

¿Por qué un Reforma Fiscal?

Congreso IMEF-Cd. Juárez

Fausto Hernández Trillo

CIDE

8 de agosto de 2013





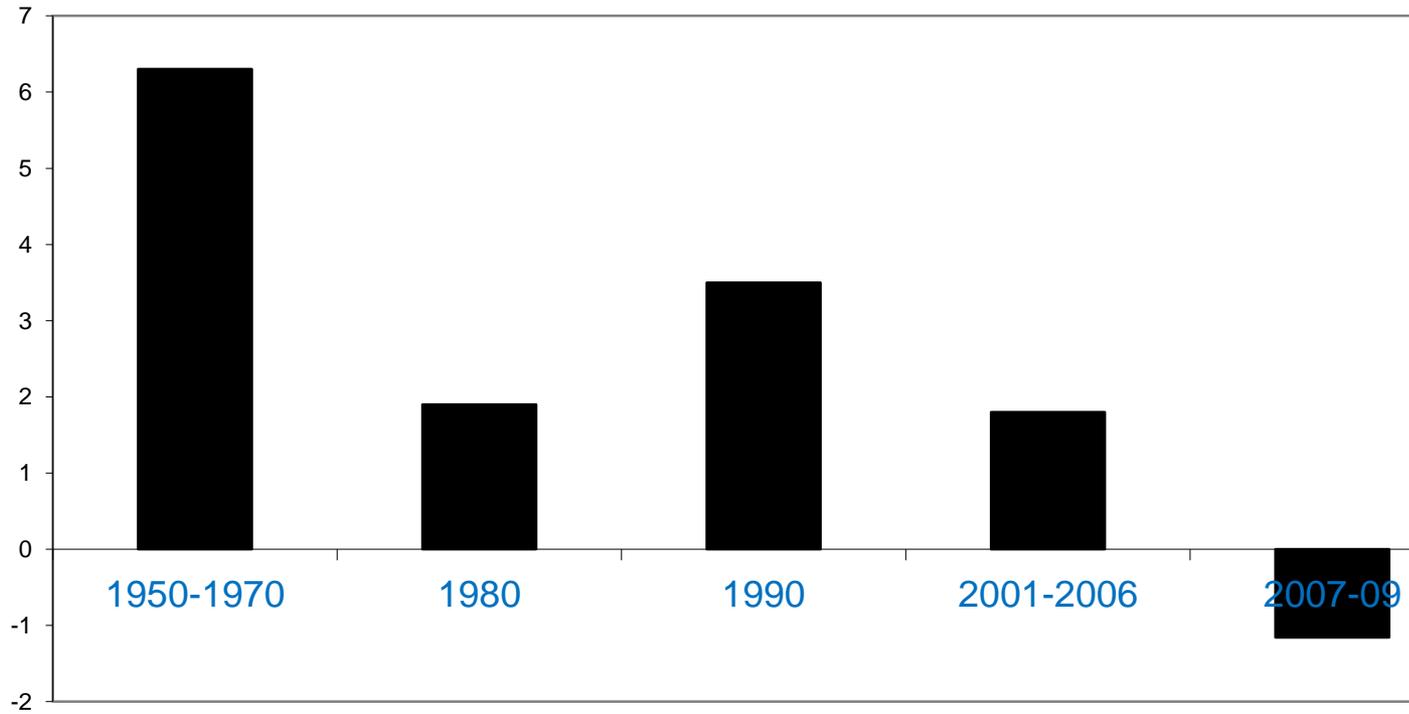
“No podemos resolver los problemas [de desarrollo económico] actuales con la misma forma de pensar que nos trajo hasta aquí”

Con una disculpa para Albert Einstein

Después de 20 y “pico” años de reformas

1. Bajas tasas de Crecimiento Económico en los cerca de 30 años pasados
2. Altos Niveles de Pobreza
3. Alta Desigualdad en la Distribución del Ingreso y Oportunidades

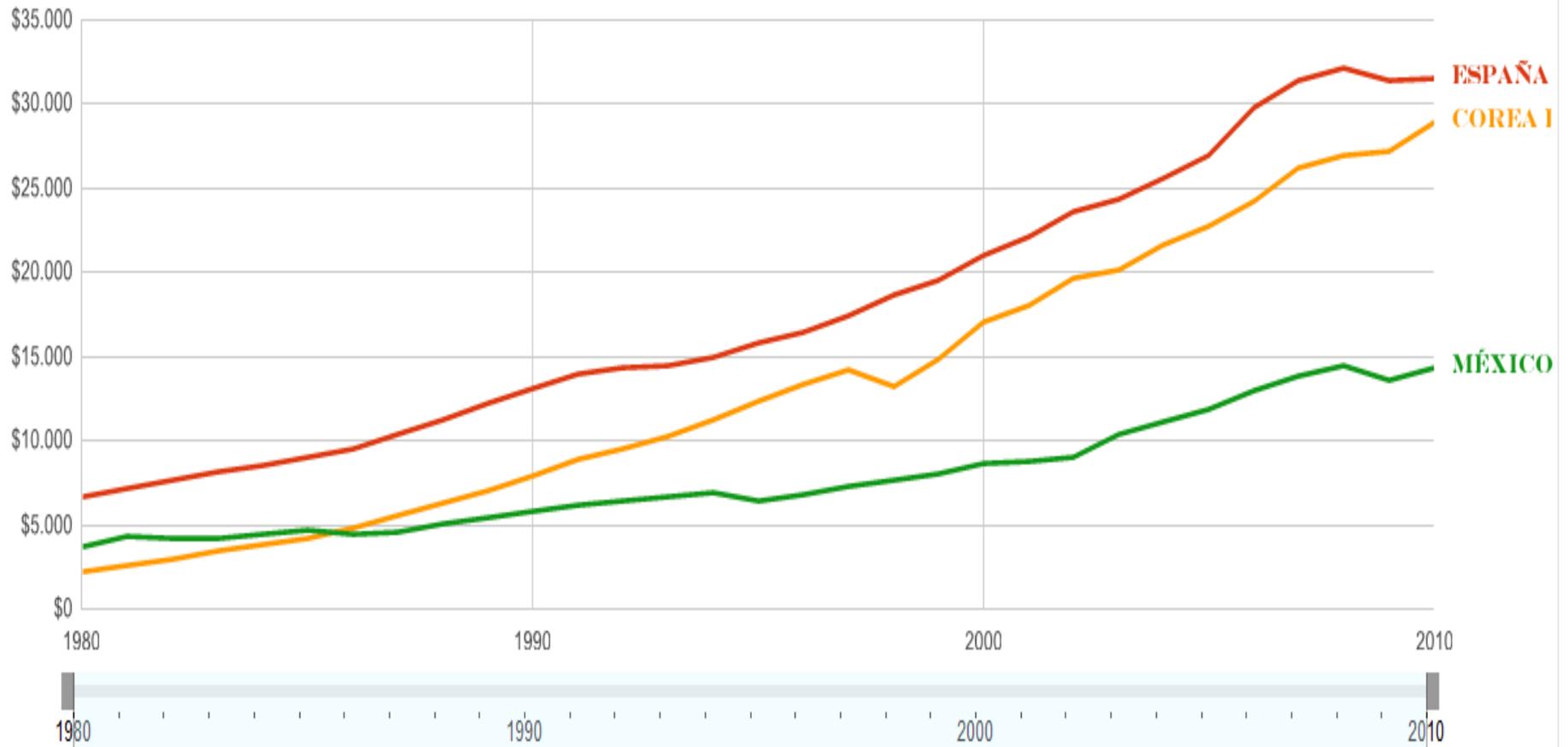
Tasa de Crecimiento Promedio



La gráfica más recurrida para ilustrar el rezago en crecimiento (con algunos granos de sal)

GNI per cápita en dólares PPA ?

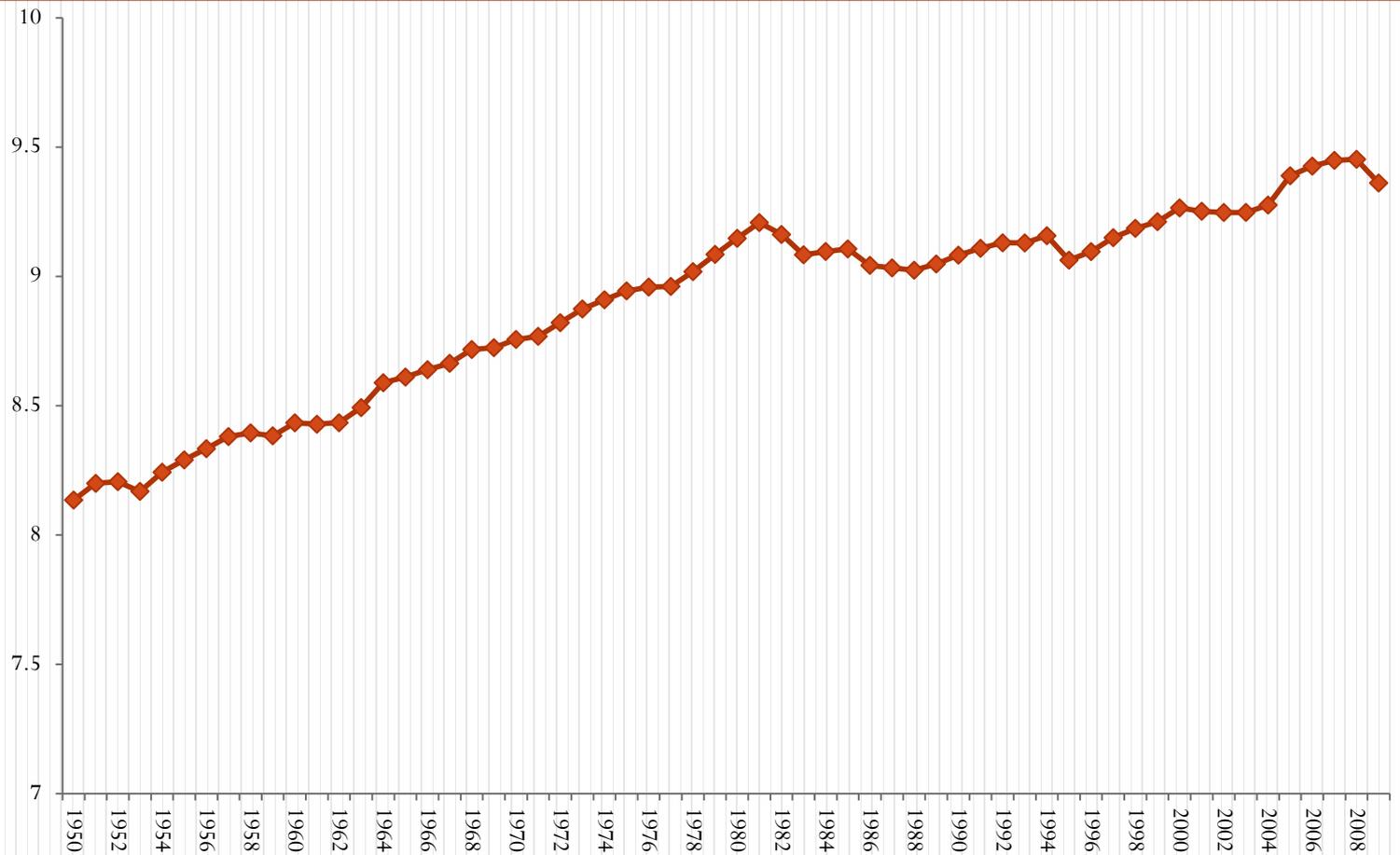
País



Datos de [Banco Mundial, Indicadores del desarrollo mundial](#) Última actualización: 12 de dic de 2011

