

Seguridad Social Universal

Reforma Fiscal ¿pro-verde? para la SSU

Arturo Antón y Fausto Hernández

Cambio Climático, Finanzas Públicas y Seguridad Social Universal
CEPAL

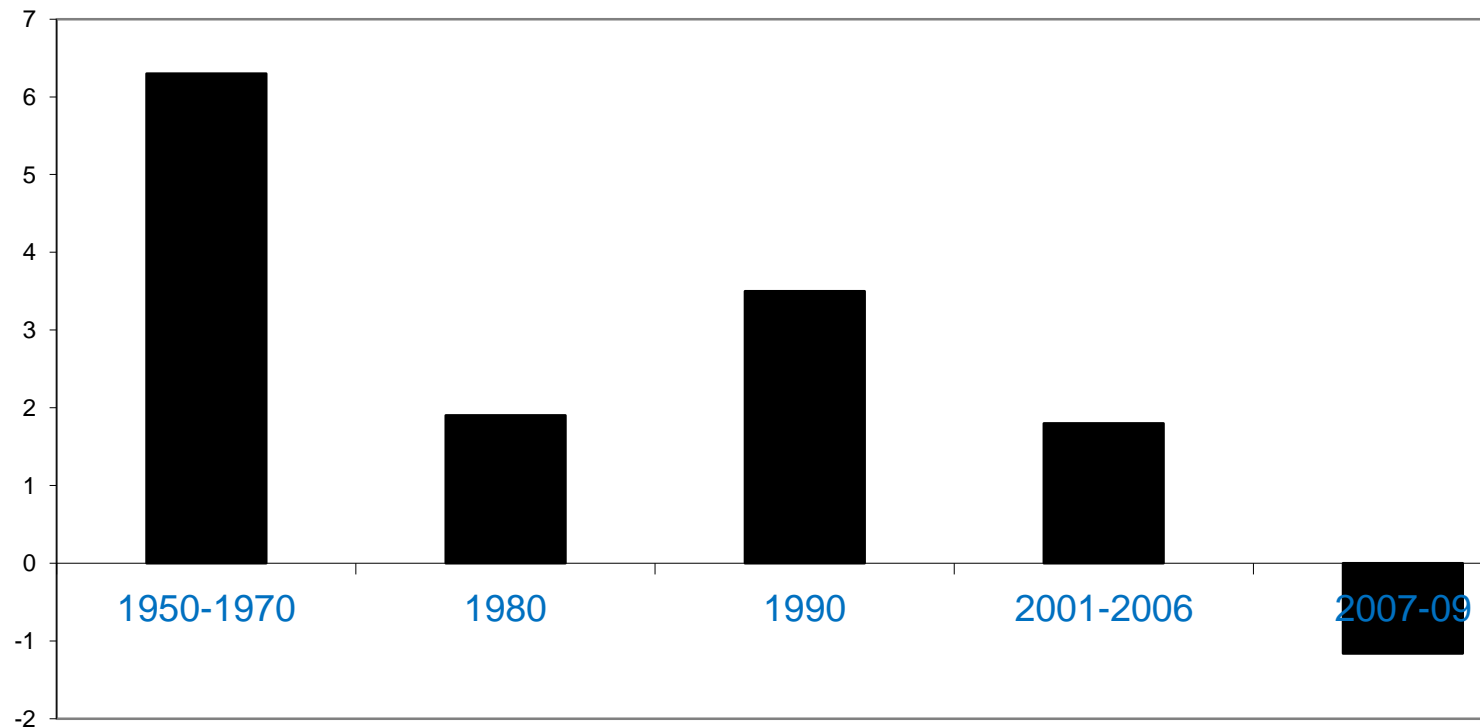
México DF
Enero 28, 2013

*Antón y Hernández están afiliados al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE);

