no ha resultado en mayor crecimiento económico en la región (Bargain *et al.*, 2015; Vaca, 2023). Mucho menos en México, que a lo largo de más de cuatro décadas ha permanecido en un franco estancamiento, creciendo solamente en años que coinciden con repuntes de gasto público y social (Ordóñez y Huesca, 2021).

Debido a esta franca tendencia reductora de la presión fiscal con aumentos relativamente sostenidos en el gasto social, México no registró reducciones

en la pobreza, ni tampoco mejoras en su distribución del ingreso, por lo que significó un doble discurso en donde ni un mayor gasto social, ni tampoco un aumento sostenido en el gasto público lograron mejorar la distribución del ingreso (Llamas, Araar y Huesca, 2017; Ordóñez y Huesca, 2021).

Es por lo anterior, que este trabajo centra su atención en un análisis comparativo para determinar los efectos distributivos entre dos sistemas fiscales, del año 2014 y el del 2020, empleando los sistemas de impuestos y transferencias consistentes en programas sociales, que considera el impuesto sobre la renta de las personas físicas (ISRPF) e impuestos indirectos en México, es decir, el Impuesto al Valor Agregado y los Impuestos Especiales al consumo (IVA e IEPS, respectivamente).

Los sistemas de impuestos y transferencias tienen una influencia significativa en la distribución del ingreso cuando son capaces de reducir las diferencias del ingreso de mercado. México aparece como un país que había mantenido altos niveles de desigualdad de ingresos y con este trabajo, se busca contribuir con algunos elementos para resaltar esta desigualdad en dos periodos recientes: a) en el año 2014 correspondiente al presidente Enrique Peña Nieto (EPN), antes de entrar en acción el Gobierno actual denominado de la Cuarta Transformación (4T) y, b) en el año 2020, durante el mandato del presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO). En un corto periodo de tiempo y aun con las inconveniencias por la pandemia de COVID-19, en México se presentaron mejorías en el bienestar hacia el año 2022, que se tradujeron en caídas en los niveles de pobreza como nunca antes en la historia económica reciente del país. La población con ingresos inferior al umbral de pobreza por ingresos pasó de 52.7 % a 43.5 % de 2020 a 2022, es decir, una caída en más de 9 puntos porcentuales nunca antes vista. Al eliminar la probable influencia de pobreza transitoria ocasionada por la pandemia, entre 2018 y 2022, también se redujo, al pasar de casi 50 % al 43.5 % de la población mexicana, una disminución de 6.4 puntos porcentuales (CONEVAL, 2023b).

El hecho de que más de 5.6 millones de mexicanos hayan salido de su condición de pobreza entre 2018 y 2022 es motivo de celebración, cuando por décadas gobiernos de corte neoliberal no lograron hacerlo, aun teniendo programas más focalizados que el gobierno de la 4T, como la línea de programas integrales llamados PROGRESA-OPORTUNIDADES-PROSPERA que, en sus mejores resultados, solo redujeron la pobreza en no más de 2 % en el año 2016 (CONEVAL, 2023a).

El objetivo de esta investigación es calcular la progresividad total del sistema fiscal, comparando la progresividad de los tres tipos de impuestos y la de transferencias monetarias focalizadas, mostrando los impuestos o transferencias más y menos progresivos para este país entre 2014 y 2020, siendo ésta la novedad en este trabajo. La hipótesis es que la tributación total es ligeramente progresiva en México pero con un muy bajo potencial recaudatorio. De hecho, incluso en el caso del impuesto sobre la renta, en el que las personas con bajos ingresos tienen una carga fiscal baja, esta progresividad se ve reducida también por la no progresividad del IVA en su conjunto.

Los programas analizados son en general, aquellos de asistencia social, que incluyen transferencias para adultos mayores con una pensión no contributiva, el programa Prospera en 2014 para pobres, la ayuda alimentaria y la asistencia a desempleados con el Programa de Apoyo Alimentario y el de empleo temporal, como los más relevantes, y en años recientes los programas análogos que se enfocan en adultos mayores pero con perspectiva universalista y

todos los programas de becas en sus distintos niveles educativos.

La selección se basa en la pertinencia por el uso del microsimulador MEXMOD como herramienta de análisis para acceder a estos programas y su impacto en la distribución del ingreso de México verificada previamente por Llamas y Huesca (2020) para el año 2020. Son tres beneficios en la 4T los que han mostrado recientemente un alto nivel de progresividad en su asignación para los hogares mexicanos, a saber: la pensión por discapacidad, la pensión de adultos mayores y las becas Benito Juárez en sus distintos niveles. Dichos programas deberían tener un mayor impacto en estos grupos de personas y contribuyentes, es decir, deberían ser los principales receptores de los recursos y llegar a todos los que los necesitan, al mismo tiempo que los impuestos sean pagados en forma por las familias más adineradas y que son hogares élite inalcanzables por el resto de población.

El resto del documento está organizado de la siguiente manera. En la sección 2 se ofrece una revisión de la literatura sobre la progresividad. En la sección 3 se presenta el sistema de impuestos y transferencias en México y se describen los datos utilizados. En la sección 4 se muestra la aplicación empírica y se presentan los principales hallazgos. Concluimos en la sección 5 y reportamos algunas ideas para mejora de política impositiva y redistribución.

\*\*\*

## ¿Es progresivo el sistema tributario?: una postura de análisis redistributivo

En los últimos años, ha habido un renovado interés en discutir cuestiones teóricas y empíricas sobre los mecanismos redistributivos del ingreso. La función del Estado es mejorar el bienestar social de la población (Buchanan and Musgrave, 1999). Esto se puede realizar de la manera simultánea y por medio de mecanismos redistributivos de ingresos, que son la recaudación de impuestos y la provisión de programas de beneficios a la población vulnerable. No ha sido posible que ni el incremento hasta el 22 % en promedio del gasto público en los países de la OCDE hayan permitido que se redujera la desigualdad (Vaca, 2023).

La redistribución del ingreso se justifica regularmente cuando se producen fallos en los mercados libres. El estudio de la progresividad y el efecto redistributivo constituyen un insumo básico para percibir la eficiencia social del sistema fiscal. También permite tener una visión general de la forma de las distribuciones de los contribuyentes a la incidencia de los impuestos y las transferencias, lo que permite contribuir a la mejora de los sistemas fiscales en la búsqueda de mejorar la distribución de ingreso.

### Estudios empíricos de progresividad y evidencia

Las recomendaciones de política fiscal para los países latinoamericanos se han centrado en el desarrollo de una estructura tributaria que enfatice los ingresos públicos a través de impuestos indirectos (Bird y Gendron, 2011) que puede ser la base de un mecanismo eficaz de redistribución; Por el contrario, esta recomendación puede dar lugar a una serie de escenarios distantes. Sin embargo, debe considerarse un sistema tributario con eficiencia, equidad salarial y su capacidad de redistribución entre los diversos contribuyentes. Con el fin de aumentar los ingresos y hacer frente a la desigualdad, el responsable de la formulación de políticas debe considerar

si el sistema tributario debe modificarse en favor de mayor progresividad que se traduzca en una mejora de la distribución de la riqueza (Musgrave, 1990).

Desde el trabajo seminal de Pechman y Okner (1974) para los Estados Unidos, ha habido una cantidad significativa de estudios relacionados que han enriquecido la investigación original. En su estudio, Pechman y Okner encontró un sistema tributario proporcional como resultado de la neutralización mutua de la mezcla inducida por impuestos progresivos y regresivos en aquel país. Se pueden encontrar más investigaciones sobre el tema en otros países desarrollados y, más recientemente, en algunas economías en desarrollo y en transición (Duclos y Tabi, 1996; Davidson y Duclos, 1997; Makdissi y Wodon, 2002; Duclos, Makdissi y Wodon, 2005; Araar, 2008; Bibi and Duclos, 2010; Bird and Gendron 2011; Lustig, *et al.* 2012; Cok, Urban y Verbic, 2012; Huesca y Araar, 2016; Llamas, Huesca y Gutiérrez, 2020).

En Canadá, Duclos y Tabi (1996) y Davidson y Duclos (1997) utilizaron microdatos de las *Encuestas Canadienses de Consumo y Finanzas*, evaluando la progresividad efectiva con el enfoque de redistribución en impuestos (*TR*), método que también emplearemos en este trabajo. Estos cálculos se basan en la evaluación del bienestar social y, por lo tanto, en la década de 1980 se encontró un sistema tributario progresivo en el primer estudio, a pesar de que existía un esquema relativamente regresivo para algunas figuras tributarias cuando se agregaron los programas de transferencias en su análisis. En el segundo trabajo de Davidson y Duclos se encontró una distribución mucho más progresiva en la distribución post-fiscal del ingreso para el inicio de la década de 1990, habiendo así preparado una senda de desarrollo social en las décadas por venir en este país.

Makdissi y Wodon (2002) por su parte, establecieron un marco teórico basado en el enfoque de dominancia estocástica para estudiar la eficiencia social

de las reformas de impuestos indirectos. Duclos, *et al.* (2005) han aplicado este enfoque para estudiar el impacto de dos importantes programas en México desde los años 1990s, como fueron Liconsa y Procampo.

Araar (2008) propuso un método operativo que permite comparar la progresividad de los sistemas fiscales a lo largo del tiempo. En su aplicación empírica utilizó datos canadienses para estimar el impacto del sistema fiscal en el tamaño y el bienestar de las clases socioeconómicas. Sus resultados fueron que, debido a la progresividad del sistema fiscal Canadá permitió mantener el tamaño de las clases medias por encima de la clase pobre.

Por su parte, Bibi y Duclos (2010) estudiaron la persistencia de la pobreza en el sistema fiscal de cinco países desarrollados. Muestran cómo el efecto redistributivo si tiene un gran impacto en la reducción de la pobreza para Suecia, y es el Reino Unido el país que domina a todos los demás en términos de transferencias sociales; pero Canadá emerge como el país con mayor éxito en materia del cobro por impuestos, y evita con ello, el aumento de los niveles de pobreza solamente con esta variable. Además, en Canadá y Suecia las transferencias sociales y los impuestos respaldan uno de los mejores resultados en la reducción de la pobreza de aquellos años en su estudio.