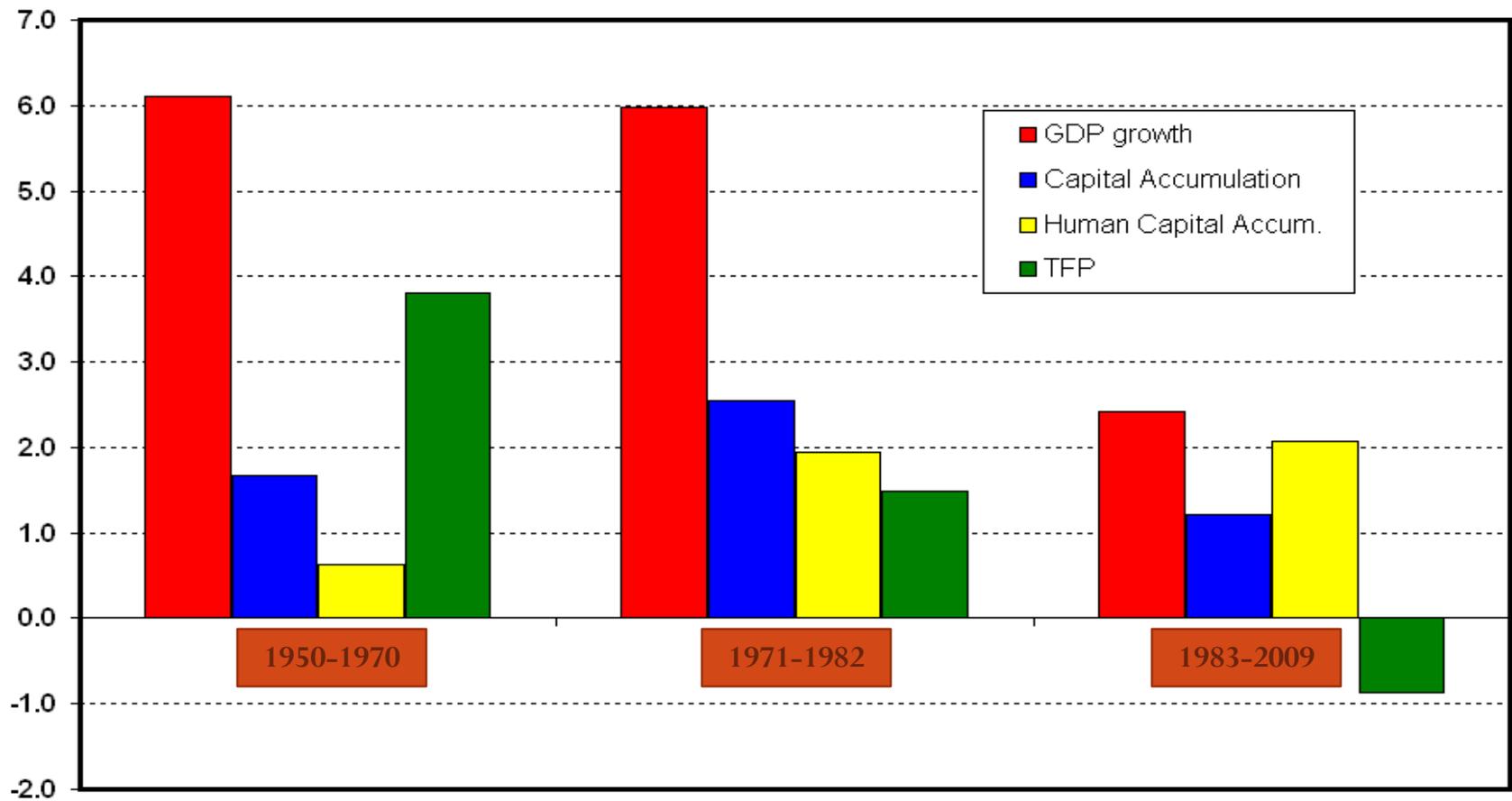
Ingreso Per Cápita Real en México

(log de DLLS constantes)



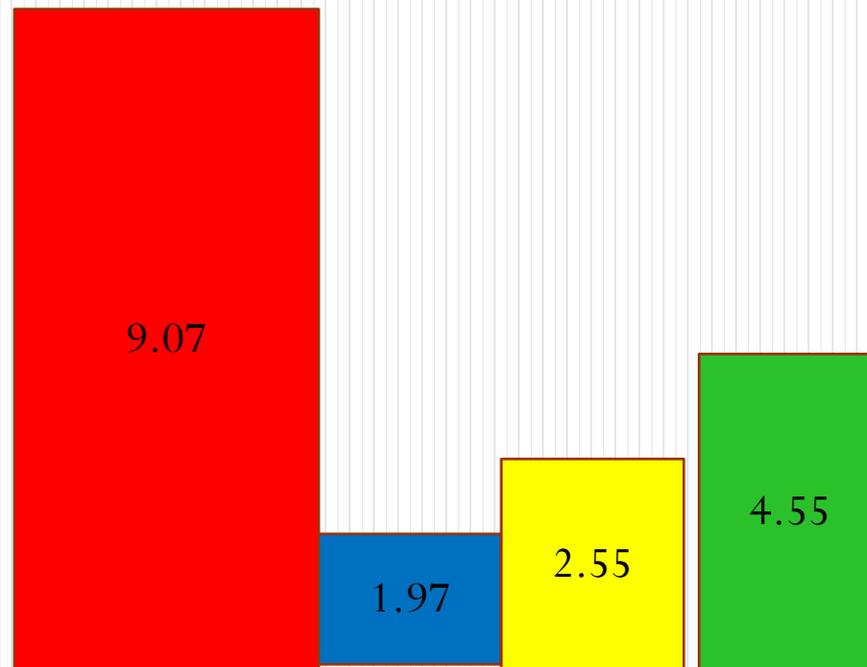
Factores de Crecimiento

Mexico: Growth Accounting 1950-2006



Source: García-Verdú (2007)

China: PTF (1995-2003)



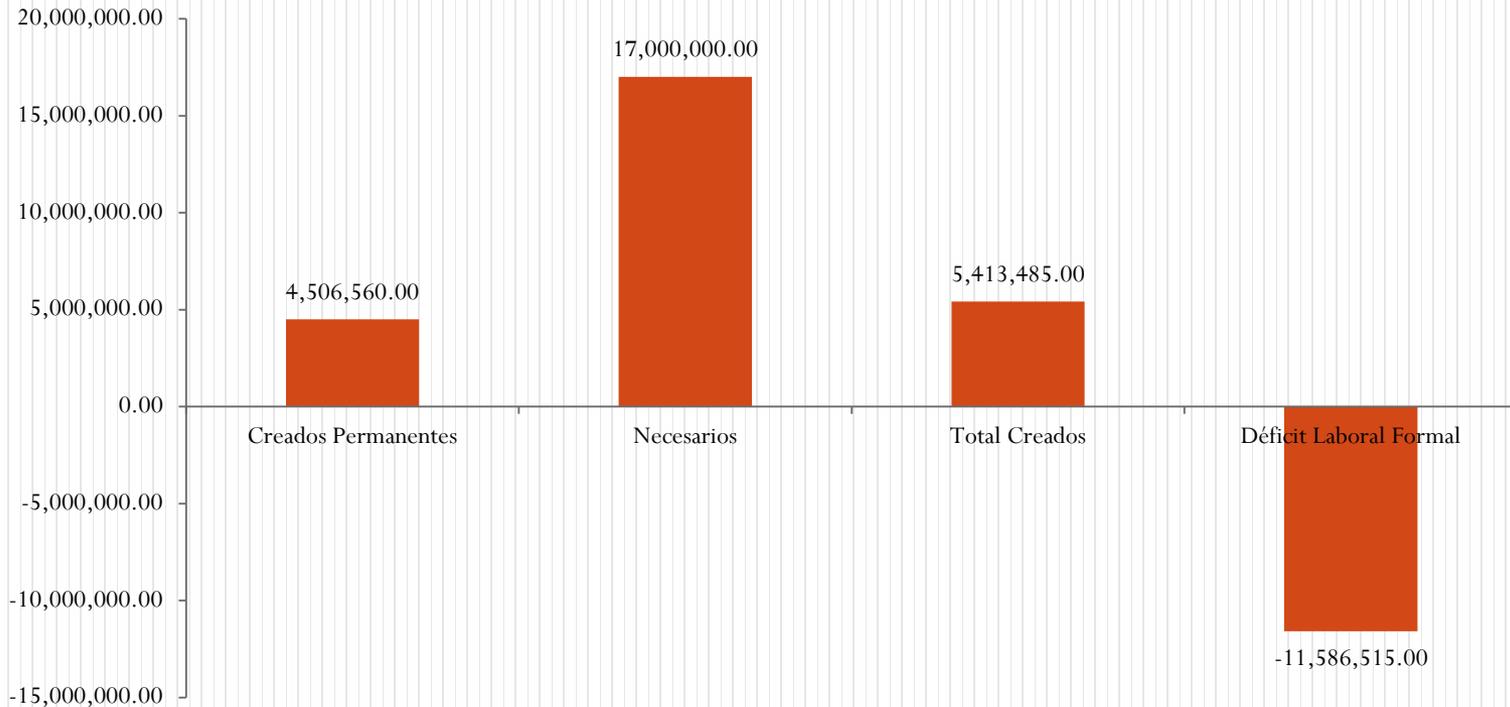
Rae, Ma, Huang & Rozelle (2005)

China: PTF (1995-2003)



DEFICIT LABORAL: Empleo 1995-2011

Deficit laboral formal



Migración: 6 millones en el periodo, aprox

DOS MEXICOS

MODERNO

- Alta Tecnología
- Exportador (85% a EEUU)
- Con acceso a mercados de crédito
- Genera 80 por ciento del PIB, y solo 20 por ciento del empleo

INFORMAL

- Poco productivo
- Evasor
- Genera alrededor del 10 por ciento del PIB y emplea a más del 60 por ciento de la población

Moderno/ Formal

Informal

PIB



78 por ciento

20 por
ciento

Empleo



35 por
ciento

60 por ciento

Firmas



1-2 por
ciento

+80 por ciento

**Promedio
de 2.4%
Crecimient
o en los
últimos 30
años**

Alta informalidad de empresas y concentración de tamaño

Tamaño de Firma (# de trabajadores)	Censo	IMSS	IMSS/Censo	Participación Total en el censo
1 – 5	3,312,092	542,064	0.16	0.89
6 – 10	224,086	101,231	0.45	0.06
11 – 50	149,968	113,458	0.76	0.04
51+	37,873	38,713	1.02	0.01
Total	3,724,019	795,466	0.21	1.0

- 90% de los establecimientos capturados en el Censo tienen menos de 5 trabajadores, 96% menos de 10 y sólo 1% más de 50;
- Fuerte evasión de registro al IMSS; mayor entre establecimientos pequeños.