Después de casi 30 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

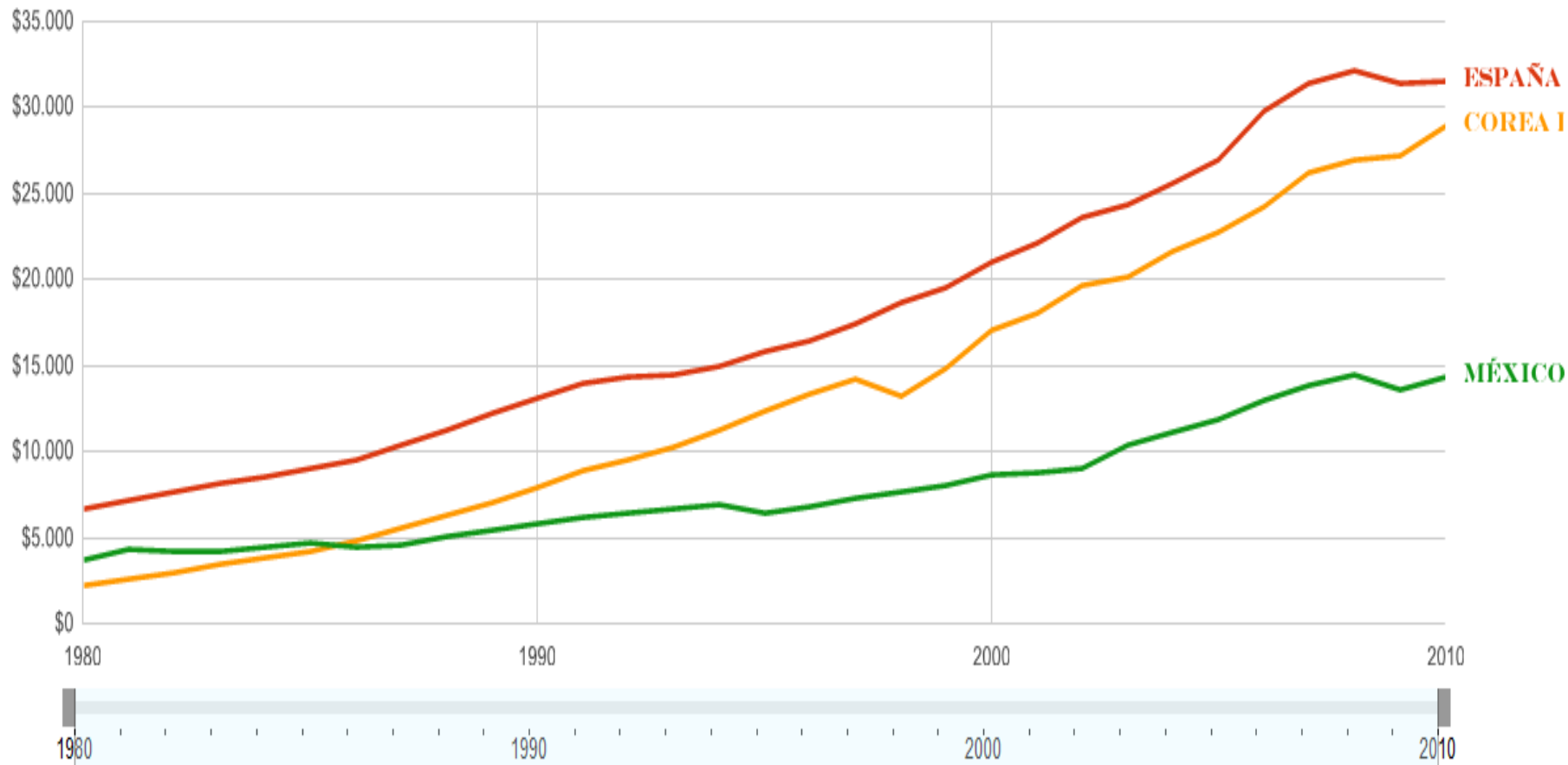
Tasa de Crecimiento Promedio



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

GNI per cápita en dólares PPA ?