Por su lado, Bird y Gendron (2011) establecen que, en realidad, hay muy poca evidencia en el momento de su revisión en términos de la incidencia de los beneficios fiscales para los países en desarrollo y en transición. Los autores explican la necesidad de investigar sobre estos países para trabajar en reformas que reduzcan el grado de Inequidad Horizontal (HI) pero por medio de mejorar la imposición indirecta.

Para dos países en transición como Eslovenia y Croacia, el trabajo realizado por Cok, *et al.* (2012) realiza una de las aplicaciones empíricas más completas utilizando una amplia variedad de cifras para completar todo el sistema fiscal de ambos países, y con ello, obtener una comparación de los componentes vertical y horizontal de la redistribución. Aplicaron el enfoque de descomposición para Croacia y descubrieron como ambos países comparten antecedentes

similares, pero presentan resultados diferentes de sus sistemas fiscales. Descubrieron que el sistema fiscal de Eslovenia ha tenido un impacto mucho mayor en los efectos verticales que el de Croacia, la parte que mide el grado de justicia social de la capacidad económica, pero en el primer país el sistema fiscal también indujo una inequidad horizontal mucho mayor cuando se realiza un análisis de sensibilidad utilizando una mayor aversión a la desigualdad para la cola baja de la distribución.

La investigación de Lustig *et al.* (2012) proporciona buenas perspectivas para analizar la progresividad, la incidencia de las cifras del sistema fiscal mexicano y su impacto en las medidas de pobreza, comparándolo con otros cinco países de América Latina. Utilizando el enfoque de concentración y los *modelos Probit* para indagar sobre la movilidad, sus resultados muestran que en los últimos años se ha encontrado un sistema de beneficios fiscales más progresivo para este tipo de países; Bolivia, México y Perú tienen los menores impactos en la reducción de la pobreza, mientras que Argentina, Uruguay y Brasil presentaron las mayores reducciones y son los países con los sistemas fiscales más redistributivos.

Este trabajo de Lustig utiliza los índices de progresividad de Kakwani (1977) y Reynolds-Smolensky (1977), así como las curvas de concentración al combinar los impuestos y transferencias totales para obtener los efectos horizontales y verticales siguiendo el enfoque de Lambert (1985). Desafortunadamente, no se detallan las principales fuentes de progresividad o regresividad, ni siquiera la reclasificación que implica el proceso, que en parte son las tareas de este trabajo.

El tema de la *Desigualdad Horizontal* no es tan común como el tema de la *Equidad Vertical* (EV) (Duclos y Araar, 2006). Por ejemplo, Huesca y Serrano (2005) exploran una aplicación del IVA en México, y su trabajo se centra en la contribución del IVA a los ingresos y en la redistribución de los ingresos. Sus resultados muestran una visión débilmente progresiva y con un bajo potencial de recaudación, donde el IVA contribuye a mejorar la EV, pero surge el problema de la reducción del IVA existente en favor de los pobres, debido a las exenciones y tasas cero en

alimentos, libros, transporte público, medicamentos, así como rentas para arriendo, dando una base gravable baja para esta figura impositiva.

Valero-Gil (2002), utilizando microdatos de la encuesta de ingresos y gastos de 2000 para México, encontró que algunos bienes no deberían ser subsidiados cuando se consideran bajos niveles de elasticidad en alimentos y medicinas, una vez que se han tomado en cuenta los parámetros de aversión a la inequidad para toda la población. En este trabajo, se pretende que el problema es persistente, y que es fecha de mover los impuestos al alza, cerrando brechas de inequidad vertical en el que muchos mexicanos, no ven modificar para bien su posición distributiva. Flores (2003) por su parte, discute la propuesta del gobierno mexicano en los inicios del nuevo milenio en aumentar el IVA a los alimentos y transferir efectivo a los grupos de menores ingresos, encontrando cómo el aumento del IVA si mejoraría los ingresos y reduciría la desigualdad en poco menos de un punto porcentual en el índice de Gini.<sup>1</sup>

Recientemente, Saez y Zucman (2019) contribuyen con el resurgimiento de estudios con la necesidad de consolidar sistemas tributarios que no solamente aumenten la recaudación de un país, sino que impacten de manera directa a los más ricos, en la parte alta de la distribución. Aun con esta evidencia, se comprueba que de nada ha servido el contar con un sistema impositivo progresivo, ya que ha sido a costa de haber mantenido una baja recaudación por los grandes huecos fiscales que han beneficiado por mucho tiempo, a grandes corporativos que evaden el fisco con su carga impositiva efectiva (OCDE, 2023; Ramírez-Cedillo, 2021).

La SHCP (2012)<sup>2</sup> encontró que el decil superior de ingresos de los hogares mexicanos contribuye con el 30.6 % del total de los pagos de impuestos del IVA para la tasa general, contiene un 12 % para gastos de tasa cero y del 24.9 % en exenciones, sumando casi un monto equivalente al 37 % por concepto de ingresos no recaudados por dichos contribuyentes. En este panorama, se observa una mayor carga tributaria con más incidencias para los niveles de ingreso más altos, pero nadie puede tener la certeza de un tratamiento justo para la situación prefiscal con contribuyentes iguales en el sistema tributario, pero que reciben una mayor carga e incidencia fiscal.

Huesca y Araar (2016) por su parte, realizaron un trabajo de los mas completos en el tema de medir la progresividad del sistema fiscal mexicano, y encontraron altos niveles de progresividad en general para el año 2012, pero compatibles con bajo poder recaudatorio en impuestos, y transferencias progresivas pero con bajo efecto reductor en pobreza.

Finalmente, el trabajo de Llamas, Huesca y Gutierrez (2020) presenta un cálculo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) entre 2006 y 2018, e introduciendo un soporte formal de comparación entre ambos años al considerar lo que habría pasado en 2018 pero fijando las condiciones de distribución del año inicial del sistema fiscal en 2006, estimando que los efectos recientes en los niveles de progresividad en México, son mayores que los que prevalecieron en el 2006.

1 Los impuestos indirectos (como el IVA) han sido criticados como una herramienta que afecta negativamente a la población, en este sentido, Bird y Gendron (2011) dan elementos para romper con esta falsa idea, de por qué en el mundo real las personas mantienen la creencia de que los impuestos indirectos como el IVA son regresivos. Además, indican que un IVA bien diseñado puede ser más progresivo que un impuesto directo (sobre la renta), porque esta última estrategia solo impacta en una parte de la base imponible y en cambio el IVA afecta a todos y todas. (Bird y Gendron, 2011: 75).

2 Estos resultados deben tomarse con cautela porque su estimación de la distribución de la carga tributaria no excluye los gastos informales, lo que hace que los pagos del IVA puedan estar sobreestimados.

\*\*\*

## Metodología y datos

Se considera que un impuesto es progresivo, si grava más al grupo no pobre. Esto implica una disminución de la desigualdad y un aumento de la participación en el ingreso neto en el grupo de hogares pobres. En la literatura sobre progresividad, hay dos conceptos principales distintos de progresividad por conocer: 1) el local, y 2) el global. En el trabajo pionero de Musgrave y Thin (1948) se propusieron dos enfoques principales para la medición de la progresividad local, que son la responsabilidad fiscal y la progresividad de tipo residual. Kakwani (1977) ha dirigido una seria crítica al primer enfoque, ya que sólo busca conocer el grado de progresividad local. Kakwani propuso un índice de progresividad para los impuestos que es ampliamente utilizado para calcular la progresividad o regresividad de un impuesto, el cual es igual a la diferencia entre el índice de concentración para el impuesto  $C_{(T)}$  y el índice de Gini del ingreso pre-fiscal  $I_X$ .<sup>3</sup>

Cuando expresamos el índice de desigualdad del ingreso bruto y acotado al intervalo  $[0, 1]$ , el índice de la concentración de cualquier impuesto dado por  $C_{(T)}$  o de transferencias dado por  $C_{(B)}$  que está acotado en el intervalo  $[-1, 1]$ , la fórmula para el índice de Kakwani se escribe en la expresión (1):

$$K_T = C_T - I_X \tag{1}$$

donde  $K_T$  es el índice Kakwani de progresividad de los impuestos (o de las transferencias como  $K_{(B)}$  invirtiendo el orden de la expresión (1)) como una técnica estándar y que ha sido aplicada en una amplia gama de trabajos empíricos. Además del método de cuantificación de la progresividad, un enfoque estocástico de dominancia también puede ser utilizado

con el fin de emitir un juicio sobre la progresividad de un impuesto determinado (véase Yitzhaki y Thirsk, 1990; Yitzhaki y Slemrod, 1991). Principalmente, este ejercicio se puede realizar fácilmente comparando entre la concentración y las curvas de Lorenz. A continuación, se presenta el marco teórico utilizado para evaluar y analizar las condiciones de progresividad de la dominancia que será utilizado para medir los impactos entre 2014 y 2020 en México.<sup>4</sup>

### Curvas de progresividad

Las curvas de progresividad se derivan de las condiciones de progresividad comparando entre la curva de Lorenz de ingresos (brutos) de mercado  $L_X(p)$  y la curva de concentración de impuestos o ingresos netos  $C_{(T/N)}(p)$ .  $T(p)$  representa los ingresos fiscales/netos de aquellos contribuyentes con ingresos iguales a  $X(p)$ . Denotamos así la curva de progresividad que permite la comparación entre las curvas de Lorenz y las de concentración en el percentil por  $PR(p)$ . A continuación, presentamos las principales reglas para comprobar la progresividad en función de las curvas de Lorenz y concentración:

1. El impuesto  $T$  es progresivo en (TR) si

$$PR(p) = L_X(p) - C_T(p) > 0 \forall p \in ]0,1[$$

2. La transferencia  $B$  es progresiva en (TR) si:

$$PR(p) = C_B(p) - L_X(p) > 0 \forall p \in ]0,1[$$

3 Duclos y Tabi (1996) informan que la progresividad local puede llevar a la misma conclusión de la progresividad global en el caso de que la progresividad local se observe en otro lugar de la distribución.