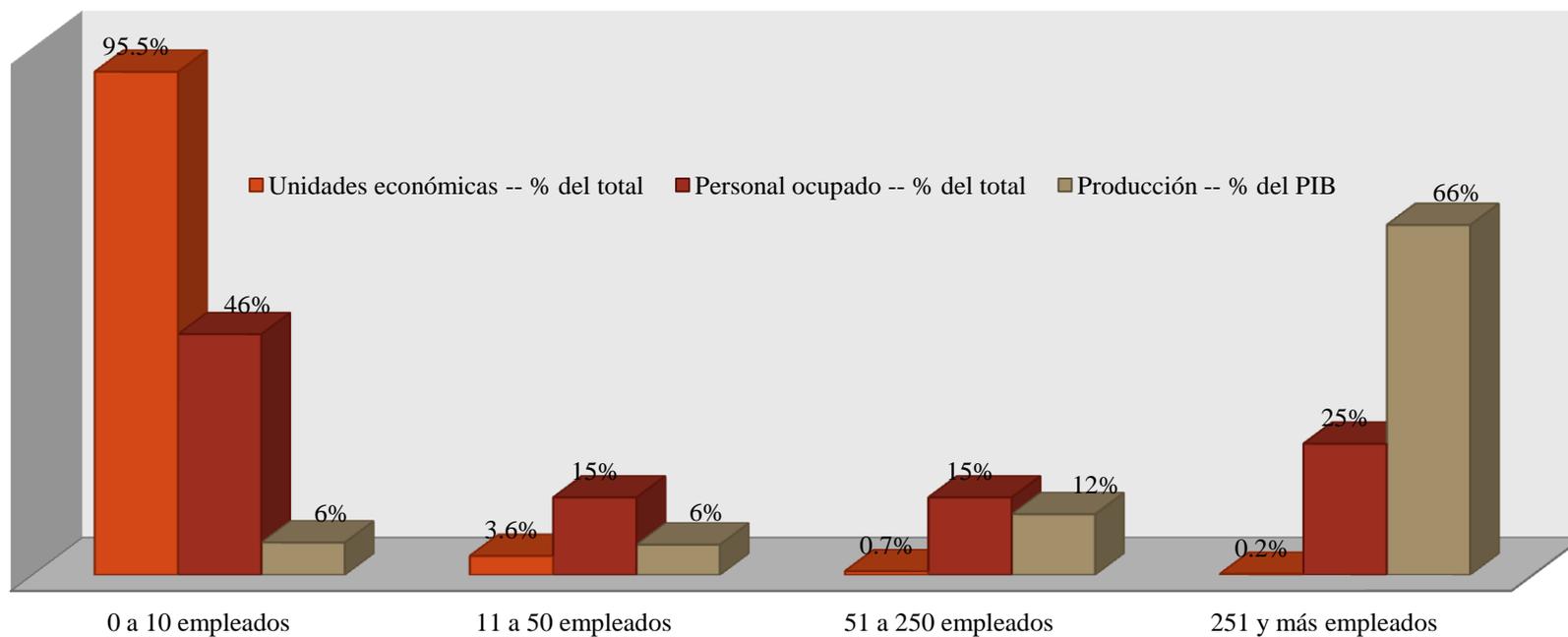
Alta Informalidad: Fuerza de trabajo ocupada total (privada), 2008*

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

*Thousands of workers; **Distribution by size not available.

- El censo subestima la actividad económica
- Aún en censo, informalidad es más alta
- Note que la informalidad está inversamente relacionada con tamaño de la firma.
- La mayoría de los que no captura el censo son informales (paneles B and C).
- 72% del empleo privado es informal,
- Esta tabla complementa la anterior y sugiere que el empleo informal ocurre en firmas, o en establecimientos sin ubicación fija (callejeros), o bien autoempleados (vendedores ambulantes y rurales, por ejemplo)

Producción por tamaño de firma



En suma, desde el punto de vista económico

- México está estancado económicamente, con una productividad total de los factores negativa
- Desigualdad persistente
- Pobreza ha mejorado ligeramente

La pregunta:

- ¿Por qué?

La respuesta:

- ▶ Quien sabe...no hay un consenso, los economistas y analistas discrepamos

Cambio de función objetivo

- 1990s: era hasta cierto punto adecuado definir la “Estabilidad Macro” como función objetivo
- En mi opinión, la “Estabilidad Macro”, desde inicios de los 2000s debía convertirse en una restricción, y la función objetivo debía cambiar a lograr crecimiento económico.
 - Es decir $\left\{ \begin{array}{l} \text{Max Y} \\ \text{Sujeto a Estabilidad Macro} \end{array} \right.$

Motivos más mencionados en literatura y análisis, entre muchos otros

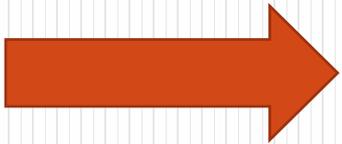
- Vulnerabilidad alta a choques exógenos
- Volatilidad de “Política Pública” y pro-ciclicidad
- Bajas tasas de ahorro e inversión (pública y privada)
- Deficiente infraestructura
- Baja calidad de la educación, con efectos desfavorables en la productividad laboral y distribución del ingreso
- Deficiencia institucional y regulatoria (competencia económica débil, entre otras)
- Grupos de poder que se convierten en fácticos
- Debilidad en el capital social, sobre todo desconfianza en las instituciones del estado y civiles (Putnam, 2001, IADB)
- Falta de acceso al crédito para la mayor parte de empresas no-grandes
- Distorsiones en el mercado laboral

¿Por qué han fallado las reformas?

Argumentos socorridos

- Reformas han sido insuficientes e incompletas
- El proceso de reformas ha ido demasiado lejos y ha sido incapaz de romper las cadenas de los grupos de poder existentes —sean éstos privados, sindicales o públicos.
- O una combinación de las dos anteriores
- No eran las indicadas desde un inicio y se falló en la estrategia
- En ocasiones las reformas fueron guiadas por un sentido de urgencia
- Otras veces fueron implantadas de manera muy deficiente
- Fueron incompletas, y se introdujeron como políticas “mampara”
- Otras ni siquiera se intentaron (como la judicial)
- La secuencia fue inapropiada
- Otra línea de argumentación señala que los grupos poderosos de interés han jugado un rol importante en prevenir la correcta implantación de las reformas.
- Los gobiernos divididos son a veces también señalados como obstáculos para la introducción de las reformas adicionales requeridas.
- No hay consenso en rumbo que marcarían las reformas (L.C. Ugalde)

¿Por qué han fallado las reformas?



Lo cierto es que la sociedad se encuentra con una enfermedad llamada “**Fatiga de Reformas**”

¿Podemos replantear nuevas reformas?

- Aquéllas que involucran diferencias sustanciales en ideología y disyuntivas políticas fuertes requieren una discusión mucho más seria y profunda.
- Algunas involucran una redefinición completa de la estrategia
- En mi opinión la SECUENCIA de reformas es fundamental y para cualquier nueva reforma es necesario volver a lo básico: **sistema judicial** (Protección de Derechos de Propiedad).
- Por otra parte, cualquier reforma tiene que replantear cómo revertir lo negativo de la PTF.

Utilicemos la Reforma Fiscal/Política
Social como Ejemplo

Reforma a la Hacienda Pública

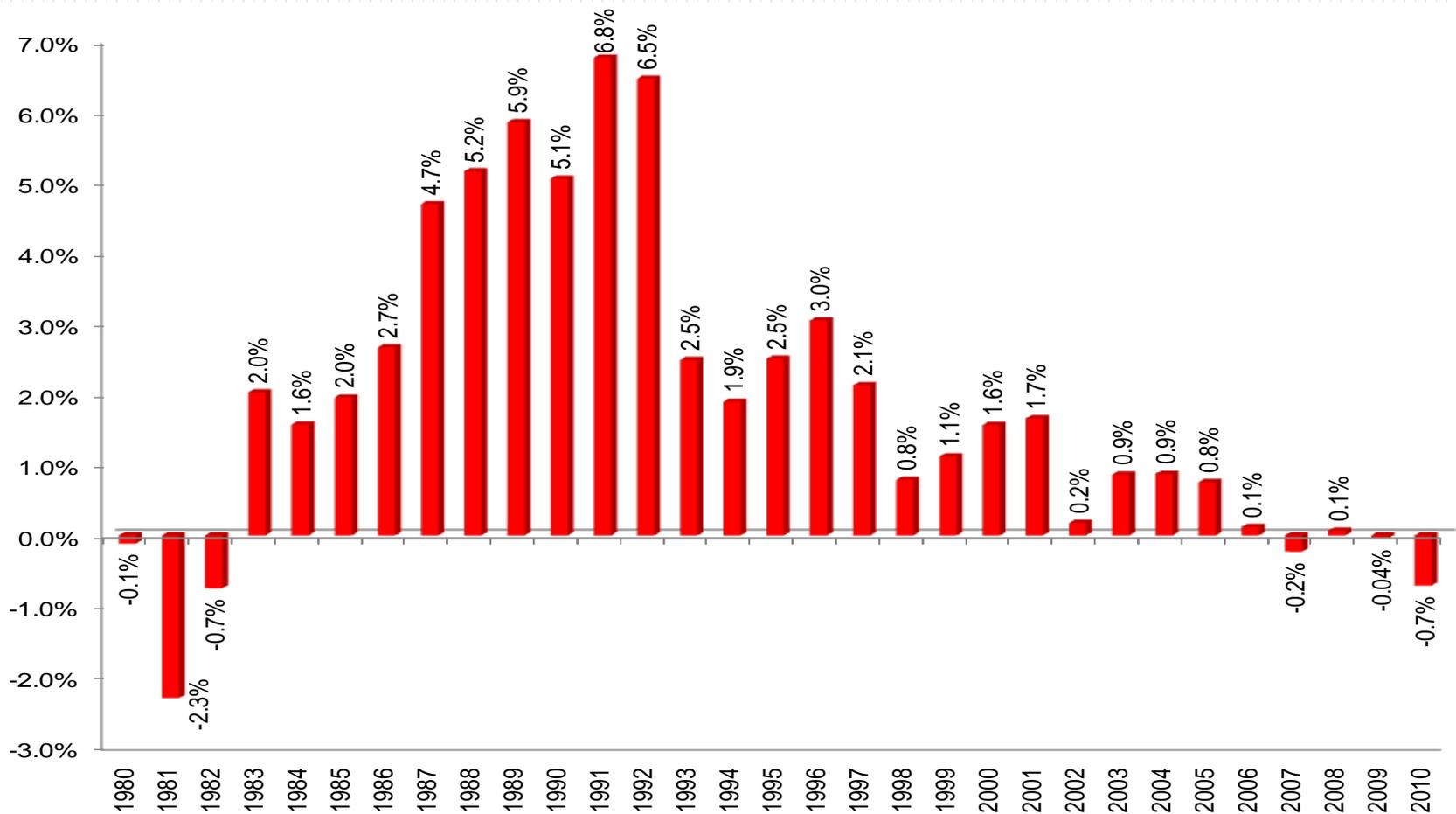
¿Por qué es necesaria?