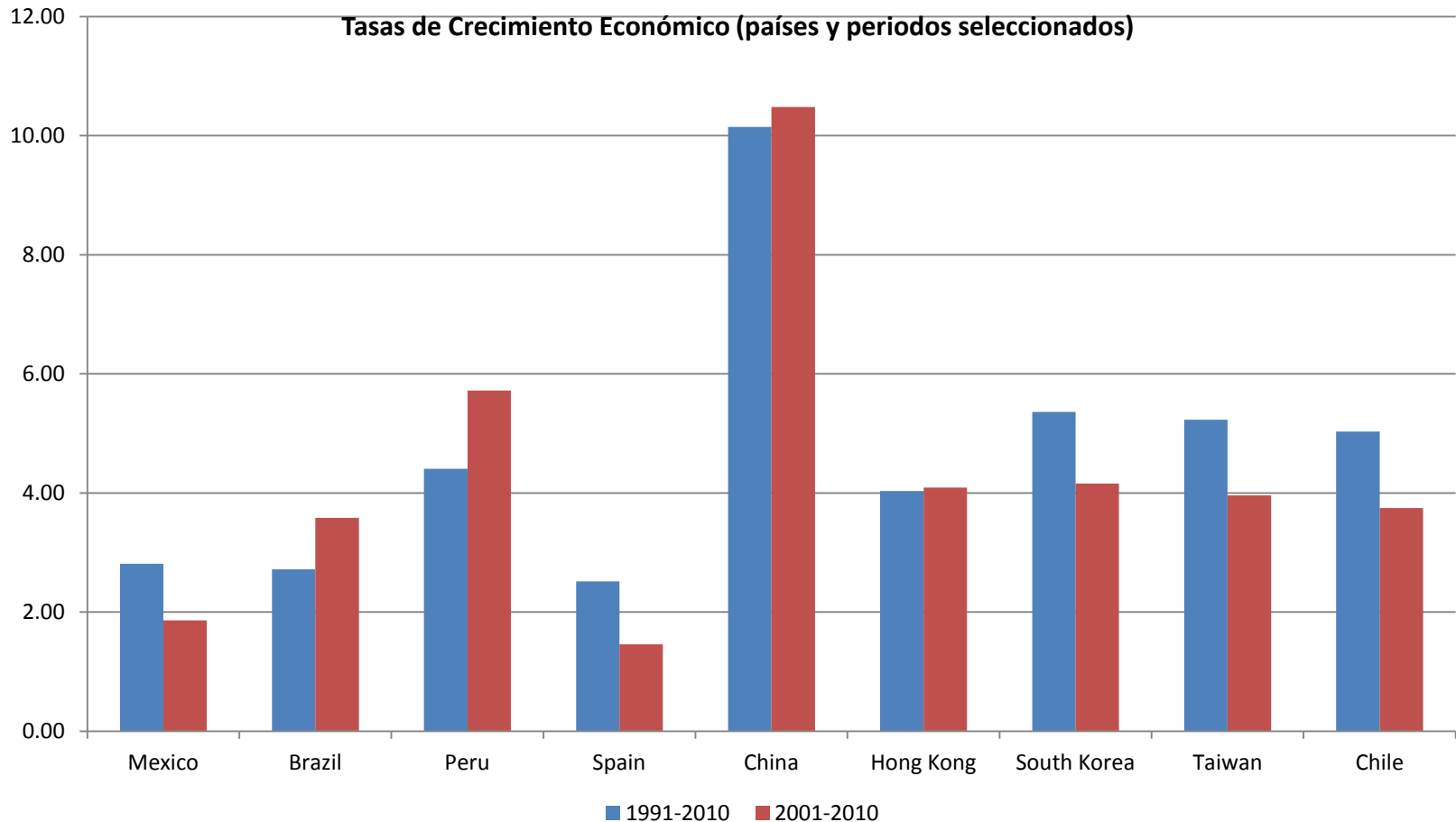
País



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

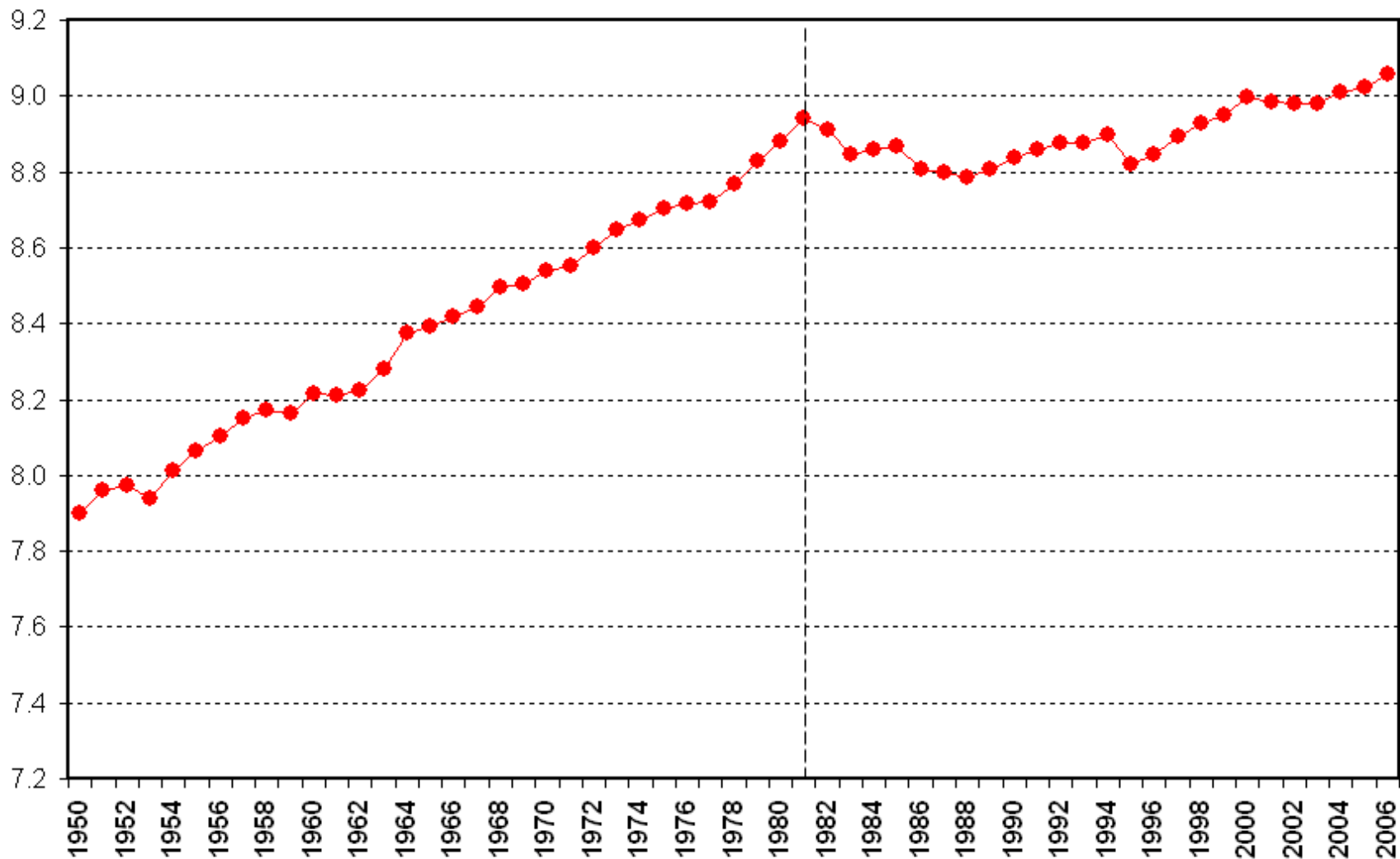
Tasas de Crecimiento Económico

(países y periodos seleccionados)



Kehoe (2011): China está en otra etapa

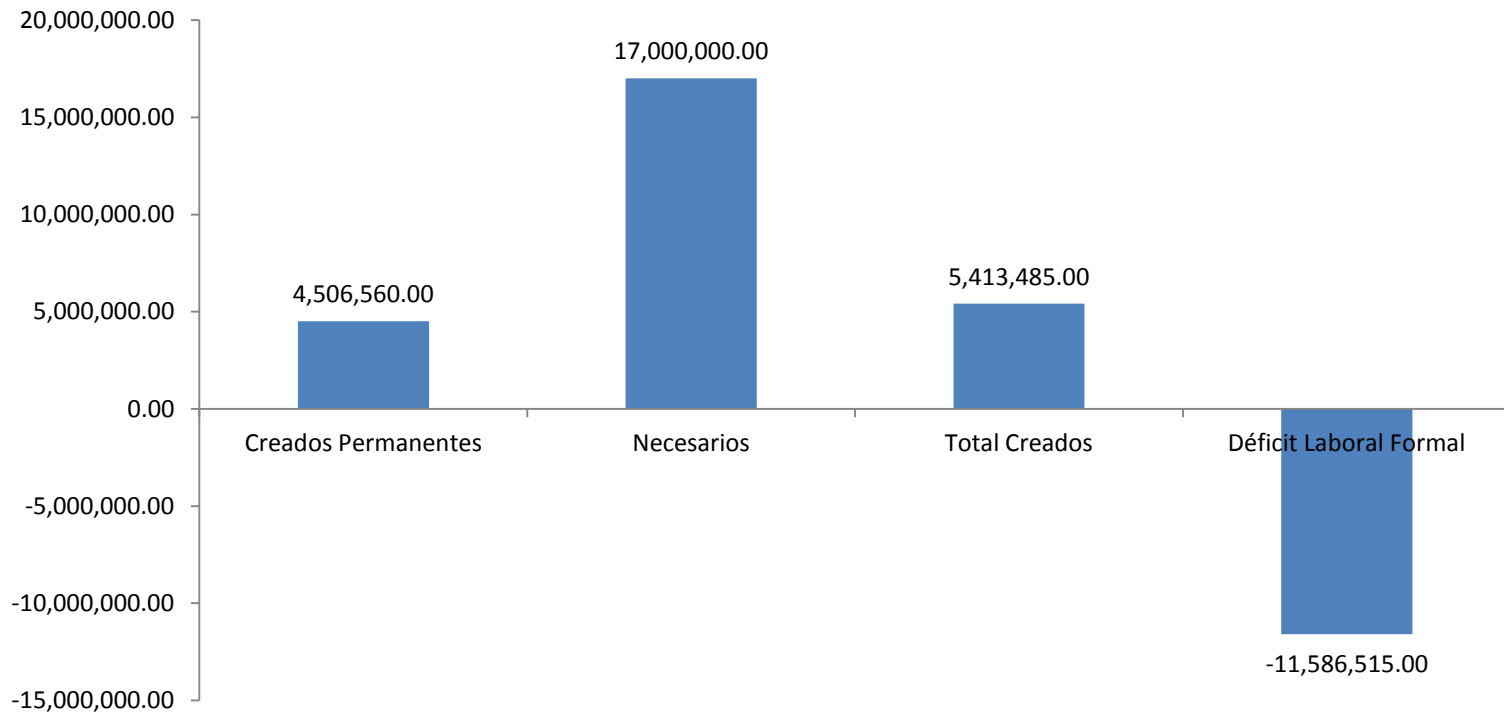
Ingreso Per Cápita Real (log de DLLS constantes)