4 Precisamente, preocupa el predominio de la desigualdad de segundo orden. Para más información relacionada con los impuestos y las transferencias, véase Davidson y Duclos (1997).



3. El impuesto  $T$  es Redistribución del ingreso (IR) progresivo si:

$$PR(p) = C_{X-T}(p) - L_X(p) > 0 \forall p \in ]0,1[$$

4. La transferencia  $B$  es progresiva de Redistribución del Ingreso (RI) si:

$$PR(p) = C_{X+B}(p) - L_X(p) > 0 \forall p \in ]0,1[$$

En caso de que alguna de las condiciones de progresividad no se puedan comprobar en ningún sitio de la distribución al observarse cruces entre ellas, es factible volver al cálculo de los índices de progresividad de Kakwani para revisar su impacto en nivel y signo.

### MEXMOD 2014 y 2018 y sus bases de datos

Para el ejercicio empírico se utilizan las bases de datos que provienen del microsimulador MEXMOD y que se alimenta de las ENIGH, y en este estudio se emplean las del año 2014 y 2020 con una muestra de 19,479 hogares y alrededor de 31.6 millones ampliados en el primer año y de 89,006 hogares con un total expandido de 35.7 millones en el segundo año. A partir de la información proporcionada por sus microdatos, MEXMOD simula los impuestos directos e indirectos, contribuciones a la seguridad social y las principales transferencias monetarias. Con ello, se procede a construir la distribución con unidades per cápita de ingreso. El microsimulador reconstruye el ingreso disponible de los hogares (denotado por  $N$ ), con base en el ingreso prefiscal (ingreso de mercado) denotado por  $X$ , básicamente como sigue:

$$N = X - T + P - CSS + B \quad (1)$$

donde  $X$  representa el ingreso de mercado,  $N$  el ingreso después de impuestos,  $T$  la carga fiscal total,  $P$  las pensiones contributivas,  $CSS$  las cotizaciones a la seguridad social y  $B$  los programas de transferencias monetarias directas. MEXMOD opera cuando el vector sobre  $N$  se obtiene después de impuestos, y se aplican las reglas fiscales vigentes para cada fuente

de ingresos. Así, el microsimulador consideró diferentes tramos impositivos para los contribuyentes, aplicando los créditos y desgravaciones fiscales por asalariado y personas físicas. Para el ejercicio empírico, utilizamos el ISR tanto de los asalariados como de las personas físicas que declararon fuentes de ingresos como beneficios obtenidos de las empresas, por lo que podemos estimar la progresividad e incidencia de este tipo de impuestos directos en la encuesta.

Para los impuestos indirectos se estima el IVA y el IEPS de acuerdo a las reglas tributarias, aquellas controladas por actividades informales relacionadas con el lugar de compra y la frontera con Estados Unidos (EE.UU.) tiene un tratamiento especial de IVA diferente al resto del país a partir del año 2018; es decir, la tasa del IVA aplicable en 2014 fue del 16 % en todo el país, en tanto que para el año 2020 se estableció en 11 % en las ciudades fronterizas y del 16 % en el resto del país. Este procedimiento no agrega impuestos más allá de los que pagan los contribuyentes.

En el caso de las transferencias, MEXMOD las calcula a nivel de personas a partir de la misma encuesta utilizando en el año 2014 las siguientes: becas y transferencias monetarias para educación (directo de la ENIGH), programa de asistencia social Oportunidades (simulada), programa 70 y más para adultos mayores sin pensión (simulada); Programa de Apoyo Alimentario (PAL, simulada); transferencia para empleo temporal (directo de la ENIGH); y finalmente, otros programas de asistencia. En tanto que para el año 2020, se emplearon los siguientes programas todos simulados con sus Reglas de Operación (ROP): las pensiones no contributivas por vejez, las becas Benito Juárez en todos sus niveles, el programa Jóvenes Construyendo el Futuro, el beneficio por discapacidad y el Programa Tandas para el Bienestar. Todas las variables monetarias se presentan en pesos mexicanos a precios corrientes mensuales.

También en el caso de los impuestos indirectos, no utilizamos un sistema de estimación de la elasticidad de la demanda para evaluar la eficiencia económica marginal de diversas fuentes de pago de impuestos, ya que el análisis se centra en un marco de estática comparativa. El modelo ofrece todas las ventajas derivadas de la experiencia del microsimulador

EUROMOD que incluye a un total de veintiocho países de la Unión Europea y seis en América Latina actualmente incluidos en LATINMOD (Atkinson, 2015; Sutherland y Figari, 2013; Bargain, Jara, y

Rodríguez, 2017). Todo ello permite total comparabilidad de variables entre todos los países dentro del marco de armonización y goza de flexibilidad, simplicidad y transparencia.

**Cuadro 1.**  
**Recaudación tributaria en México 2018-2021**  
**(participación porcentual en el PIB)**

	2018	2019	2020	2021
<b>Total de impuestos*</b>	<b>13.9</b>	<b>14.0</b>	<b>15.3</b>	<b>14.4</b>
<b>Impuesto sobre la renta de las personas físicas</b>	<b>3.4</b>	<b>3.4</b>	<b>3.7</b>	<b>3.6</b>
<b>Impuesto sobre la renta de las sociedades</b>	<b>3.4</b>	<b>3.3</b>	<b>3.6</b>	<b>3.4</b>
<b>ISRPF por cuenta propia</b>	<b>0.2</b>	<b>0.2</b>	<b>0.2</b>	<b>0.2</b>
<b>Impuestos sobre nómina y plantilla</b>	<b>0.4</b>	<b>0.4</b>	<b>0.5</b>	<b>0.3</b>
<b>Impuestos a la propiedad</b>	<b>0.3</b>	<b>0.3</b>	<b>0.3</b>	<b>0.3</b>
<b>Impuestos al capital</b>	<b>0.1</b>	<b>0.1</b>	<b>0.1</b>	<b>0.1</b>
<b>IVA</b>	<b>3.9</b>	<b>3.8</b>	<b>4.2</b>	<b>4.3</b>
<b>IEPS</b>	<b>1.5</b>	<b>1.9</b>	<b>2.0</b>	<b>1.5</b>
<b>Aduanas e importaciones</b>	<b>0.3</b>	<b>0.3</b>	<b>0.3</b>	<b>0.3</b>
<b>Subtotal</b>	<b>13.6</b>	<b>13.7</b>	<b>14.9</b>	<b>14.0</b>
<b>Resto de impuestos (otros, derechos, propiedad)</b>	<b>0.4</b>	<b>0.4</b>	<b>0.4</b>	<b>0.4</b>

\*Solo ingresos por impuestos, no incluye cuotas de seguridad Social.  
Fuente: elaboración propia con base en OCDE (2023)

Del cuadro 1, se muestra como la figura principal sigue siendo el impuesto sobre la renta con 7 puntos del PIB, nivel muy escaso ya que en mayor parte proviene por el ISRPF con 3.6 % por encima del ISR de las empresas y grandes contribuyentes con apenas el nada honroso nivel de 3.4 % del PIB, siguiendo en orden de relevancia recaudatoria el IVA con el 4.3 % del PIB y los impuestos IEPS con el 1.5 %. Las tres

figuras tributarias son apenas un 12.8 % del PIB representando de forma conjunta cerca del 89 % del esfuerzo fiscal total de la recaudación impositiva del Estado mexicano, niveles que son extremadamente reducidos para una economía como la mexicana y la segunda en tamaño en América Latina después de Brasil.

\*\*\*

## Aplicación empírica

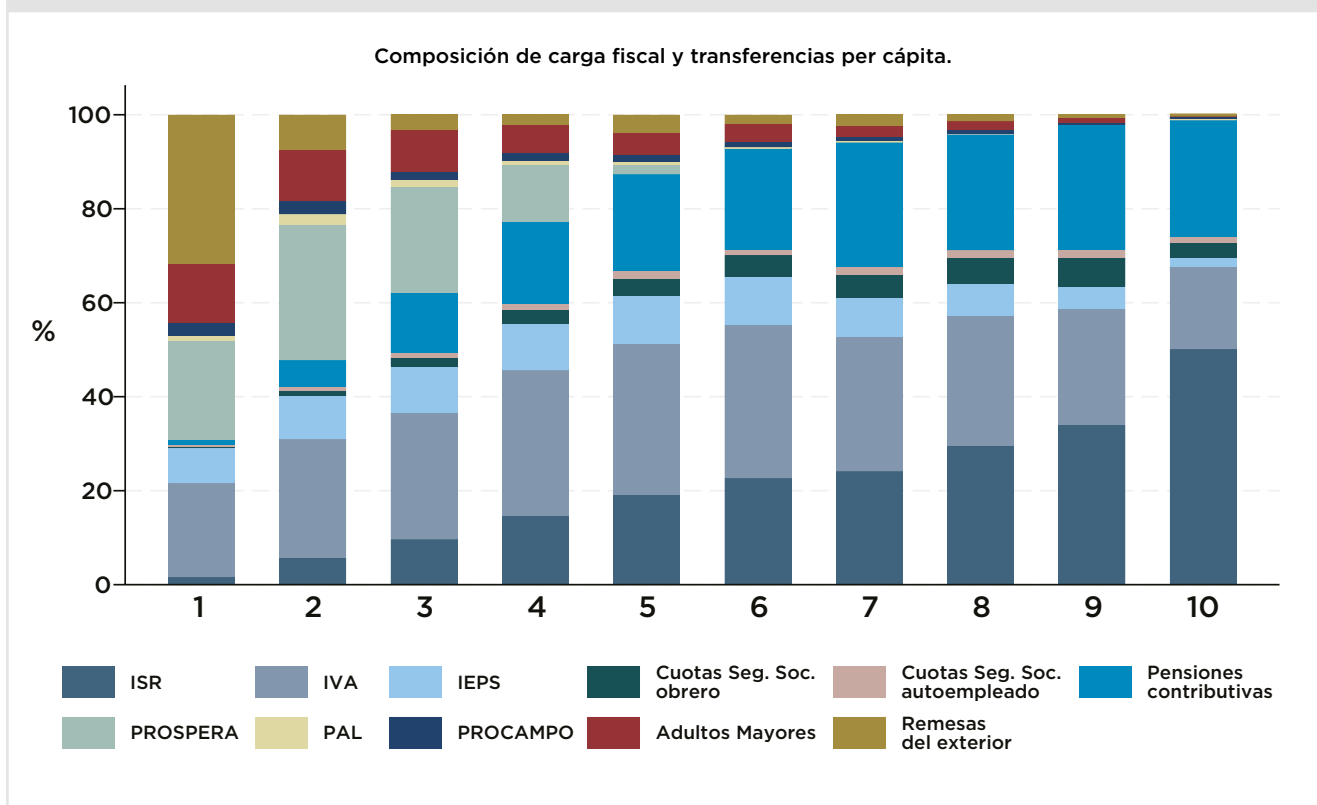
En esta sección, se presenta el análisis de la incidencia a partir de los datos de impuestos y transferencias para pasar a la siguiente sección de evaluación del sistema fiscal con el enfoque metodológico de progresividad en índices y curvas.