- **Lo positivo:** La hacienda pública mexicana ha sido efectiva para procurar la estabilidad macroeconómica
- **Lo negativo:** Sin embargo, no ha funcionado como instrumento para promover el crecimiento económico y el empleo
- **“Pecados” capitales de la política fiscal:**
 1. Obligatoriedad de generar políticas pro-cíclicas
 2. Baja carga fiscal, dadas las grandes necesidades de inversión y gasto social (y una baja tasa de inversión social)
 3. Ineficiencia redistributiva
 4. Y además, falta de evaluación del desempeño gubernamental

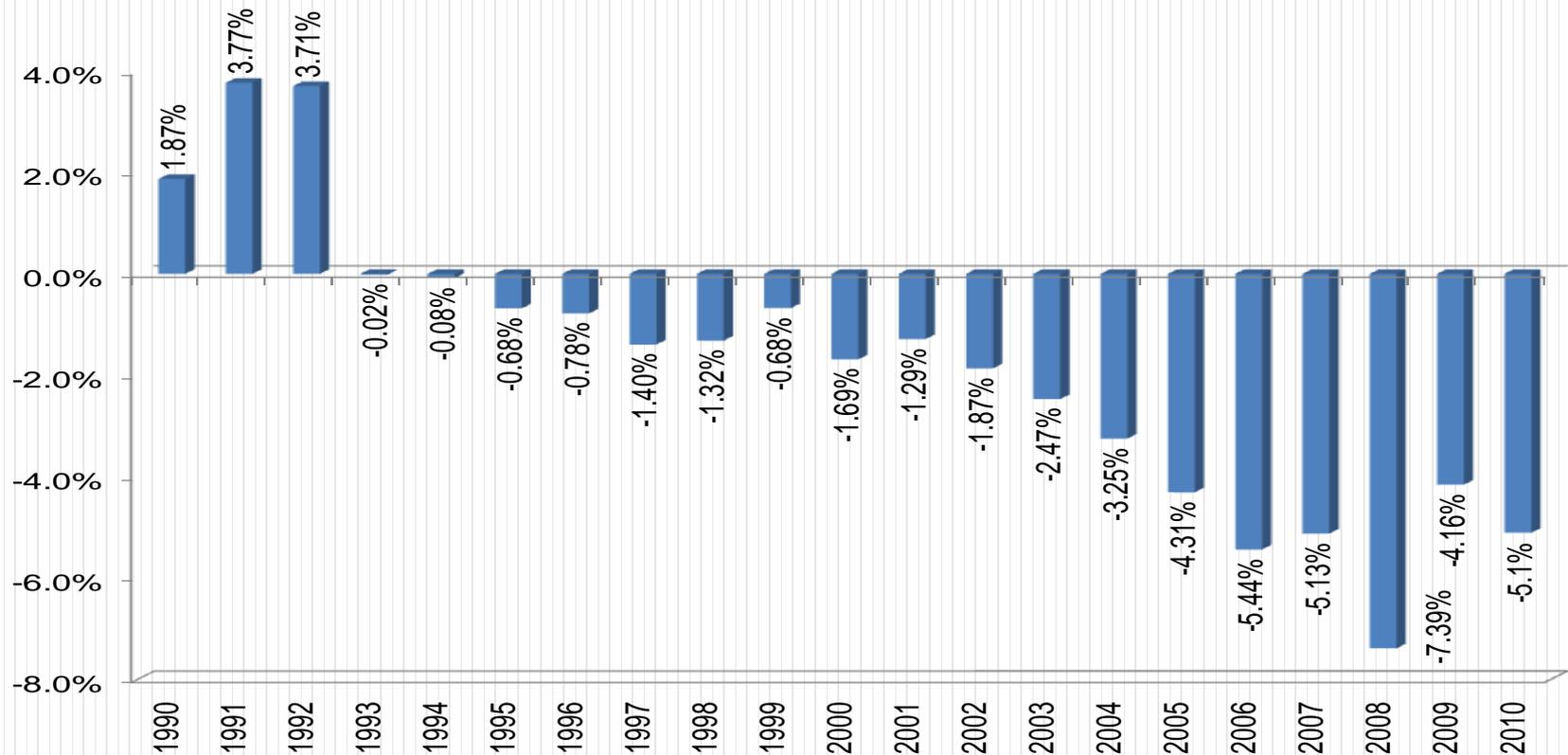
Nuestro Principio Rector (el “pero”)

- La reforma hacendaria es solo un **instrumento** de financiamiento del quehacer público.
- Dado los “pecados capitales” expuestos, es necesario primero cambiar al menos “algo” de la política pública
- Aquí se parte de que además de mejorar la eficiencia del gasto, la rendición de cuentas y su transparencia, la reforma es necesaria porque se tiene que financiar una nueva manera de hacer política - ¿social y económica?- que, a la vez, coadyuve a eliminar las distorsiones en la economía.
- Es decir, una reforma hacendaria no es en sí un fin, sino un **medio** para alcanzar un objetivo

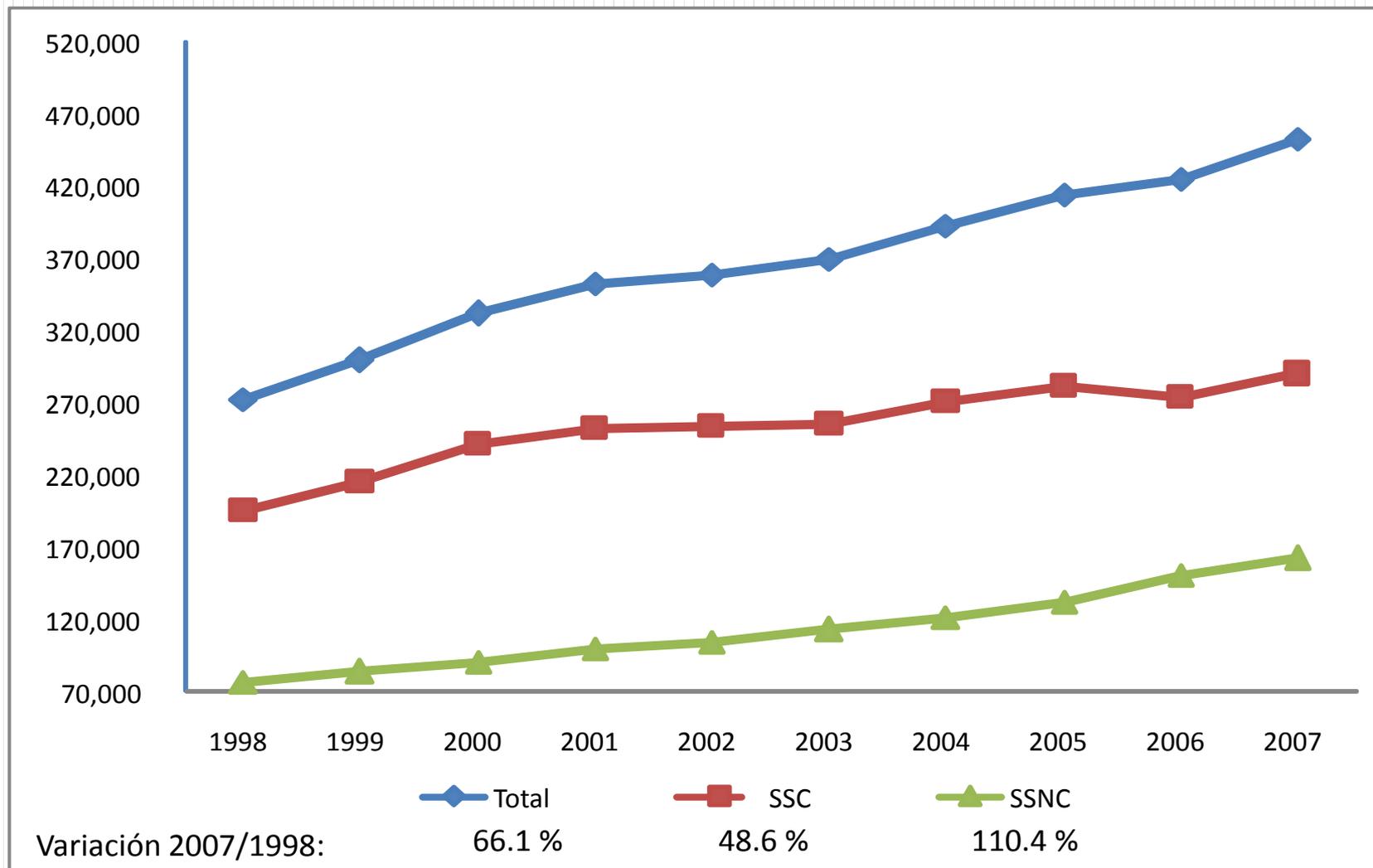
Balance Primario del Gobierno Federal (% PIB, CON derechos sobre hidrocarburos)



Balance Primario del Gob. Federal SIN derechos sobre hidrocarburos (%pib)



Gasto en programas sociales, 1998-2007 (millones de pesos de 2007)



Fuente: Levy
(2008).