DEFICIT LABORAL: Empleo

1995-2011

Deficit laboral formal



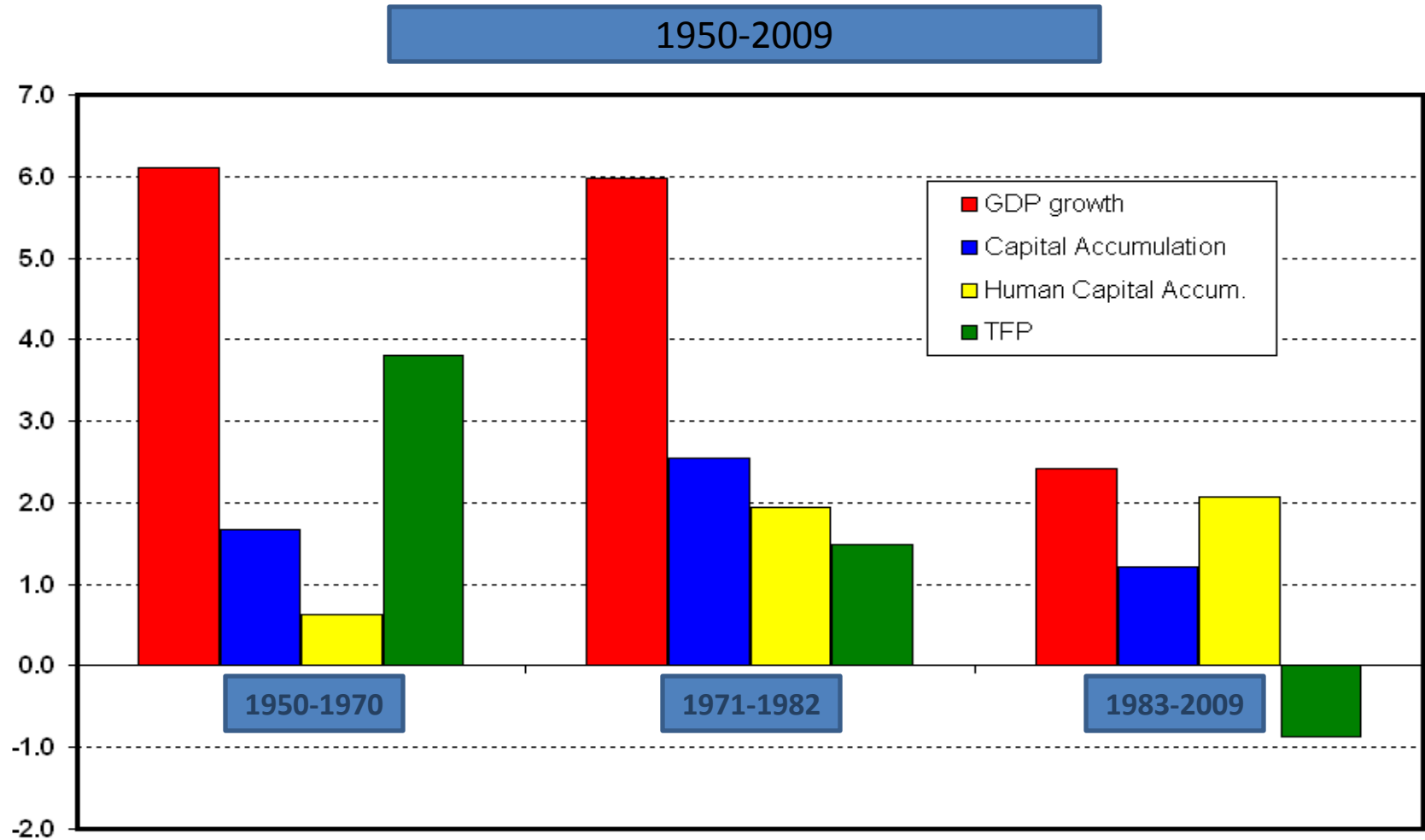
Migración: 6 millones en el periodo, aprox