### Los impuestos y las transferencias: su incidencia por deciles de ingreso

Partiendo de la gráfica 1 se observa al sistema fiscal mexicano en el año 2014 con una incidencia de redistribución en los deciles del 1 al 5 pero con cargas fiscales indirectas elevadas que retroceden cualquier efecto inducido por los programas focalizados a los

pobres. Su carga fiscal indirecta es alta donde solamente el IVA representó desde un 20% hasta un 35% en los deciles mencionados. Los impuestos especiales que grava los alimentos con alta densidad calórica así como alcohol y tabaco que son consumidos en alta proporción por estos deciles de la parte baja como proporción de su ingreso, no son nada despreciables. La participación de las remesas ayuda a que los mismos deciles puedan soportar la carga fiscal indirecta, al haber representado en este mismo año más del 15% de sus fuentes de ingreso. Para el resto de grupos, las cargas fiscales indirectas se mantienen estables pero el ISR en su defecto, si se observa progresivo al aumentar cuando crecen los ingresos de los mexicanos.

Gráfico 1  
Sistema fiscal de México, 2014



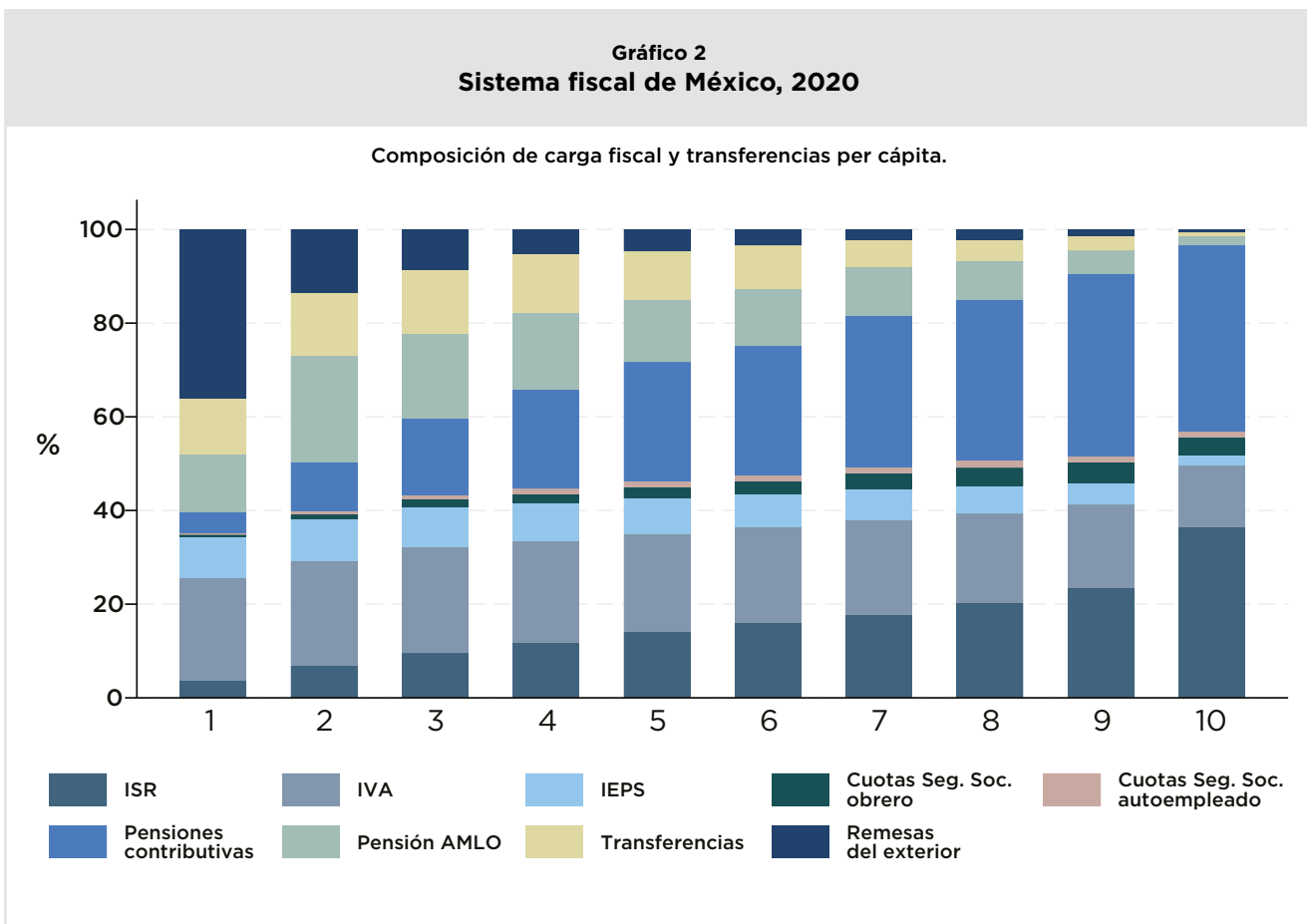
Fuente: Elaboración propia usando MEXMOD v.1.2

Una distinción importante con respecto del Gobierno de AMLO, es que en el de EPN los programas para adultos mayores participaron con menor proporción en la composición de las transferencias per cápita en cada decil. Finalmente, se observa claramente como las pensiones de tipo contributivo eran casi inexistentes en el decil mas pobre, pero estas suben de forma sostenida a partir del cuarto decil siendo un tanto regresivas, en tanto que, las pensiones no contributivas (adultos mayores) llegaron a representar una proporción estable en los primeros tres deciles mas pobres, y estas iban reduciendo su proporción hasta llegar a ser casi inexistentes en el decil 8 y 9.

Por su parte, el sistema fiscal en el Gobierno de AMLO es un sistema compuesto por nueve figuras fiscales, dos menos que mas que desaparecer, modificaron su regla de operar e impacto, como es el caso del llamado PROCAMPO por Sembrando Vida, programa que

antes solo llegaba mayormente a grupos no pobres y que poseían extensiones grandes de tierra para siembra, y otro llamado Apoyo Alimentario (PAL) que se integra actualmente en apoyos directos de alimentos básicos en especie en las zonas mas pobres de México. El sistema fiscal aparenta tener mayor impacto en la redistribución del bolsillo de los mexicanos, ya que tan solo la pensión no contributiva al adulto mayor cubre a mas población a lo largo de la dsitribución prefiscal asi como las transferencias, que en conjunto estan ahora compuestas por programas de inserción laboral de los jóvenes y mayormente en entrega directa de becas para estudios en todos los niveles. La gráfica 2 permite detectar un patrón claro de mayor incidencia de pensiones contributivas como resultado de mejoras en su actualización y acorde a las variaciones de los salarios mínimos en los primeros dos deciles, que al año 2020 ya habían superado más del 40 %.

**Gráfico 2**  
**Sistema fiscal de México, 2020**



Fuente: Elaboración propia usando MEXMOD v.1.2

El cuadro 2 presenta la distribución de transferencias para todos los quintiles por gasto en programas sociales. Se puede percibir cómo el beneficio que aparentemente es más redistributivo proviene del programa *Prospera* donde los dos quintiles más bajos tienen una participación superior al 76 por ciento del monto gastado por este programa; además, la participación en los beneficios también es alta para el programa de adultos mayores con una participación del 66 por ciento en los mismos quintiles. Por su parte, el 73 por ciento de las transferencias del programa PAL corresponde a los dos quintiles más bajos, siendo este beneficio uno de los que se destina a los

más desfavorecidos por sus características inherentes a las normas de funcionamiento de las necesidades alimentarias, pero en términos absolutos es uno de los beneficios más bajos en unidades de ingreso per cápita. Los beneficios que concentran poco más del 60 por ciento para los dos quintiles más bajos son Procampo y el empleo temporal. Cabe destacar Procampo, cuando el 25 por ciento de las transferencias monetarias se destinaron a los quintiles superiores, así como el programa de becas con más del 60 por ciento de los beneficios.