El gobierno subsidia el 16% de la SSC

Componentes de SSC como % del salario

	Total		Trabajador y Empresa
Salud	17.5	(- 4.5 de subsidio público) =	13.0
Invalidez y Vida	2.75	(- 0.25 subsidio público) =	2.5
Retiro	8.0	(- 1.7 subsidio público) =	6.3
Riesgos de Trabajo	1.75		1.75
Guarderías	1.0		1.0
Vivienda	5.0		5.0
Impuesto Estatal a Nómina	2.5		2.5
Total	38.5		32

Fuente: Levy (2008).

Subsidio anual por trabajador (2008): MX\$5,062 (USD\$450)

El gasto público por trabajador en SSNC es mayor que en SSC

Componentes de SSNC (millones de pesos)

Salud	131,045
Guarderías	1,711
Pensiones	9,536
Vivienda	<u>9,213</u>
Total	151,505

Fuente: Antón, Hernández y Levy (2008).

- El gobierno paga el 100% de la SSNC
- Subsidio anual por trabajador (2008): MX\$5,652 (USD\$500)

Caracterización del Status Quo

Cobertura	Status quo	
	Formal	Informal
Seguro Médico	Cobertura amplia	Cobertura Básica
Seguro de invalidez y vida	Si	No
Riesgos de trabajo	Si	No
Pensiones	Todos los trabajadores	Todos <i>Oportunidades</i> y algunos estados
Guardería	Si	Si
Vivienda	Si	Si

Cuál es la consecuencia?

Sector Formal (Asalariado)

Mmmm... tengo que pagar contribuciones para tener acceso a salud, pensión, guardería, etc....

Mírala!
Ella ha renunciado a su trabajo formal, para irse a uno informal!!



Sector Informal (Asalariado)

Ah... NO tengo que pagar contribuciones y aún así tengo acceso a salud, pensión, guardería, etc!!!!

Estudios empíricos

- Literatura creciente:
 - Juárez, Scott, Parker, Pagés, Bosch, Campos, Duval, Heckman, Morales, etc
 - Resultados mixtos, aunque con el tiempo se ha tendido a favorecer la hipótesis, pero no tan alta.
 - Antón, Hdez, Levy (2011); Harding y Pagés (2011); Morales (2011) proveen evidencia a favor
 - Aunque es de reconocer que la evidencia no es contundente aún.

**Alternativa: el esquema de
Seguridad Social Universal (SSU)**

¿En qué consiste la SSU?

- Extender a todos los trabajadores el **mismo paquete de salud** que hoy día reciben los trabajadores asalariados formales
- Contribuir a la **cuenta de retiro** de todos los trabajadores el equivalente a la aportación de un trabajador que gana dos salarios mínimos
- Proveer a todos los trabajadores con un **seguro de invalidez y vida**, con la cobertura que recibe un trabajador que gana dos salarios mínimos

Seguridad social: Status quo vs. SSU

Tipo de seguro	Status quo		SSU
	Formal	Informal	
Salud	Cobertura amplia	Cobertura básica	Cobertura amplia
Invalidez y vida	Sí	No	Sí
Riesgo de trabajo	Sí	No	Sistema contributivo sólo para asalariados
Pensiones	Todos los trabajadores	Afiliados a <i>Oportunidades</i> y adultos mayores en algunos estados	Todos los trabajadores
Guarderías	Sí	Sí	No
Vivienda	Sí	Sí	No

¿Cómo se comparan los subsidios a SSU con aquéllos a SSC y SSNC?

(Subsidio anual por trabajador en pesos)

SSC = 5,062

SSNC = 5,652

SSU = 14,330

¿Qué representa y cómo se distribuye SSU?

SSU = 14,330 pesos

3,492 para pensión de retiro (24.4%)

720 para seguro de invalidez y vida (5.0%)

10,118 para seguro médico (70.6%)

Costo Total = $(\$14,330)(39.03) = \text{MX\$}559,300$

Este gasto contrasta con los subsidios canalizados a (SSC + SSNC) por 215,297 mp, un aumento de 160%, o de 2.8% del PIB. De suma importancia, este aumento reduce y no acentúa las distorsiones en el mercado laboral

¿CÓMO FINANCIARLO?

¿ISR-Personas Morales?

ISR PM 2010 a 2011			
<i>País</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	
Japón	41	36	-5
Australia	30	29	-1
Nueva Zelanda	30	28	-2
GB	28	24	-4
Corea del Sur	24.2	22	-2.2
Canadá	22.12	15	-7.12
<i>Fuente: FT, 7 de febrero, 2011</i>			

¿CÓMO FINANCIARLO?

¿ISR-Personas Físicas?

- Funcionaría parcialmente sí y sólo sí, se corrige la informalidad, como dijimos el fenómeno es complejo e involucra acciones más allá de las fiscales. Hoy por hoy, la evasión de este impuesto asciende al 77 por ciento del potencial. Aquí se ubican las micro y pequeñas INFORMALES .
- Incrementar gravámenes ahora recaería sobre los cautivos, que ya sostienen 70 por ciento de la recaudación aproximadamente (ver siguiente filmina)
- Una posibilidad es solamente ampliar el último “bracket”, digamos a ingresos mayores a 2 millones, pero la posibilidad de elusión en un país con la debilidad institucional como el nuestro es alta

Cautivos

- El país recauda poco más del 10 por ciento del PIB, excluyendo PEMEX.
- De éstos sólo el 2 por ciento lo pagan las empresas,
- El resto lo erogan los hogares mexicanos:
 - 4.2 por ciento del PIB en IVA,
 - poco más de 3 por ciento en ISR-PF y
 - otros como impuestos al alcohol, tabaco, y pecado.
- Ahora bien, si consideramos la incidencia promedio los deciles 6 a 10 soportan el 70 por ciento de la recaudación total, es decir, 6.98 por ciento del PIB.
- Si nos concentramos en los dos primeros deciles, es decir, el 9 y el 10 éstos contribuyen con 5.09 por ciento del PIB (2.31 por ciento del PIB en IVA y 2.78 por ciento del PIB en ISR-PF).

En otras palabras, los cautivos sostienen el gasto gubernamental en 70 por ciento!!

Cautivos

Hogar, con una jefa de familia sin cónyuge trabajando, 2 niños en edad escolar
Persona similar en Alemania: 48.3 por ciento de tasa implícita

50,000 pesos mes brutos

Tasa impuesto de ISR promedio efectiva en decil 10	<i>21.5 por ciento</i>	10750
Tasa IVA promedio de acuerdo a consumo	<i>11.2 por ciento</i>	4480
1 viaje a Cuernavaca al mes (casetas)		186
Colegiaturas		6000
Seguro Médico (dependientes, se asume prestación a titular)		1290
Policía condominio		350
Consultas Médicas y estudios no incluidos en seguro		500
Contribuciones seguridad soical (solo imss)		1300
Predial		300
Tenencia 1 auto 200,000 pesos de valor		416
Isan (depreciación 4 años)		209
Subsidio gasolina		-220
Pago de la "basura"		80
Total		<u>25641</u>
Tasa Implícita de impuesto		0.51282
Deducción Colegiaturas (12000*(.3) 12 meses)	300	0.50682

¿CÓMO FINANCIARLO?

¿Consumo?

Modificaciones Tasas Impositivas (%)

IVA 2010-2011

<u>País</u>	<u>2010</u>	<u>2011</u>	<u>Diferencia</u>
México	15	16	1
Rumanía	19	24	5
Eslovaquia	19	20	1
GB	17.5	20	2.5
Irlanda	21	22	1
Portugal	21	23	2
Latvia	21	22	1
Polonia	22	23	1

ISR PM 2010 a 2011

<u>País</u>	<u>2010</u>	<u>2011</u>	
Japón	41	36	-5
Australia	30	29	-1
Nueva Zelanda	30	28	-2
GB	28	24	-4
Corea del Sur	24.2	22	-2.2
Canadá	22.12	15	-7.12

Fuente: FT, 7 de febrero, 2011

¿CÓMO FINANCIARLO?

- Subsidiar 100% de estos beneficios con
 - **IEPS GASOLINA** (“EXCISE”)
 - **IVA** a través de eliminar todas las exenciones y fijar una tasa única de 16 por ciento

PERO

- **Compensar a las familias pobres** por el impacto de las mayores tasas de IVA



¿ALCANZA?

Reforma Fiscal para SSU

	Calibrado	Reforma al IVA bajo SSC + SSNC	Reforma al IVA bajo SSU
Recaudación IVA (% PIB)	457.9 3.76	824.2 6.79	873.6 7.1
Recaudación ISR	392.4	377.3	383.0
Subsidios a SSC	62.2	58.5	0
Subsidios a SSNC	151.0	154.6	0
Subsidios a SSU	0	0	559.3
Balance fiscal (% PIB)	(-) 190.4 (-) 1.56	160.7 1.32	(-) 148.5 (-) 1.21
IPC	1.000	1.026	1.026
Salario real	1.000	0.965	1.15
Utilidad de trabajadores	1.000	0.991	1.20
L ₁	5.24	4.63	6.05
L ₂	14.86	14.97	19.55
L _A	18.93	19.42	13.41
Empleo asalariado legal	12.29	11.66	25.61
Empleo asalariado ilegal	7.80	7.94	0
Auto-empleo	18.93	19.42	13.41

Costos y Beneficios por Quintil de Ingresos bajo SSU

	I.	II.	III.	IV.	V.
IVA adicional*	(-) 28.8	(-) 47.84	(-) 64.06	(-) 87.76	(-) 187.2
Compensación directa	(+) 28.8	0	0	0	0
Beneficios de SS adicionales**	(+) 66.4	(+) 66.4	(+) 66.4	(+) 66.4	(+) 66.4
Impacto neto	(+) 66.4	(+) 18.56	(+) 2.3	(-) 21.36	(-) 120.8

Cifras en mmp.

* Diferencia entre la recaudación observada del IVA y la de reforma fiscal + SSU.

** Diferencia entre los subsidios a SSC + SSNC y los subsidios a SSU, suponiendo una distribución homogénea de beneficios entre quintiles.