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

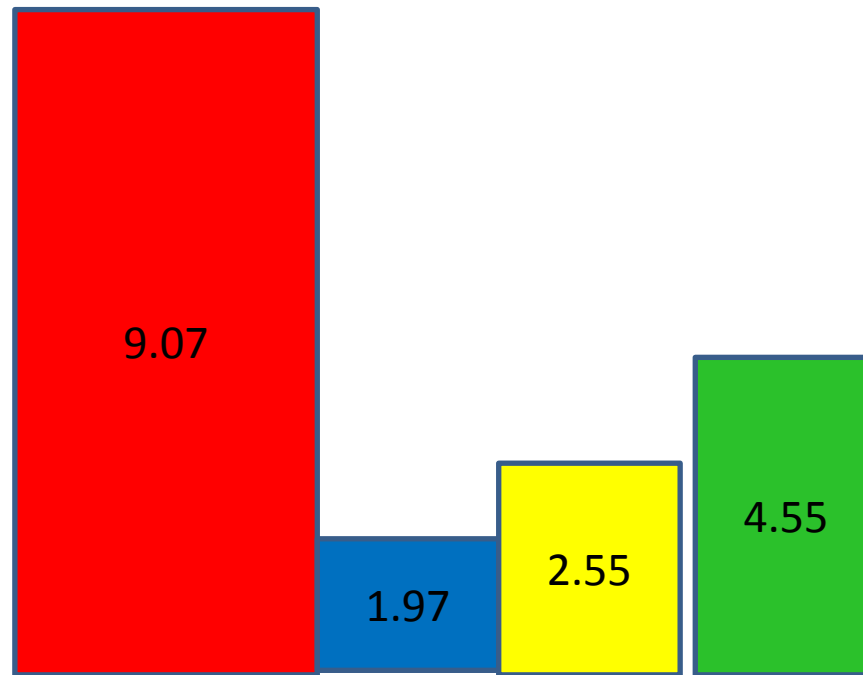
- **90% de los establecimientos capturados en el Censo tienen menos de 5 trabajadores, 96% menos de 10 y sólo 1% más de 50;**
- **Fuerte evasión de registro al IMSS; mayor entre establecimientos pequeños.**

Factores de Crecimiento



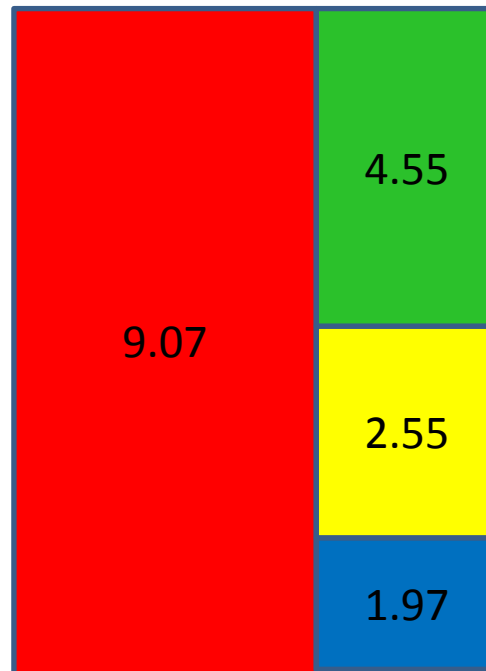
Source: García-Verdú (2007)

China: PTF (1995-2003)



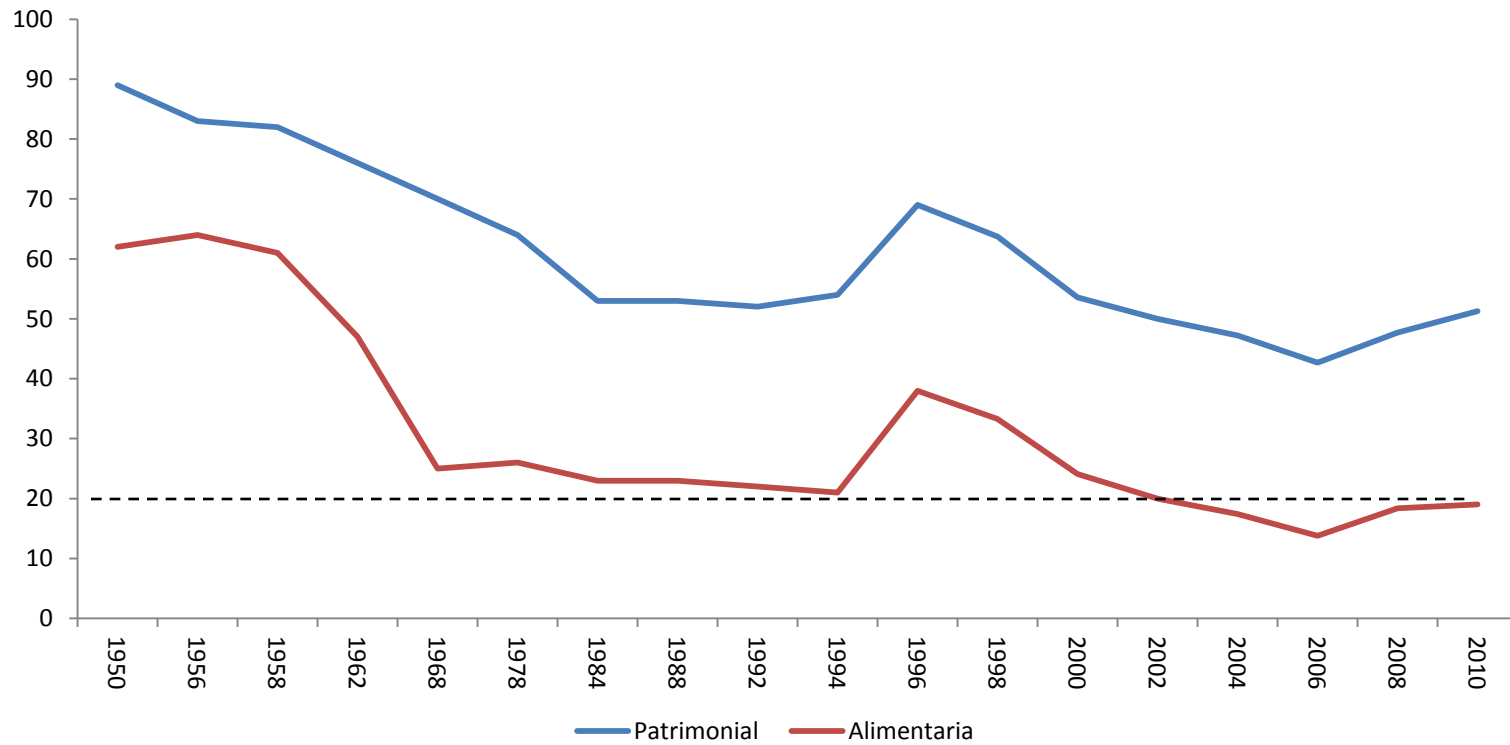
Rae, Ma, Huang & Rozelle (2005)