**Cuadro 2.**  
**Participación por decil de ingreso bruto de las transferencias en México, 2014 y 2020**

Quintil	Población receptora	Pensión contributiva	Prospera	Apoyo Alimentario	Bono agricultores	Pensión EPN	Remesas
1	6,108,955 (19.3%)	0.224 (0.417)	0.523 (0.499)	0.054 (0.226)	0.079 (0.270)	0.258 (0.437)	0.100 (0.299)
2	6,225,911 (19.7%)	0.100 (0.300)	0.379 (0.485)	0.021 (0.143)	0.039 (0.193)	0.128 (0.334)	0.043 (0.203)
3	6,506,337 (20.5%)	0.099 (0.299)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.020 (0.139)	0.093 (0.290)	0.031 (0.174)
4	6,212,080 (19.6%)	0.106 (0.308)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.015 (0.123)	0.067 (0.250)	0.021 (0.145)
5	6,617,719 (20.9%)	0.109 (0.311)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.012 (0.111)	0.038 (0.191)	0.012 (0.109)
<b>Total</b>	<b>31,671,002 (100.0%)</b>	<b>0.127 (0.333)</b>	<b>0.175 (0.380)</b>	<b>0.015 (0.120)</b>	<b>0.033 (0.177)</b>	<b>0.115 (0.319)</b>	<b>0.041 (0.198)</b>

Fuente: elaboración propia con base en MEXMOD, V1.2.

### Transferencias per cápita en 2020

Quintil	Población receptora	Pensión contributiva	Pensión AMLO	Transferencias	Remesas
1	6,842,486 (20.0%)	0.200 (0.400)	0.242 (0.428)	0.290 (0.454)	0.076 (0.265)
2	6,839,708 (20.0%)	0.139 (0.346)	0.148 (0.355)	0.291 (0.454)	0.046 (0.208)
3	6,840,705 (20.0%)	0.136 (0.343)	0.123 (0.328)	0.224 (0.417)	0.037 (0.190)
4	6,839,686 (20.0%)	0.127 (0.333)	0.106 (0.307)	0.134 (0.341)	0.027 (0.163)
5	6,840,622 (20.0%)	0.120 (0.325)	0.083 (0.276)	0.084 (0.278)	0.019 (0.137)
<b>Total</b>	<b>34,203,207</b> <b>(100.0%)</b>	<b>0.145</b> <b>(0.352)</b>	<b>0.140</b> <b>(0.347)</b>	<b>0.205</b> <b>(0.403)</b>	<b>0.041</b> <b>(0.198)</b>

Fuente: elaboración propia con base en MEXMOD, V1.2.

En el cuadro 2 se puede observar la tasa de cobertura de los programas de transferencias. La mayor cobertura la alcanza el programa Prospera, donde el primer quintil más pobre recibe alrededor del 52.3 por ciento y el segundo el 39.7 por ciento. Esto demuestra cómo este programa se dirigía bien al grupo pobre pero nunca logrando coberturas mayores el 55 por ciento. El siguiente apoyo importante de acuerdo a su cobertura poblacional fue el programa de Adultos Mayores con casi el 26 por ciento en el primer quintil y decreciendo hasta el 6.7 y un 3.8 por ciento respectivamente en los dos quintiles más altos.

Por su parte, las transferencias han logrado cubrir a más población en años recientes. La de mayor efecto en cobertura es el subsidio al adulto mayor como uno de los programas con mayor cobertura al ser de tipo universal, y por lo mismo, la transferencia más criticada por los grupos de oposición al gobierno actual.

En los dos quintiles más pobres logró en 2020 una cobertura cercana al 40%, mientras que el resto de las transferencias cubren más del 58 por ciento. Considerar el beneficio promedio para los quintiles superiores del cuadro 3 sugiere que estas últimas transferencias tienden a ser progresivas. En suma, en el 2014 el programa con mayor cobertura para el quintil más pobre lo fue Prospera (antes Oportunidades), seguido por el programa Adulto Mayor, Procampo, becas educativas y otras transferencias en la posición final de cobertura; mientras que en el año 2020, el gobierno de AMLO pone énfasis en cubrir mucho más y con mayores montos en transferencias monetarias a los Adultos Mayores y las becas Benito Juárez en sus distintos niveles educativos, siendo el resto de los beneficios casi inexistentes para el quintil más rico.

## Cálculo de la progresividad con enfoque local

Para confirmar el nivel de progresividad de ambos sistemas fiscales, y que el sistema actual se localice por encima del gobierno anterior, se procede a estimar su grado de incidencia a lo largo de toda la distribución de ingresos de los mexicanos en la siguiente sección del documento con el enfoque de la concentración y curvas de progresividad previamente descrito.

Del cuadro 3 se puede extraer lo siguiente. El nivel de progresividad que otorgaba el sistema de transferencias en el gobierno anterior era de 0.267, mientras que el índice actual de progresividad refleja ser mayor con 2.3 puntos adicionales, y ubicarse en un índice de Kakwani de 0.29.

**Cuadro 3.**  
**EL índice de Kakwani de las transferencias directas y programas sociales en México, 2014 y 2020.**

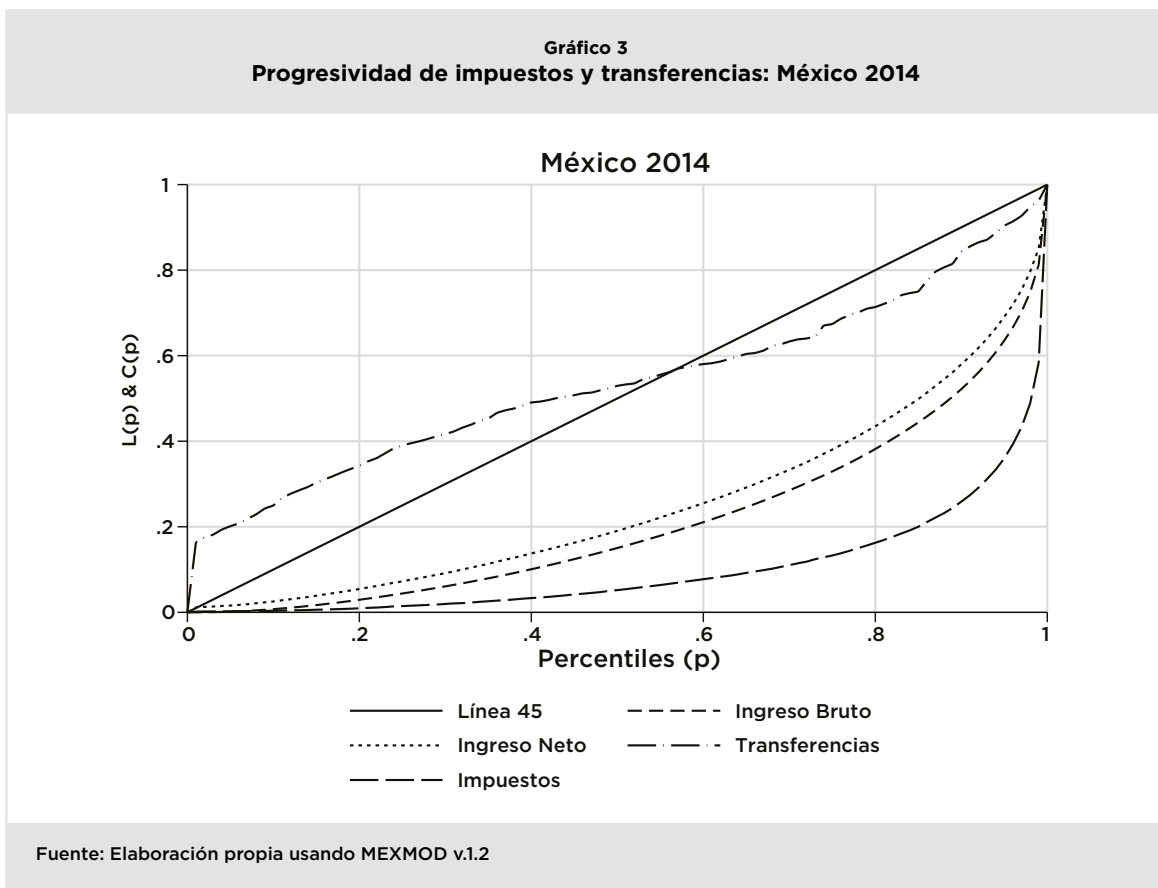
<b>Política social 2014: Enrique Peña Nieto</b>	<b>Kakwani</b>	<b>Política social 2020: Andrés Manuel López Obrador</b>	<b>Kawani</b>
<b>Transferencias 2014</b>	<b>0.267</b>	<b>Transferencias 2020</b>	<b>0.290</b>
<b>PAL</b>	<b>0.386</b>	<b>Crédito a la palabra</b>	<b>0.532</b>
<b>Adultos Mayores</b>	<b>0.263</b>	<b>Jovenes construyendo el futuro</b>	<b>0.419</b>
<b>Procampo</b>	<b>0.126</b>	<b>Pensión para el Bienestar Adultos Mayores</b>	<b>0.399</b>
<b>PROSPERA</b>	<b>0.107</b>	<b>Becas Benito Juarez M.S</b>	<b>0.356</b>
<b>Pension por invalidez</b>	<b>0.097</b>	<b>Pension discapacidad</b>	<b>0.313</b>
<b>Pension por viudez u orfandad</b>	<b>0.087</b>	<b>Becas Benito Juarez E.B</b>	<b>0.29</b>
<b>Pension por jubilación contributiva</b>	<b>0.050</b>	<b>Tandas para el bienestar</b>	<b>0.281</b>
<b>Otras transferencias</b>	<b>0.003</b>	<b>Jovenes escribiendo futuro</b>	<b>0.228</b>
		<b>Sembrando vida Enigh</b>	<b>0.153</b>
		<b>Pension por viudez u orfandad</b>	<b>0.069</b>
		<b>Pension por jubilación contributiva</b>	<b>0.049</b>
		<b>Pension por invalidez</b>	<b>0.029</b>

Fuente: elaboración propia con base en MEXMOD, V1.2.