- **La propuesta implica una redistribución del 40% de los hogares más ricos, hacia el 40% de los hogares más pobres**
- **Sin embargo, esta visión es parcial ya que todos los hogares se benefician de un mercado laboral más eficiente, con un incremento en el salario real promedio de alrededor de 15 por ciento**

Balance Total SSU

	Alternativa
Costo Total	4.99
Ya se gasta	1.76
Necesario adicional	3.23
Ingresos extras de 16% de IVA	3.42
Compensaciones al primer quintil	0.24
Balance	-0.05

Efectos en PTF de la propuesta de SEG SOC UNIV

Aggregate Effects of the Levy (2008) proposal

Variable	Value relative to benchmark
<i>Main Aggregates</i>	
Y	1.025
K	1.015
TFP	1.02
<i>Occupational choices</i>	
Employee share	1.128
Self-employment share	0.736
Full entrepreneur share	0.811
<i>Earnings</i>	
Wage informal	1.148
Wage formal	1.212
Av. earnings Self-emp.	1.135
rK/Y	0.99
<i>Revenue</i>	
Revenue VAT	1.247
Revenue CSI	0
Total Revenue	0.835
<i>Price of sector 1</i>	
p1	1.051

Efectos en PTF de la propuesta de aumento de IVA solo

Variable	Value relative to benchmark
<i>Main Aggregates</i>	
Y	0.992
K	0.977
TFP	1.000
<i>Occupational choices</i>	
Employee share	0.972
Self-employment share	1.060
Full-time entrepreneur share	1.033
<i>Earnings</i>	
Informal wage rate	0.994
Formal wage rate	0.994
Avg. earnings for self-employed	0.991
rK/Y	0.985
<i>Revenue</i>	
VAT revenue	1.127
CSI revenue	0.944
Total revenue	1.067

Fuente: Antón y Leal (2012)

Posibles beneficios

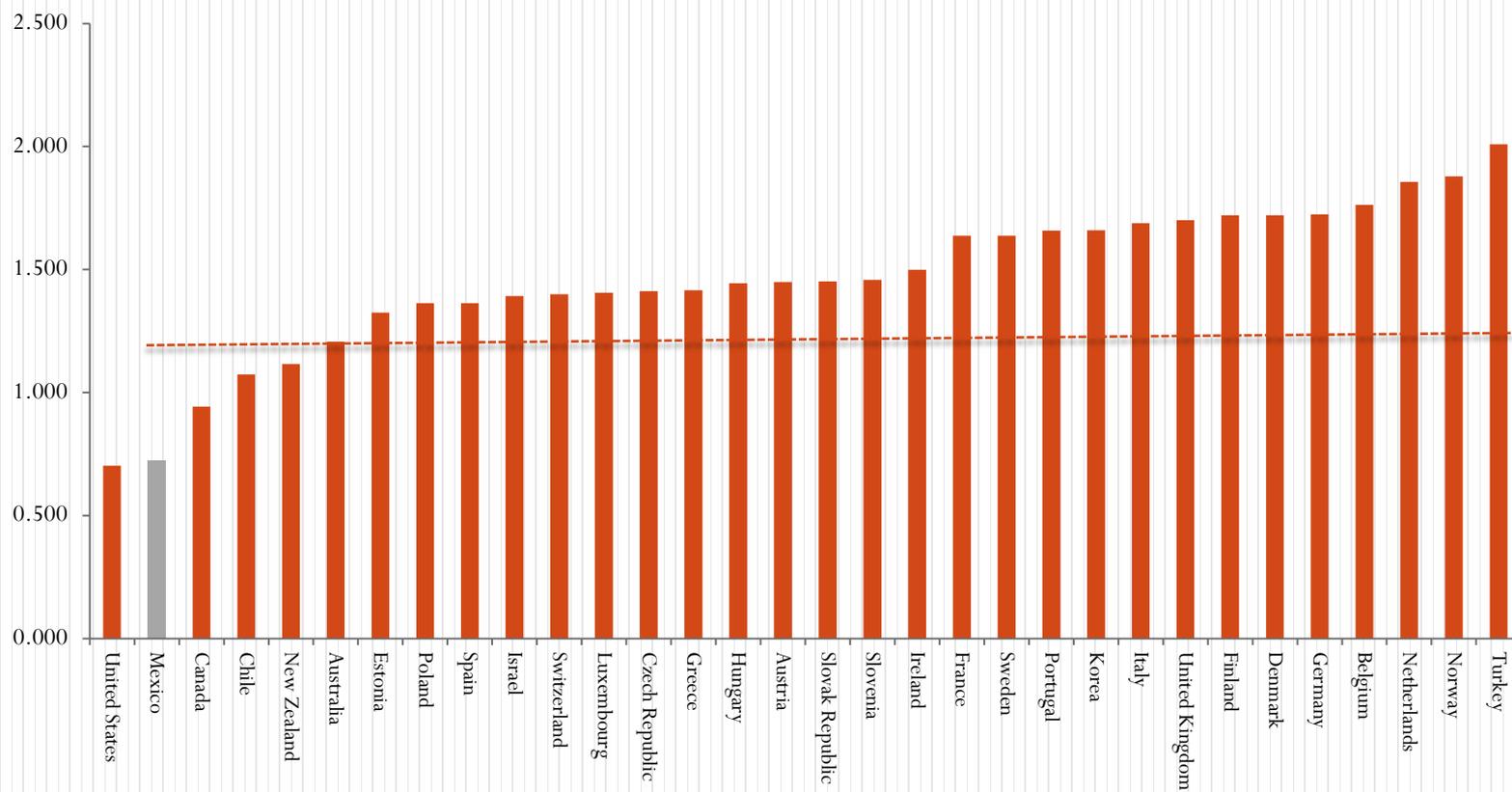
- Aumenta ingreso de formales en 15 por ciento
- Aumenta ingreso del resto en 8-9 por ciento
- Ahorro se incrementa: los recursos canalizados a las Afores aumentarían de 72.4 a 192.8 mmp (o 166%), **equivalente a 120 mmp al año, o casi 1% del PIB.**
- Incremento productividad (trabajando en esto)...
- Reduce pobreza (45 a 33 por ciento y en extrema de 10 a 5 por ciento** preliminar)
- Reduce desigualdad (preliminar .47 a .43)

Impuestos Ambientales

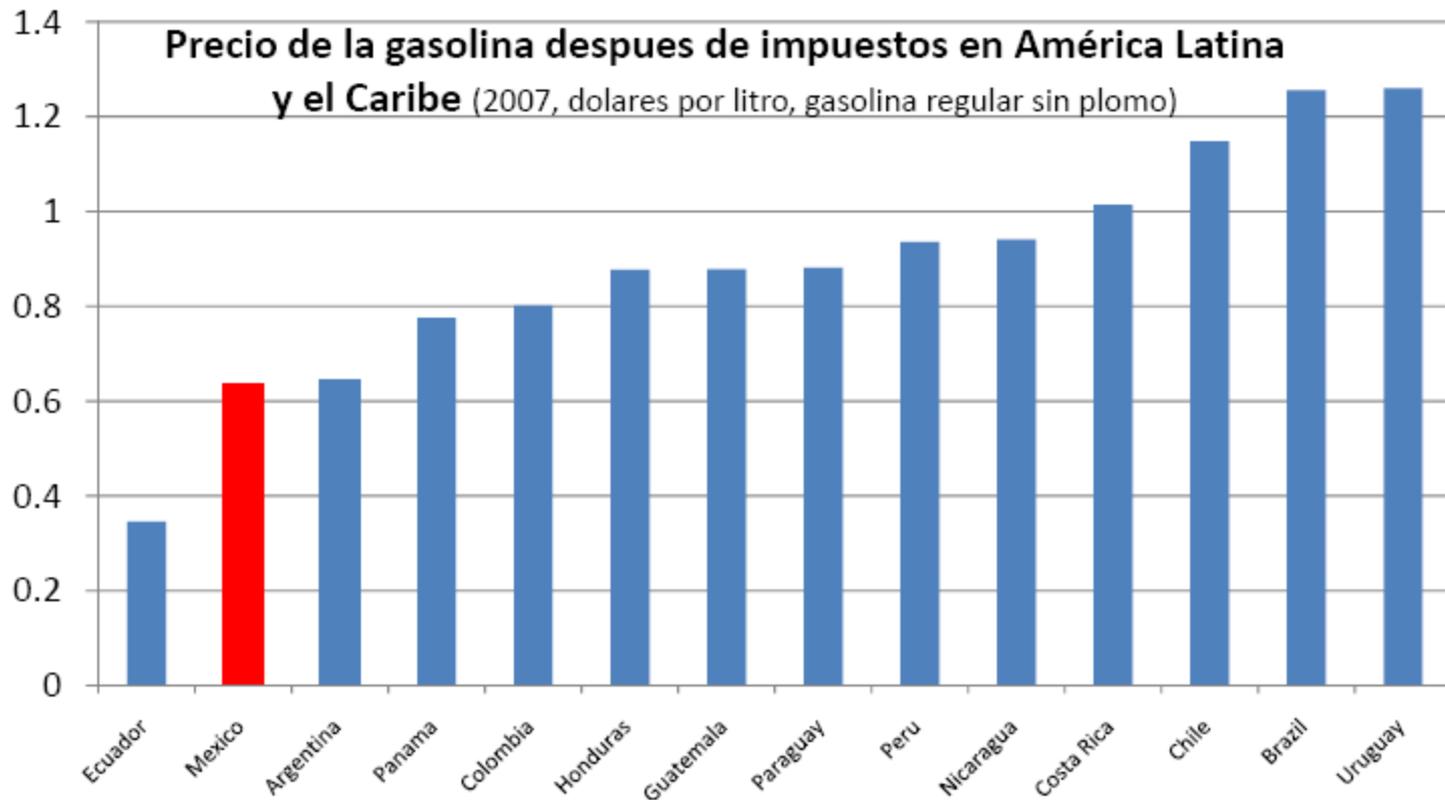
- Una fuente alternativa de ingresos públicos
- Varias Posibilidades
 - Incrementar impuestos a la gasolina
 - Impuestos a la contaminación y congestión
 - Impuestos del efecto de emisión de gases
 - Reducción de subsidios a la energía

PRECIOS DE GASOLINAS EN EL MUNDO

Precio Promedio US DLLS (2003-2011)



...y en América Latina (excepto: Venezuela, Cuba, Ecuador y Bolivia*)