China: PTF (1995-2003)

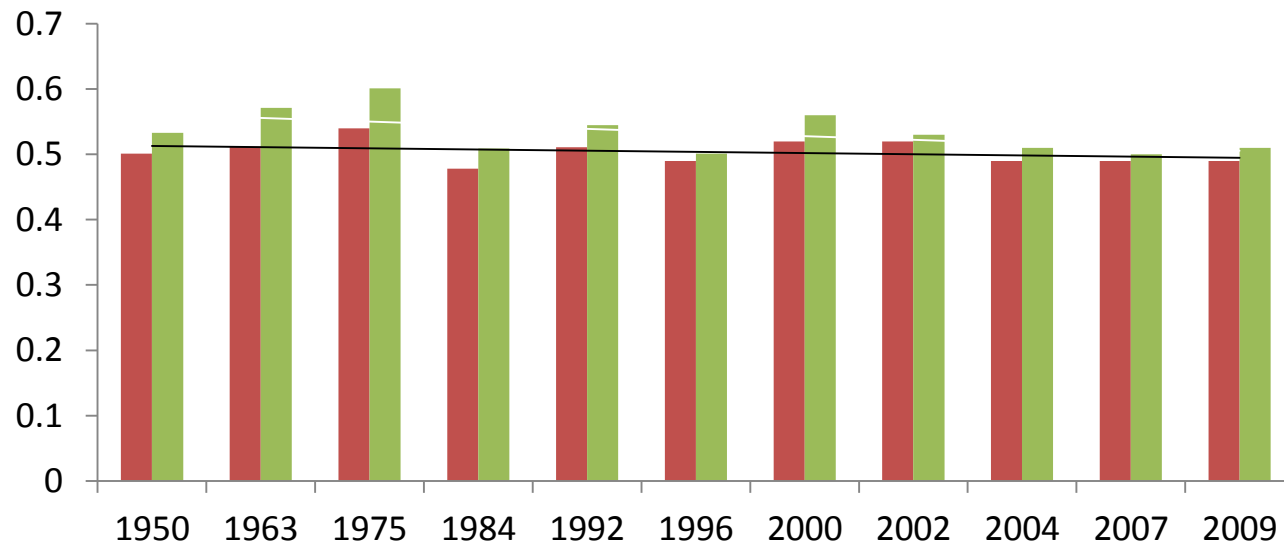


Tasas de Pobreza en México

Evolución de Pobreza



Desigualdad en la DI en México es Constante



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 $\text{Max } Y$

Sujeto a Estabilidad Macro

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”**

**Una posible Reforma que a la vez que
impacte la PTF, promueva igualdad y
coadyuve al medio ambiente.**

Seguridad Social en México

- México cuenta con un esquema de seguridad social dual:

Seguridad social contributiva (SSC)

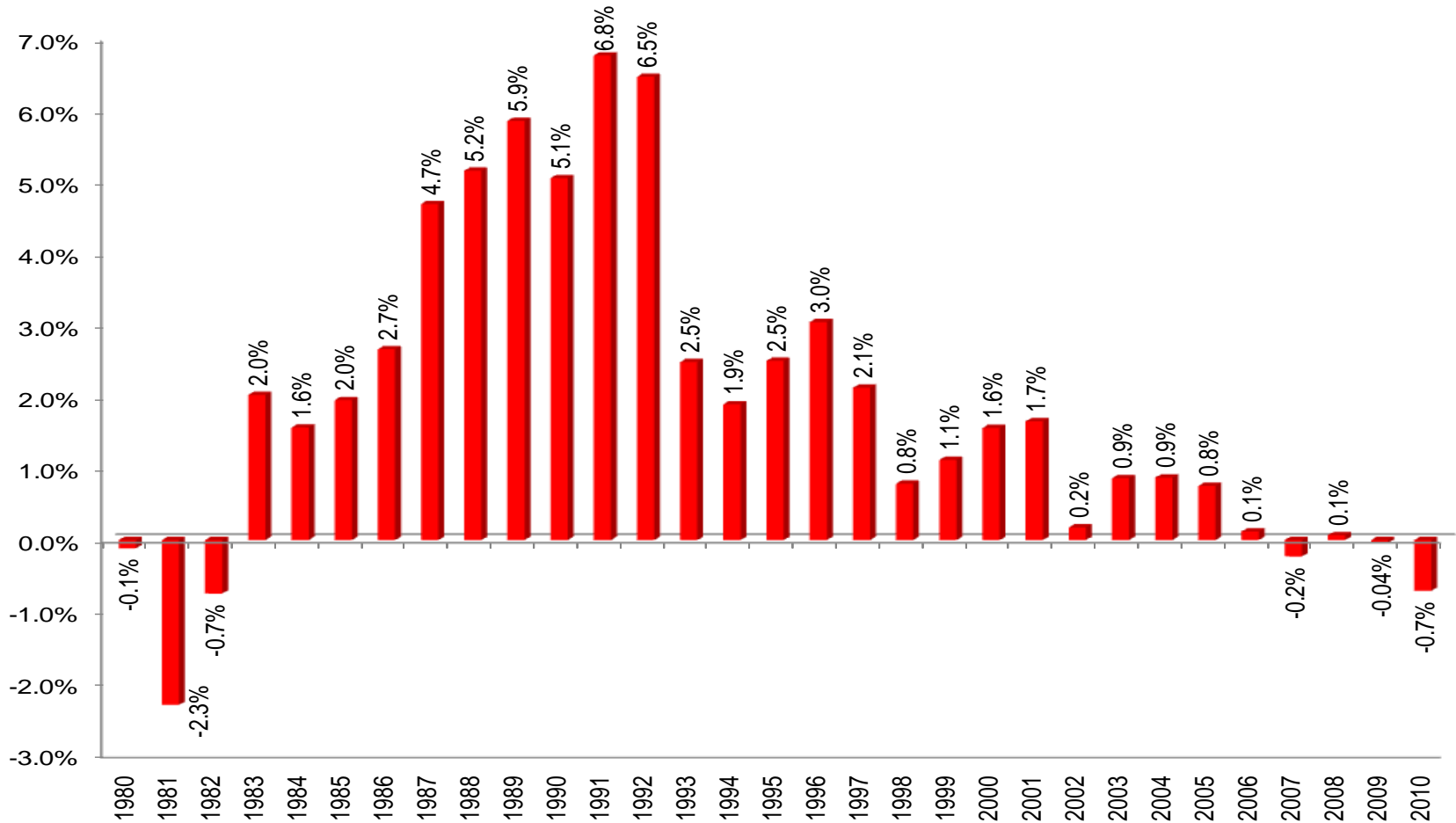
financiada mediante contribuciones basadas en la nómina, limitada a trabajadores asalariados