### La progresividad de los impuestos y las transferencias totales

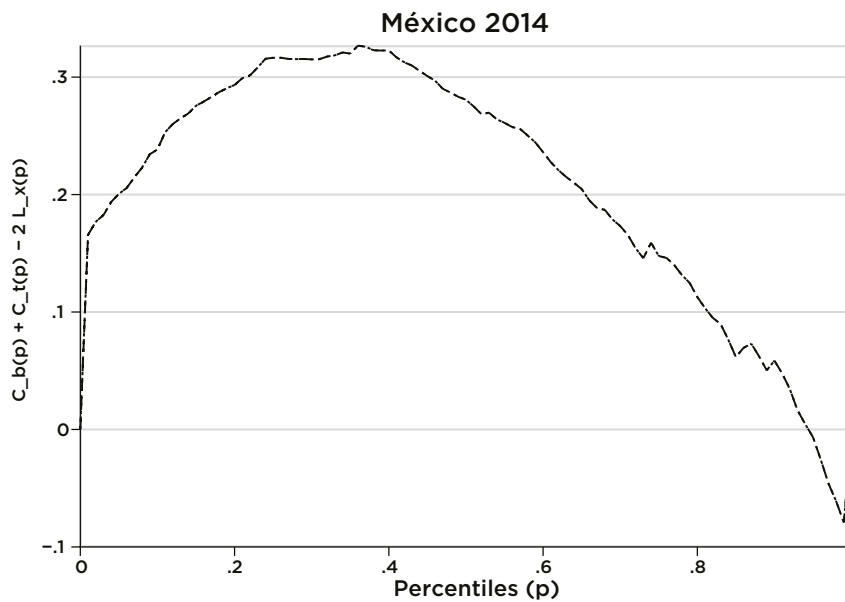
Las gráficas 3 a la 6 muestran cómo el sistema fiscal es progresivo en ambos años. Sin embargo, esa progresividad es superior en años mas recientes. La curva de concentración (en el lado izquierdo) para los impuestos totales está por debajo de la curva de Lorenz de los ingresos de mercado en ambos años. Ello confirma la progresividad que tiene el sistema tributario, pero esa condición se mantiene así, lo cual confirma el sostenimiento de un Status-quo tributario en

ambos gobiernos. Lo diferente, es lo que ocurre con las prestaciones y transferencias totales, en las que su curva de concentración se sitúa por encima de la curva de Lorenz y presenta un efecto superior en el año 2020 (comparar graficas 3 y 5). Para el efecto neto del sistema impuestos/transferencias, encontramos que este último es progresivo en conjunto, ya que la curva de concentración de los ingresos netos está por encima de la curva de Lorenz de los ingresos brutos y ello conlleva a validar la redistribución, pero este efecto es mas claro en el año 2020 (gráficas 4 y 6).



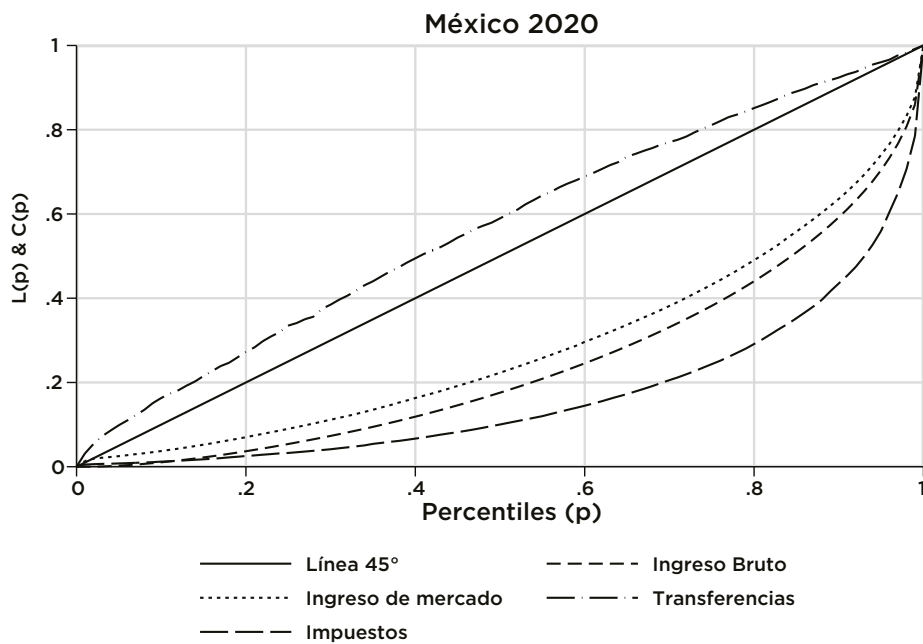


**Gráfico 4**  
**Curva de progresividad de impuestos y transferencias en México, 2014**



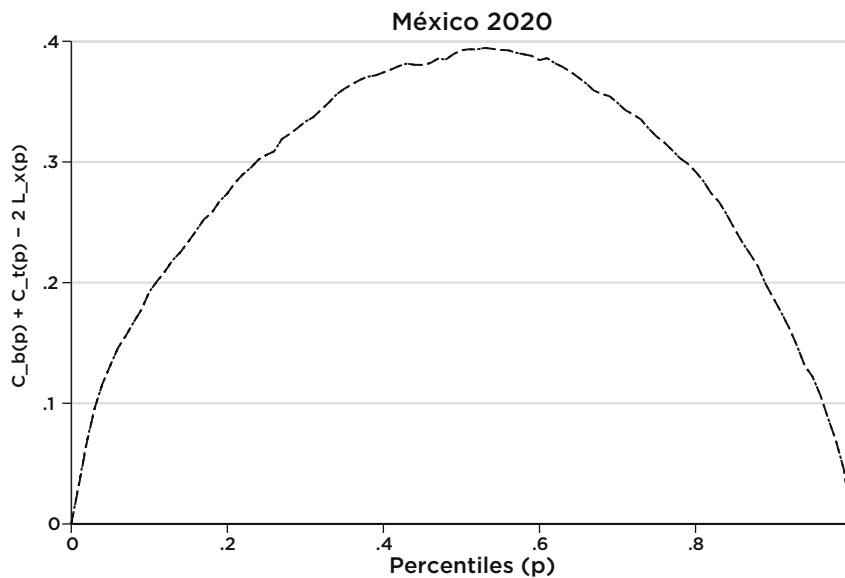
Fuente: Elaboración propia usando MEXMOD v.1.2

**Gráfico 5**  
**Progresividad de impuestos y transferencias: México 2020**



Fuente: Elaboración propia usando MEXMOD v.1.2

**Gráfico 6**  
**Curva de progresividad de impuestos y transferencias en México, 2020**



Fuente: Elaboración propia usando MEXMOD v.1.2

### Progresividad en detalle de impuestos y transferencias

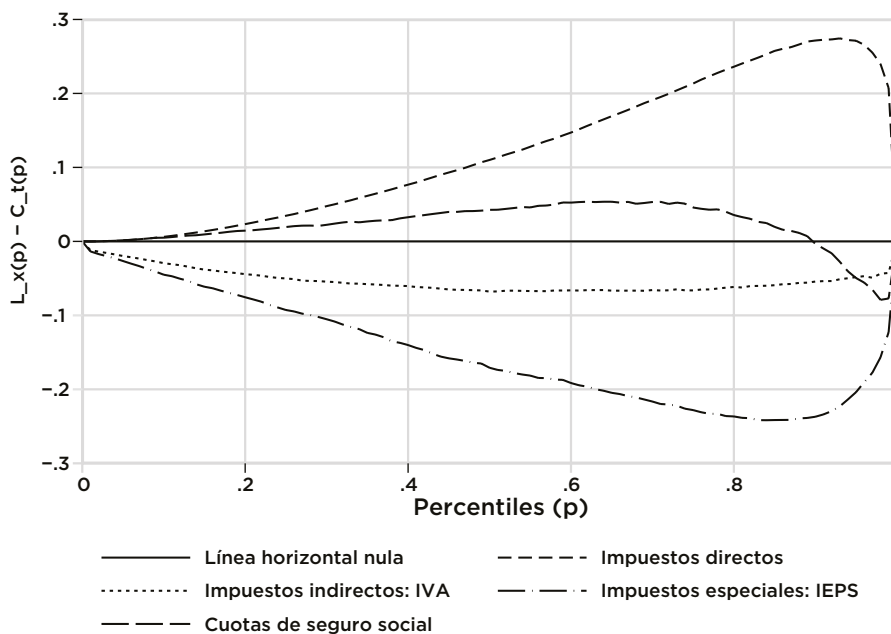
Con el fin de capturar los efectos en el sistema fiscal en el año 2014, se calculan curvas de progresividad para cada impuesto y transferencia (ver gráficas 7 y 8) y posteriormente para el año 2020 (gráficas 9 y 10). En el caso de los impuestos directos e indirectos se puede comprobar que el impuesto sobre la renta es más progresivo, mientras que el IVA presenta un nivel de regresividad relativo en ambos años. Utilizando el enfoque -TR- (Duclos y Araar, 2006) se observa una mayor progresividad para los impuestos directos y una mayor incidencia para los mayores contribuyentes, con énfasis en las cuotas de seguridad social (gráfica 7 y 9).

El hecho de que el enfoque TR presente una mayor progresividad es el resultado de que la carga impositiva es mayor en los segmentos de contribuyentes compuestos por individuos con mayor capacidad económica; mientras tanto, la incidencia de los impuestos

indirectos afecta más a los grupos bajos, reduciendo la carga para los hogares de ingresos medios y altos.