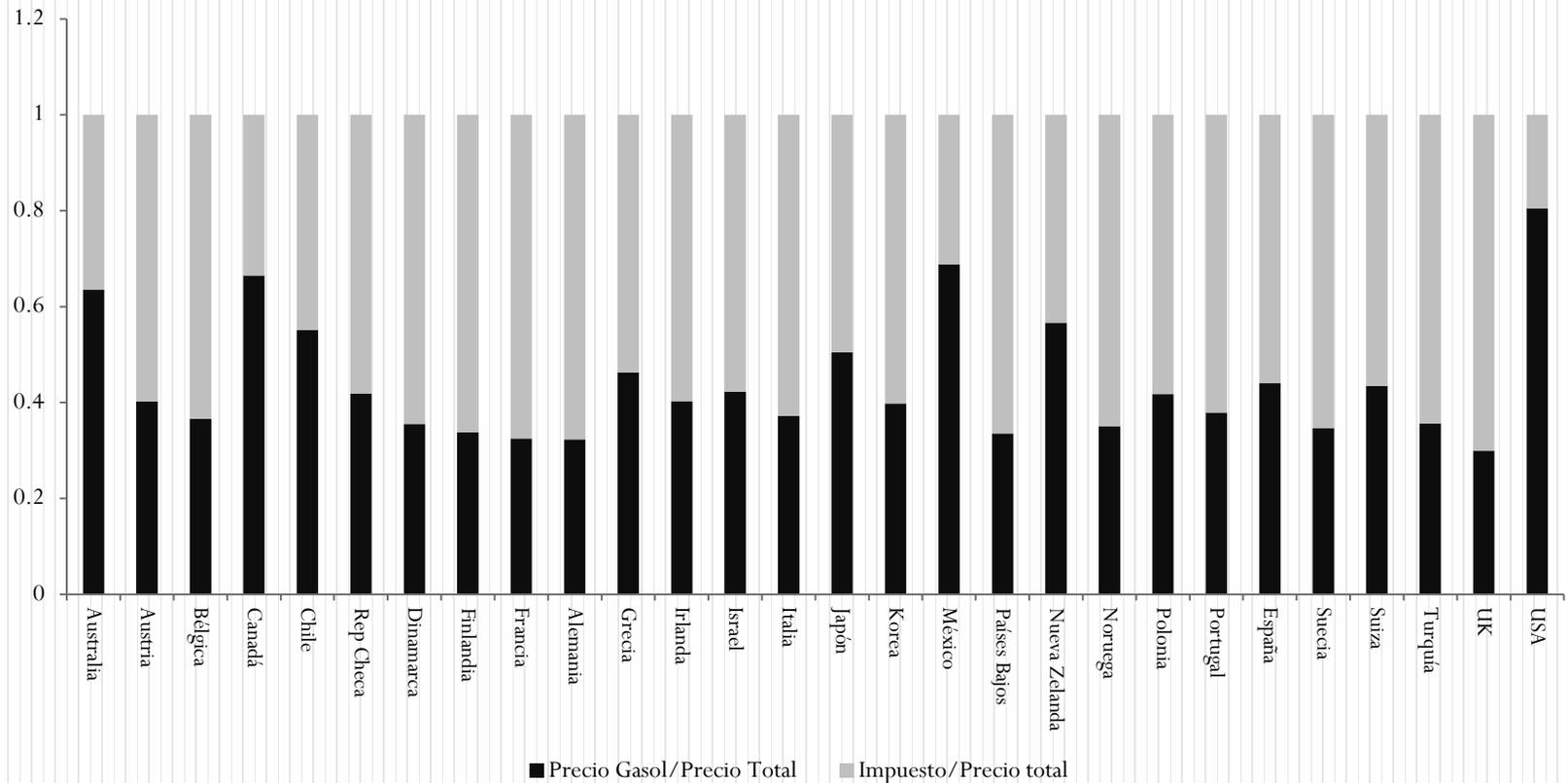


*Cuba, Venezuela, y Bolivia no se incluyen por no contar con datos posteriores a 2006.

Fuente: OECD-IEA, Energy Prices and Taxes, Quarterly Statistics: 3rd Quarter, 2009.

PRECIO VERSUS IMPUESTOS EN GASOLINA

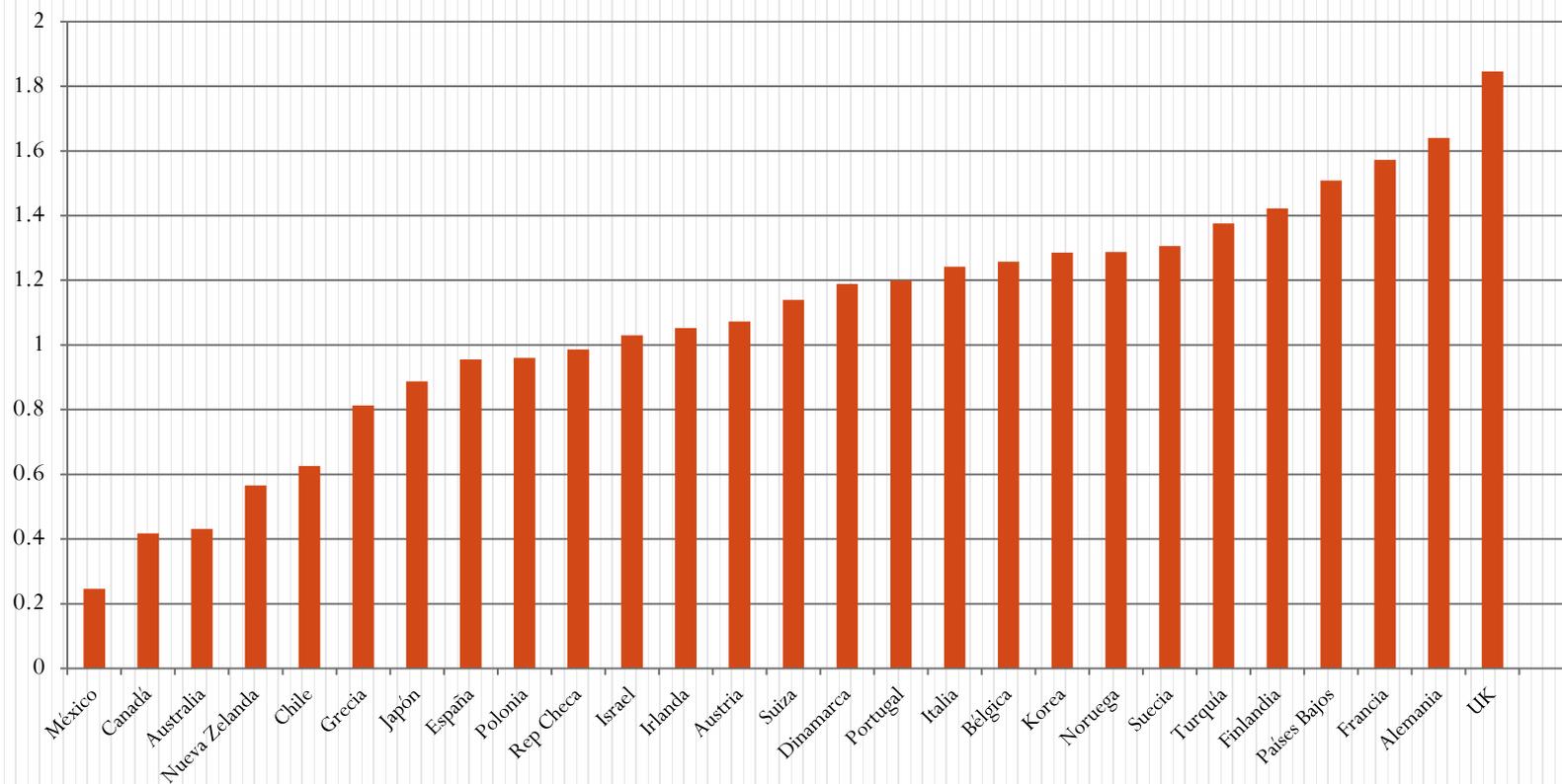
Diferencias en precios se explican por los impuestos



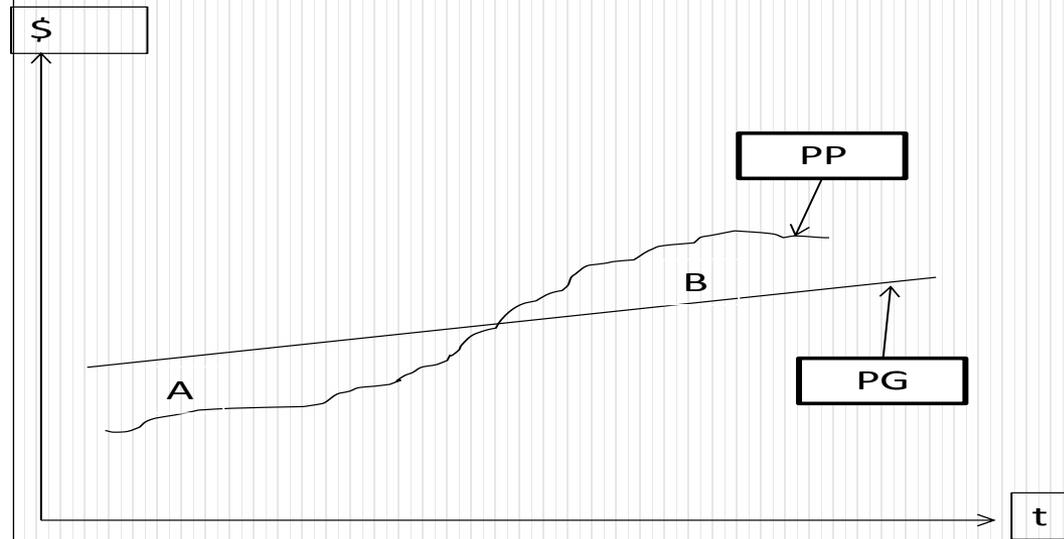
Nivel Impuestos Especiales (Gasolina)

Impuesto especial (Excise):