Seguridad social no contributiva (SSNC)

financiada mediante impuestos generales

- Sólo una tercera parte de la población ocupada en el sector privado pertenece al esquema de SSC
- Creciente importancia de programas no contributivos de seguridad social

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

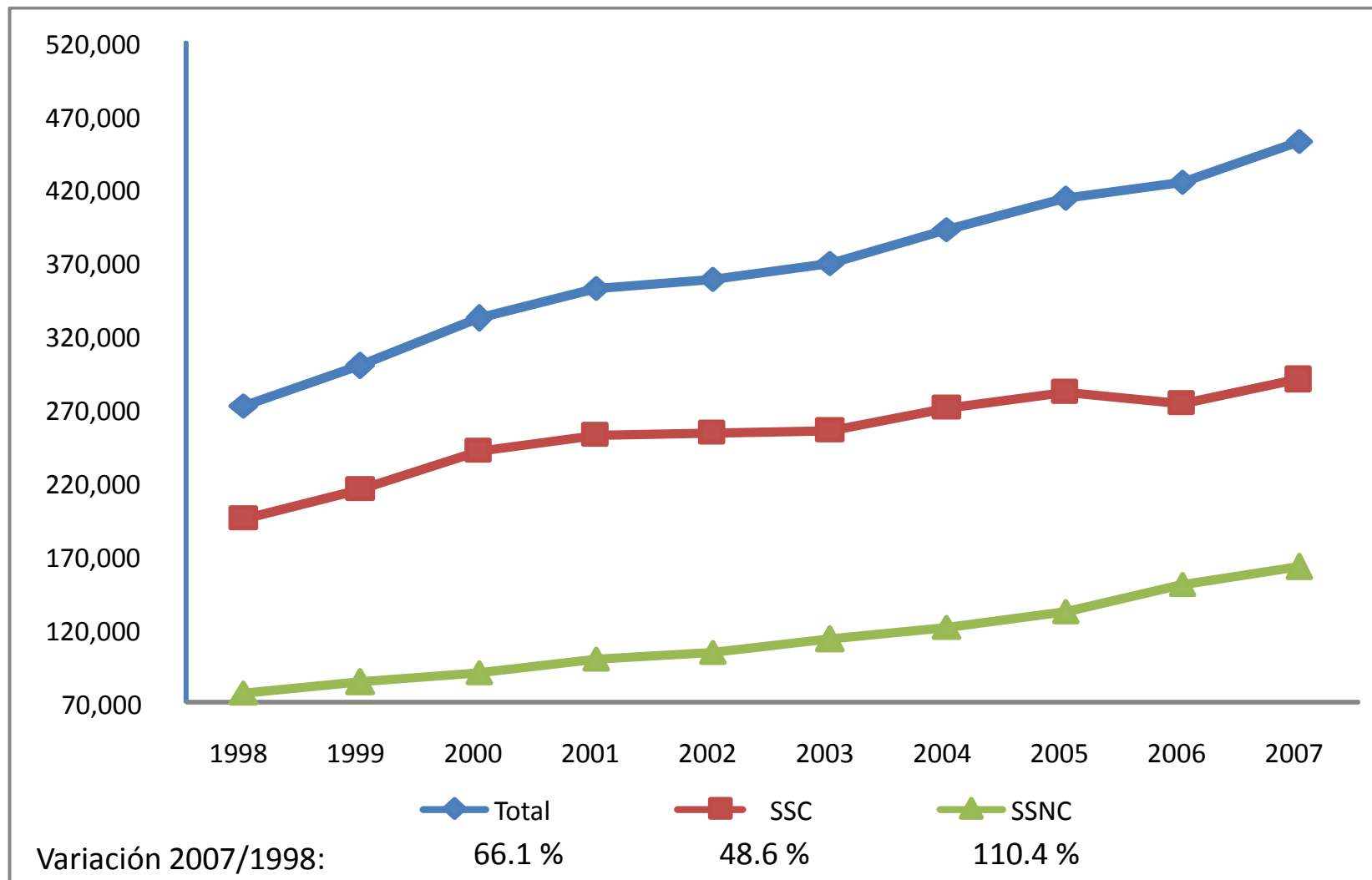


Balance Primario del Gob. Federal SIN derechos sobre hidrocarburos (%pib)



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	9,213
Total	151,505

Fuente: Antón, Hernández y Levy (2008).

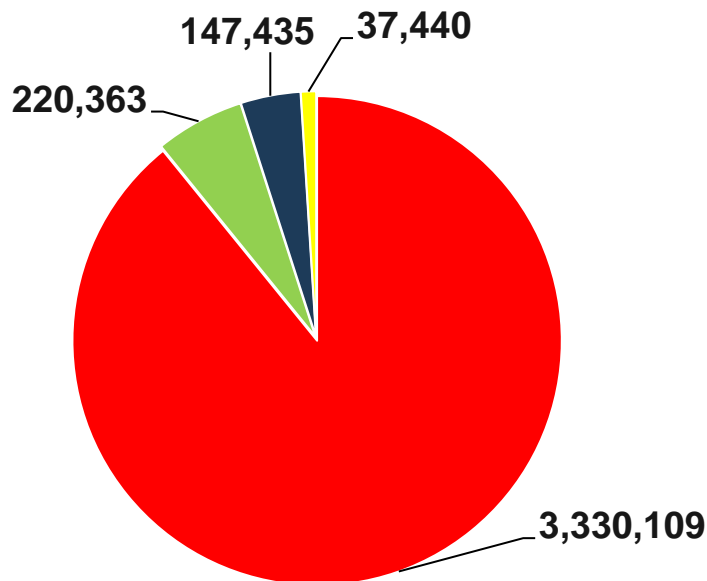
- El gobierno paga el 100% de la SSNC
- Subsidio anual por trabajador (2008): MX\$5,652 (USD\$500)