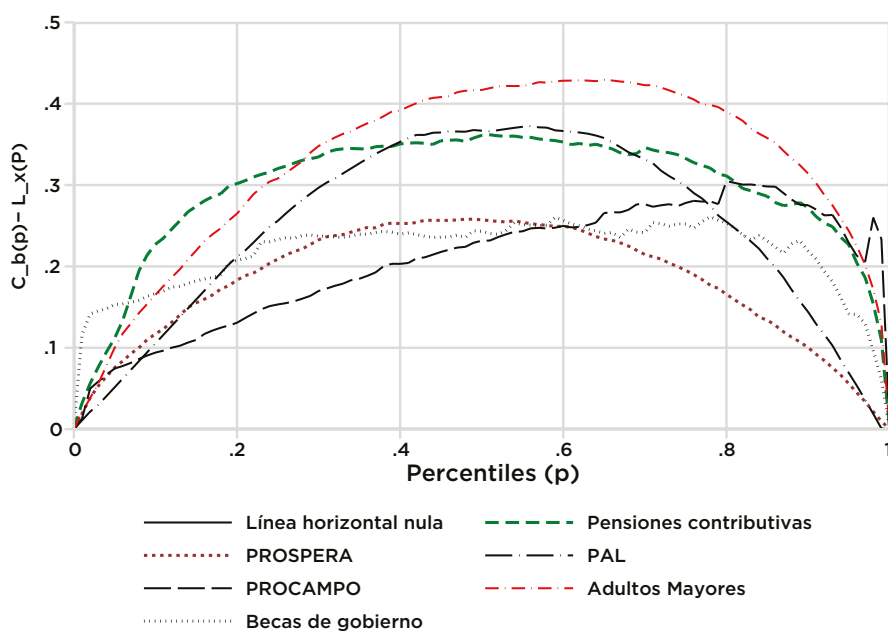
En el año 2014, en el caso de los impuestos especiales se presenta progresividad al impactar más en los percentiles medios y más altos. Las curvas de progresividad de las transferencias también se muestran en la gráfica 8. Se puede ver cómo todos los programas son progresivos pero tienen diferente intensidad. Si clasificamos las transferencias de la más progresiva a la menos progresiva colocamos en primer orden a los Adultos mayores, seguidas del PAL y las pensiones contributivas, para pasar al programa élite de gobierno de EPN Prospera en cuarto lugar, todas como las transferencias con mayor progresividad. Los programas de las becas van por el quinto lugar, quedando en el sexto las becas y el último lugar para Procampo. El caso contrario ocurre actualmente, en el año 2020 los programas más progresivos son la Beca por incapacidad, seguidas de las becas Benito Juárez en distintos niveles, como resultado de que mejoraron su focalización.

**Gráfico 7**  
**Curvas de progresividad de los impuestos en México, 2014**



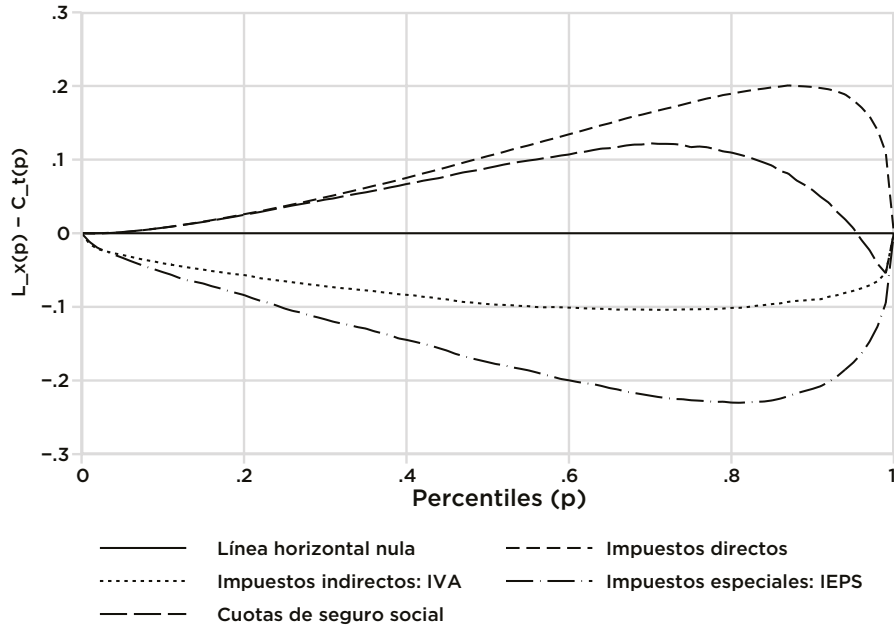
Fuente: Elaboración propia usando MEXMOD v.1.2

**Gráfico 8**  
**Curvas de progresividad de las transferencias en México, 2014**



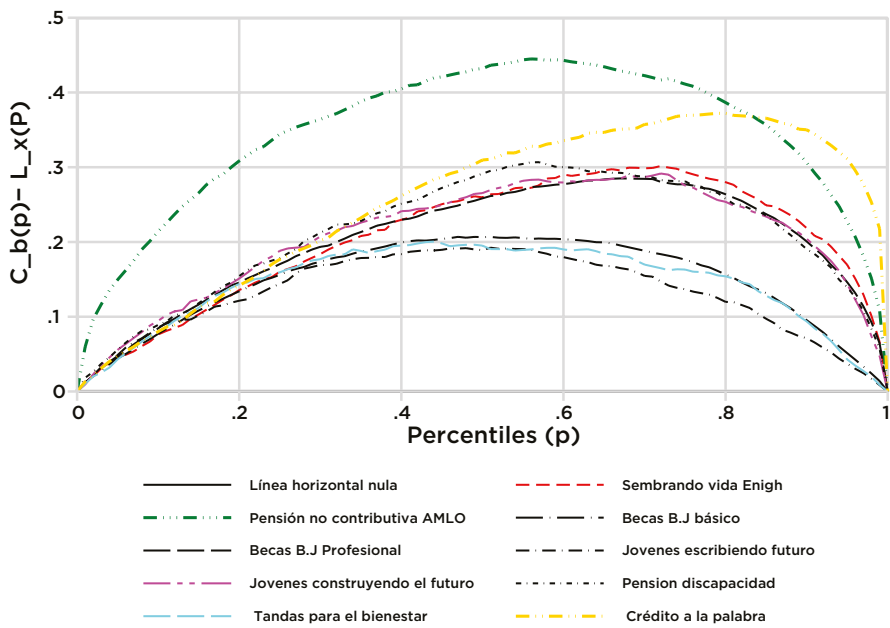
Fuente: Elaboración propia usando MEXMOD v.1.2

**Gráfico 9**  
**Curvas de progresividad de los impuestos en México, 2020**



Fuente: Elaboración propia usando MEXMOD v.1.2

**Gráfico 10**  
**Curvas de progresividad de las transferencias en México, 2020**



Fuente: Elaboración propia usando MEXMOD v.1.2

En el año 2020, de nueva cuenta la carga fiscal indirecta aparece en la gráfica 9 con alto grado de regresividad y los directos se mantienen progresivos así como las cuotas pagadas al seguro social que mejoraron su progresividad entre 2014 y 2020 y es importante mencionar su hallazgo. Es probable que la persistente regresividad de IVA aparezca en el sistema impositivo debido al mayor poder de compra en los hogares de menores ingresos, dado que el gobierno de AMLO ha incrementado los salarios mínimos como nunca antes de había visto en la historia económica reciente del país, y ha permitido que los hogares de menores recursos, ahora tengan más acceso a bienes y servicios gravados con tasas impositivas más elevadas. Por su parte, los programas de transferencias se tornaron más progresivos, las curvas son más limpias en su forma y efecto, así como el programa líder en progresividad lo son las tan criticadas pensiones no contributivas al adulto mayor, al ser la mejor posicionada en el ranking de progresividad de la gráfica 10 (línea punteada en color verde). Así también el caso de la beca de entrenamiento laboral (Jóvenes construyendo el futuro) y los créditos otorgados a los hogares de bajos recursos como crédito a la palabra y tandas para el bienestar.

El análisis previo sobre la progresividad de los impuestos y beneficios puede llevarnos a una buena

manera de elaborar políticas y recomendaciones para mejorar los efectos sobre cada programa y el tipo de impuestos aplicados, incluso para diseñar mejor la política tributaria como la descuidada reforma de impuestos indirectos mexicanos para imponer el IVA a alimentos y medicinas en los últimos tiempos (que está más allá del objetivo de este trabajo). Nuestros resultados para la progresividad del IVA muestran una disminución de la carga para las rentas medias y altas como una indicación de un alto nivel de IH inducido por esta forma de impuesto (ver gráficos 7 y 9). Esta evidencia nos permite entrever la necesidad de mayor investigación que permita descomponer los efectos en el caso del IVA o IEPS para profundizar y encontrar el componente que podría estar impulsando una regresividad oculta, y con ello, diseñar mejores reformas fiscales de corte progresivo. Cuando el índice de Kakwani sea negativo y a partir de las curvas de progresividad de los impuestos que se muestran en las gráficas 7 y 9, puede interpretarse como una medida del grado de regresividad absoluta, al menos para aquellos percentiles con diferencia negativa. Por lo tanto, la contribución relativa puede inferirse como una figura impositiva con una mayor contribución a la regresividad total.

\*\*\*

## Conclusiones

Este trabajo se centra en el estudio del efecto redistributivo y la progresividad del sistema de beneficios fiscales en México. Incluso si la eficiencia económica requiere más mercados libres, estos pueden inducir un grave fracaso distributivo. Como remedio a esto, el regulador o el Gobierno impone en general una serie de correcciones distributivas a través del sistema fiscal y los programas de beneficios. Esto garantizará cierta equidad y un nivel aceptable de bienestar social; sin embargo, incluso si estos mecanismos redistributivos son útiles para corregir las fallas del mercado, en general son complejos y pueden abarcar algunas imperfecciones distributivas.

La necesidad de sintetizar y analizar la eficiencia social del sistema mexicano de impuestos y transferencias con mayor detalle, justifica entre otras cosas, las correcciones que deben realizarse. En este artículo, intentamos arrojar luz sobre ello empleando microsimulación con bases mexicanas derivadas del modelo MEXMOD V1.2, que permite analizar sistemas de impuestos y transferencias en México mediante el uso de una base de datos rica y representativa a nivel nacional para los años 2014 y 2020. Principalmente, partimos del estudio de la progresividad y regresividad de los sistemas fiscales para las personas físicas y aquellas receptoras de los apoyos monetarios de parte de los gobiernos en turno.