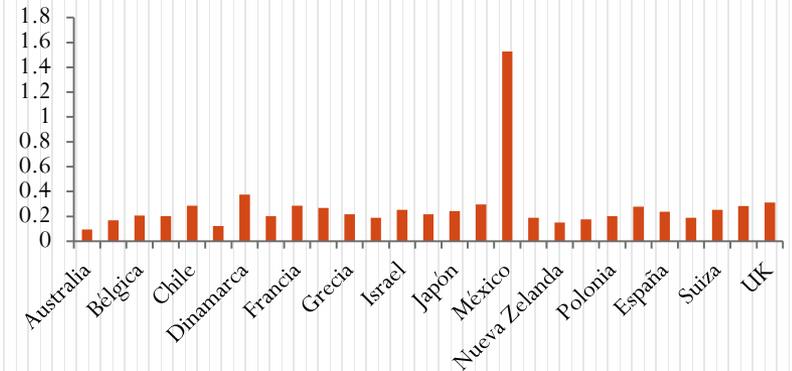
Promedio 2001-2011



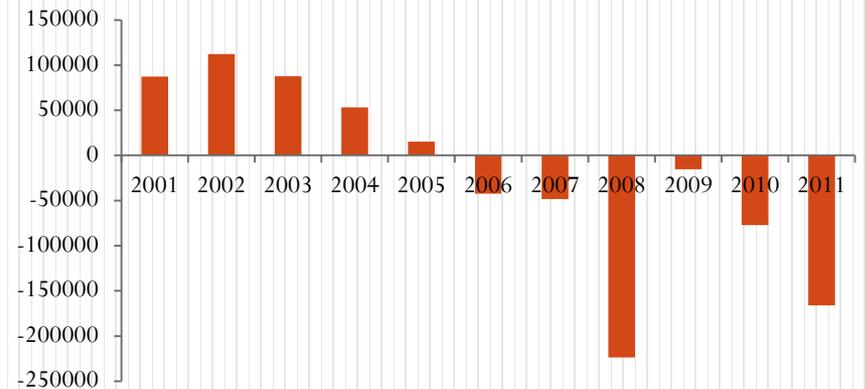
Fijación de Precio es el problema



Variación anual (coef. de var)
de IEPS 2001-2011



IEPS Recaudado (mdp)

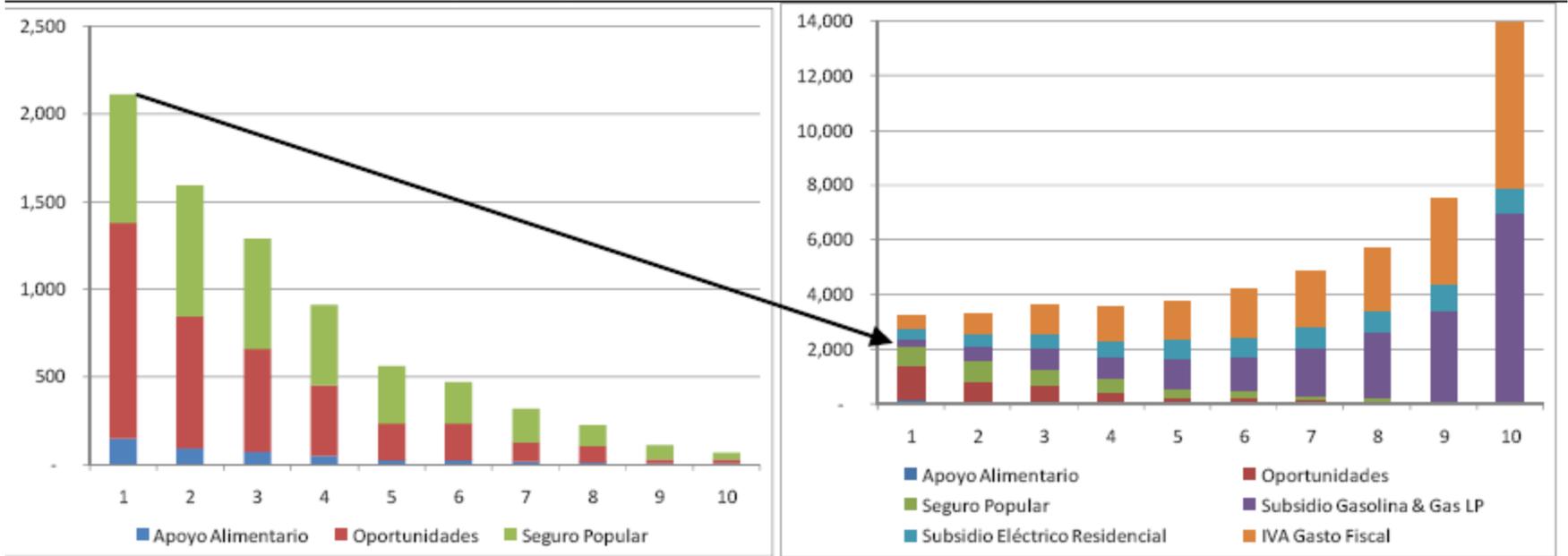


Gasto dirigido y subsidios generalizados en 2008 (Millones PM, aprobados/estimados)	
Dirigidos (aprobados)	89,706
Apoyo Alimentario "Vivir Mejor"	4,500
Oportunidades	38,082
Seguro Popular	37,355
Adultos Mayores	9,769
Generalizados (estimados)	577,998
Subsidio Gasolinas	260,000
Subsidio Gas LP	37,000
Subsidio Eléctrico Residencial	70,000
Gasto Fiscal (IVA)	210,998

Fuentes: Segundo Informe de Gobierno, 2008; CFE; Presupuesto de gastos fiscales, 2008, SHCP; Presupuesto de Egresos de la Federación 2008. Notimex: Agustín Carstens, Sept 8 2008.

...pero los subsidios generalizados cancelan su efecto redistributivo

Subsidios dirigidos y generalizados: pesos anuales por persona (GP 2008)

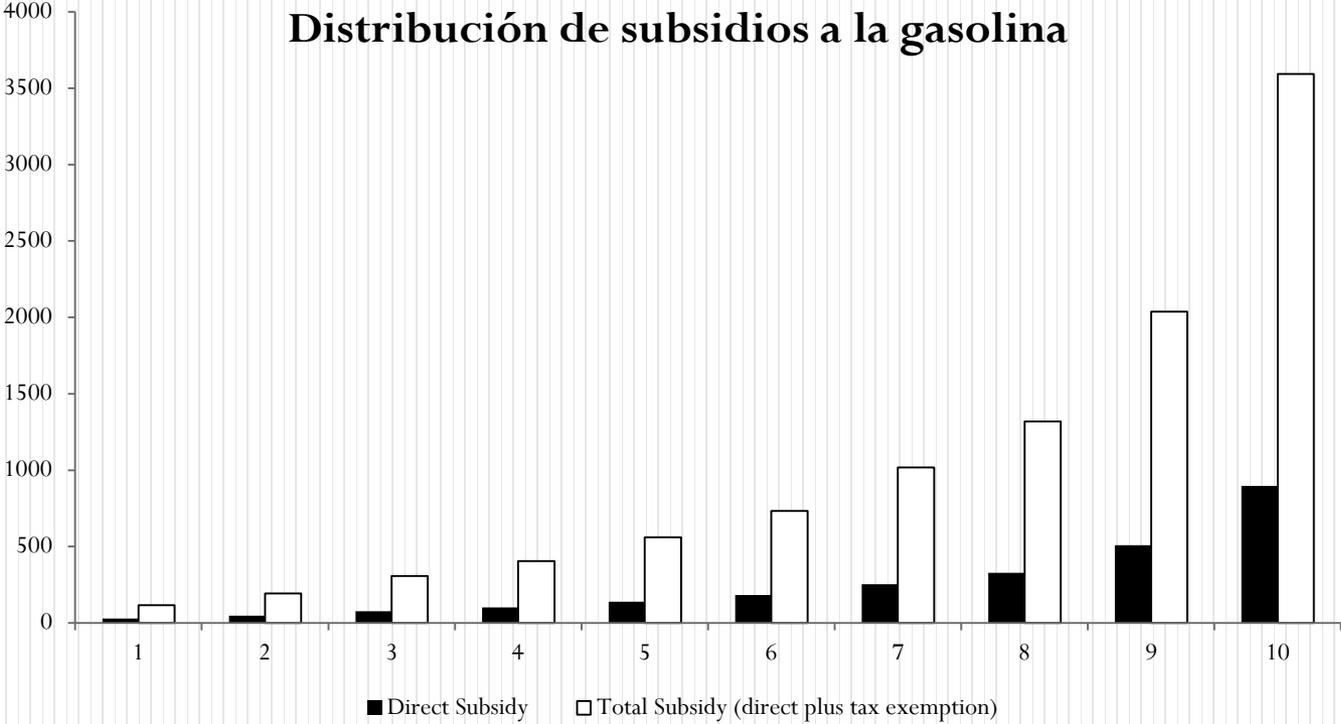


Estimación del impuesto óptimo a la gasolina (escenario base)

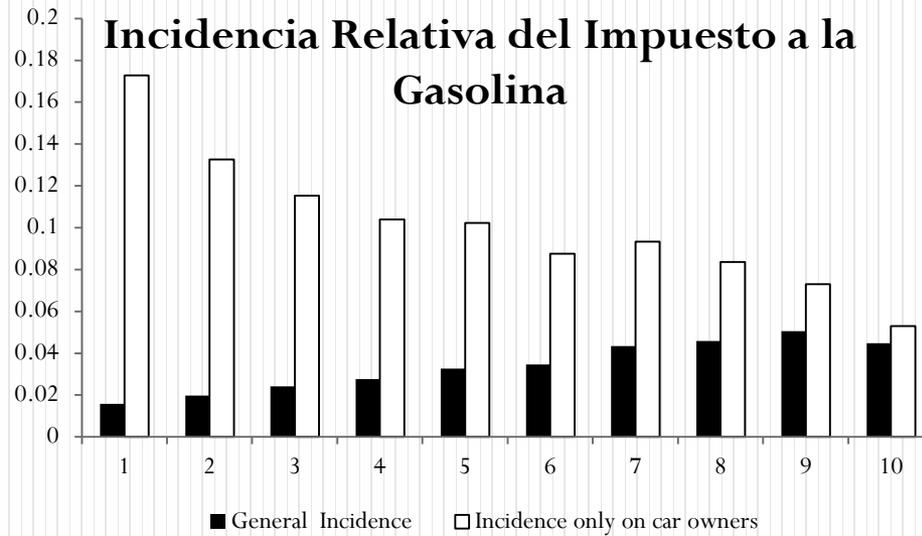
Centavos DLL por litro en dólares de 2011

	México
<hr/>	
Componentes de la ecuación (8)	
<hr/>	
Eficiencia de combustible, (km/l)	9.9
Costo marginal externo,	67.2
Contaminación – contribución por gasolina,	4.8
Contaminación – contribución por distancia,	13.4
Contribución por congestión,	33.2
Contribución por accidentes,	15.8
Carga tributaria marginal,	0.05
Ajuste a por la carga tributaria marginal,	-3.3
<hr/>	
Elementos del impuesto óptimo a la gasolina	
<hr/>	
Impuesto Pigouviano ajustado:	63.9
Contaminación por combustible	4.6
Contaminación por distancia recorrida	12.8
Congestión	31.5
Accidentes	15.0
Impuesto de Ramsey	7.0
Efecto congestión sobre la oferta laboral	0.8
Impuesto óptimo a la gasolina,	71.7
<hr/>	

Distribución de subsidios a la gasolina



Y es progresivo!!!!



MUCHAS GRACIAS POR ESCUCHAR