Además, empleamos un método sencillo de los índices de progresividad Kakwani con el fin de mostrar la contribución de las diferentes fuentes de impuestos o de beneficios a la progresividad total así como un enfoque global con curvas de concentración.

A continuación, se resumen los principales hallazgos de la investigación:

- En general, los programas de transferencias exhiben más progresividad en relación con los

impuestos en ambos años analizados, con mejoría de impacto redistributivo en el año más reciente del Gobierno de AMLO. Esto puede explicarse por la eficacia que da el haber eliminado la excesiva focalización de los pobres y la mayor sensibilidad de los índices de progresividad a los cambios de ingresos en la parte inferior de la distribución. Cuando se aplican las transferencias monetarias, el sistema de impuestos y beneficios en los contribuyentes de bajos ingresos se vuelve más progresivo, pero aun parte de los problemas están vinculados a la cobertura total.

- Las curvas de progresividad y los correspondientes índices de Kakwani muestran que los impuestos indirectos contribuyen significativamente en aminorar la progresividad del sistema, provocado mayormente por el IVA. Por supuesto, ello está relacionado con el patrón de distribución del consumo de los diferentes bienes gravados y esta evidencia debe ser examinada en futuras investigaciones para comprender los efectos de las reformas fiscales actuales o necesarias en el país.
- El estudio detectó, que en el gobierno de EPN en 2014 algunos de los programas se dirigían menos al grupo pobre y ello justifica el acierto del gobierno actual en haberlos reestructurado con el fin de modificar la recepción de los apoyos, para hacerlos más eficientes y menos costosos para el gobierno. Es el caso de las becas que eran más dispersas, y el mismo programa Prospera con errores de focalización enormes, así como los apoyos en la forma que se otorgaban a los adultos mayores y Procampo a los caciques en el campo mexicano.

Para futuras investigaciones se reporta la necesidad de encontrar reformas fiscales redistributivas tanto en impuestos directos como indirectos pero que

sirvan para que simultáneamente, aumenten los ingresos públicos y con ese recurso, se logre redistribuir mejor el ingreso, de manera que se puedan destinar más recursos en los programas más progresivos de transferencias, así como para fortalecer los servicios públicos de salud que tanta falta hacen a los mexicanos con mayor cobertura y lograr continuar con una senda de mayor bienestar social.

\*\*\*

## Referencias

- Araar A. (2008). "Social classes, inequality and Redistributive policies in Canada", *Cahier de recherche/ Working paper*08-17, CIRPÉE, Université Laval. August.
- Araar, A. (2012). "Pro-poor growth in Andean Countries", *Cahier de Recherche/Working Paper* 12-25, CIRPÉE, *Université Laval*. January.
- Atkinson, A. B. (2015). *Inequality: What can be done?* Harvard University Press.
- Bargain, O., Dolls, M., Immervoll, H., Neumann, D., Peichl, A., Pestel, N. & Siegloch, S. (2015). Tax policy and income inequality in the United States, 1979-2007. *Economic Inquiry*, vol. 53 no.2, pp. 1061-1085. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10.1111/ecin.2015.53.issue-2>
- Bargain, O., Jara, X., & Rodriguez, D. (2017). Learning from your neighbor: Tax-benefit systems swaps in Latin America. *Journal of Economic Inequality*, 15, 369–392. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10888-017-9367-5>
- Bibi, S. and J.-Y. Duclos (2010). "A Comparison of the Poverty Impact of Transfers, Taxes and Market Income across Five OECD Countries", *Bulletin of Economic Research*, 62(4), 387-406.
- Bird, R. M. and Gendron, P. P (2011). Equity and the Informal Sector. In: *The VAT in Developing and Transitional Countries* (pp. 70-80). 2nd re-impression, New York, NY: Cambridge University Press.
- Buchanan, J. M., & Musgrave, R. A. (1999). *Public finance and public choice: two contrasting visions of the State*. MIT press.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social -CONEVAL- (2023a) Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, serie 2008-2018. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social -CONEVAL- (2023). Medición de la pobreza 2022. Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_2022.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2022.aspx)
- Cok, M., Urban, I. and Verbic, M. (2012). "Income redistribution through taxes and social benefits: the case of Slovenia and Croatia", Munich Personal RePEc Archive, Paper No. 38918, May.
- Davidson, R. and J.-Y., Duclos (1997). "Statistical Inference for the Measurement of the Incidence of Taxes and Transfers", *Econometrica*, 65, 1453-1465.
- Duclos, J.-Y. and Martin Tabi (1996). "The measurement of progressivity, with an application to Canada", *The Canadian Journal of Economics*, Vol. 29, Special Issue Parte 1, Abril, pp. s165-s170.
- Duclos, J.-Y., P. Makdissi and Q. Wodon (2005). Poverty-dominant program reforms: the role of targeting and allocation rules, *Journal of Development Economics*, 77, 53–73.



- Duclos, J.-Y. and Araar, A. (2006). "Measuring Progressivity and Vertical Equity", En: *Poverty and Equity. Measurement, Policy, and Estimation with DAD*, Springer, New-York – International Development Research Centre, Ottawa, Can., pp.127–132.
- Flores, D. (2003). "Un incremento en la tasa del IVA sobre los alimentos: ¿eficiencia, equidad o recaudación?", *Ensayos de Economía*, Vol. 23, núm. 2, noviembre, pp. 1-14.
- Huesca, L., L. Llamas, X. Jara, Vargas-Tellez, C. & D. Rodríguez (2021). "The impact of the COVID-19 pandemic on poverty and inequality in Mexico", *The Mexican Journal of Economics and Finance*, Volumen 16 Número 3, Julio - Septiembre 2021, 1-19, e633, DOI: <https://doi.org/10.21919/remef.v16i3.633>
- Huesca, L. and A. Serrano (2005). "Impacto Fiscal Re-distributivo Desagregado del Impuesto al Valor Agregado en México: Vías de reforma" *Investigación Económica*, Vol. LXIV, núm. 253, julio-septiembre, 2005, 89-122.
- Huesca, L., and Araar, A. (2016). Comparison of the fiscal system progressivity over time: Theory and application in Mexico. *Estudios Económicos*, El Colegio de México, 31(1), pp. 3-45.
- Kakwani, N. (1977). "Measurement of tax progressivity: An international comparison", *The Economic Journal*, 87, pp. 71-80.
- Lambert, P. (1985). "On the redistributive effect of taxes and benefits" *Scottish Journal of Political Economy*, 32(1), pp.39-54.
- Lustig, N., G. Gray-Molina, S. Higgins, M. Jaramillo, W. Jiménez, V. Paz, C. Pereira, C. Pessino, J. Scott and E. Yañez (2012). "The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico and Peru: A Synthesis of Results", Tulane University Economics Working Paper 1216, New Orleans, Louisiana, April.
- Llamas, L. and Huesca, L. (2020). MEXMOD Reporte País: MEXMOD v1.1, 2014–2020. El Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C. (CIAD), January.
- Llamas, L., Huesca, L., & Gutiérrez, L. (2020). Abordajes metodológicos y empíricos de la progresividad tributaria: una aplicación para el sistema fiscal de México. *Economía: teoría y práctica*, (53), 121-149.
- Llamas, L., Araar, A., & Huesca, L. (2017). Income redistribution and inequality in the Mexican tax-benefit system. *Cuadernos de Economía*, 36(72), 301-325.
- Makdissi, P. and Q. Wodon (2002). "Consumption Dominance Curves: Testing for the Impact of Indirect Tax Reforms on Poverty", *Economics Letters*, 75,227–35.
- Musgrave, R. and T. Thin. (1948). "Income tax progression" *Journal of Political Economy*, 56, pp. 498-514.
- Musgrave, R. (1990). "Horizontal Equity, Once More" *National Tax Journal*, Vol. 43, no. 2, pp. 113-122.

- Ordóñez Barba, G., y L. Huesca Reynoso (2021). "Tendencias del gasto social y del desempeño económico en el periodo neoliberal en México: ¿convergencia y agotamiento?", *Revista Propuestas para el Desarrollo*, año V, número V, octubre, 21-44.
- Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico -OCDE- (2023). Revenue Statistics Data. Latin American Countries: Comparative Table. Disponible en: <http://stats.oecd.org>
- Pechman, J. A. and Okner, B. (1974). *Who Bears the Tax Burden?* Brookings Institution, Washington, D.C.
- Ramírez Cedillo, E. (2021). "Estudio de la progresividad del Impuesto Sobre la Renta de personas Físicas en México", *Contaduría y Administración*, 66 (2), 2021, 1-27 DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/fca.24488410e.2021.2654>
- Reynolds, M. and E. Smolensky (1977). *Public Expenditure, Taxes and the Distribution of Income: The United States*. 1950, 1961, 1970. Academic Press, New York.
- Saez, E. & G. Zucman (2019). *The Triumph of Injustice: How the Rich Dodge Taxes and How to Make Them Pay*, Ed. W.W. Norton, xvi, 232 pp.
- SHCP (2012). "Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas, Resultados para el año de 2010", SHCP, México.
- Sutherland, H., & Figari, F. (2013). EUROMOD: The European Union tax-benefit microsimulation model. *International Journal of Microsimulation*, 6(1), 4–26. <https://doi.org/10.34196/IJM.00075>
- Vaca, Medina, J. (2023). "Impuestos a la riqueza y desigualdad: un análisis de 26 países OCDE (1995-2017)", *Análisis Económico*, vol. XXXVIII, núm. 98, mayo-agosto, 05-20.
- Valero-Gil, J. (2002). "La Distribución de los Bienes en México", *Problemas del Desarrollo*, Vol. 33, no. 130, México, IIEc-UNAM.
- Yitzhaki, S. and J. Slemrod (1991). "Welfare Dominance: An Application to Commodity Taxation," *American Economic Review*, LXXXI, 480–96.
- Yitzhaki, S. and W. Thirsk (1990). "Welfare Dominance and the Design of Excise Taxation in the Cote D'Ivoire," *Journal of Development Economics*, 33, 1–18.