- Definimos formalidad con respecto al cumplimiento de “una” regulación
 - Nos enfocamos en seguridad social, de tal forma que la regulación relevante es la SSC
- Los trabajadores formales son aquéllos afiliados a los institutos de salud (IMSS), de vivienda (Infonavit) y pensiones (Afores) por las empresas que los contratan
- El resto de los trabajadores son informales
- Excluimos a los trabajadores del sector público

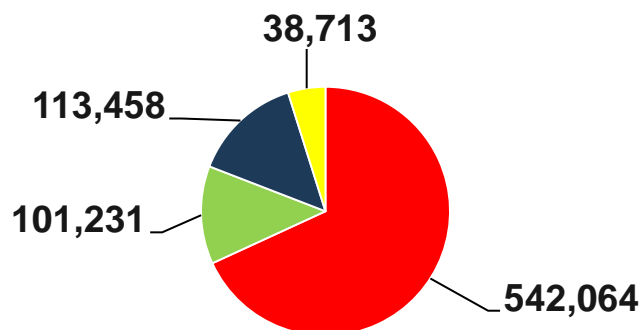
Alta informalidad de empresas y concentración de tamaño

Número de establecimientos, 2008

CENSO: total 3,735,347



IMSS: total 795,466

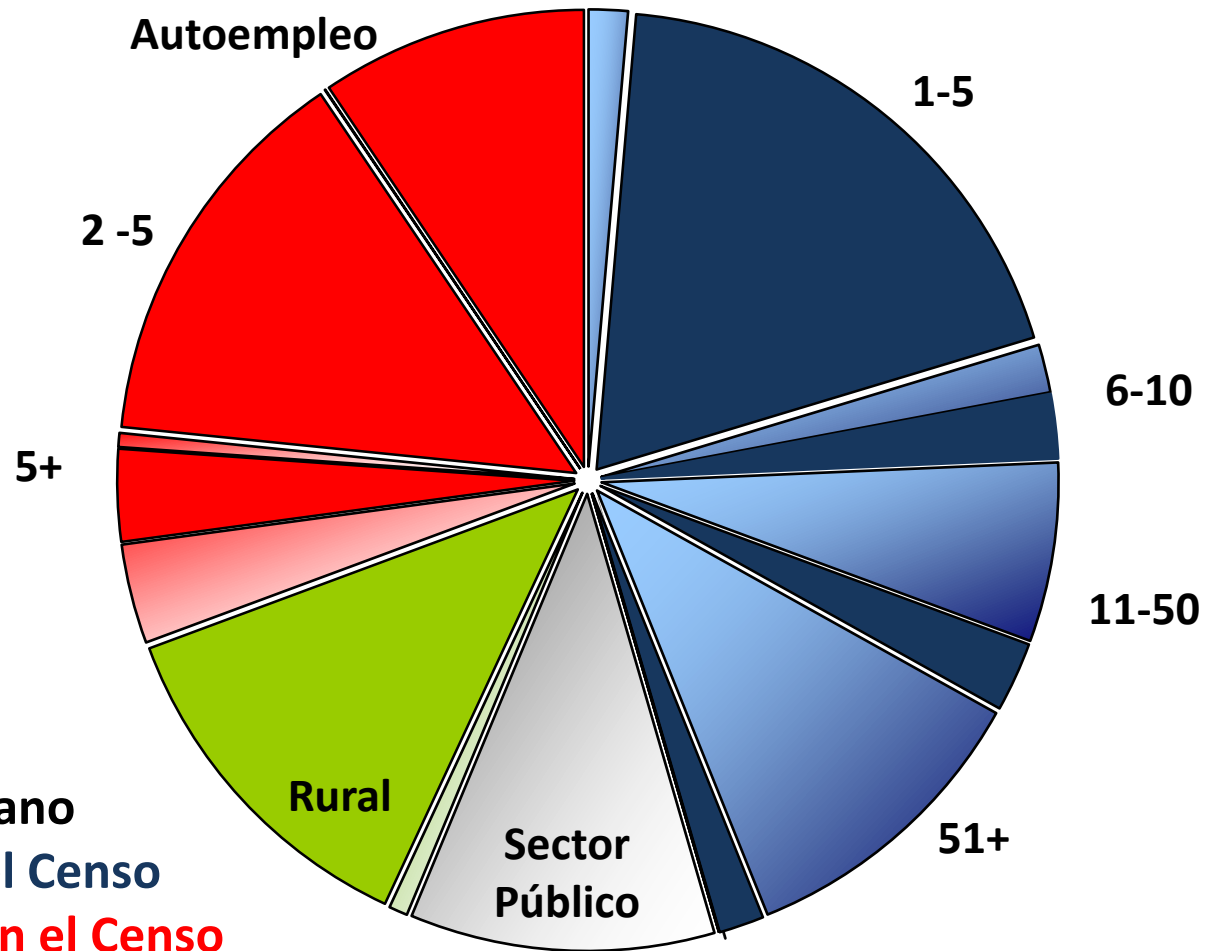


Trabajadores por establecimiento: ■ 0-5 ■ 6-10 ■ 11 to 50 ■ 51+

- 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

Alto empleo informal

Trabajadores por tamaño de establecimiento; Total = 43.8 millones en 2008



AZUL + ROJO=Urbano
Azul captado en el Censo
Rojo no captado en el Censo

Tono: **oscuro** = informal ; claro = formal

- SSC genera un impuesto al empleo asalariado formal que distorsiona fuertemente el mercado laboral
 - con implicaciones negativas para la cobertura de seguridad social y la asignación de recursos
- SSNC agrava las distorsiones creadas por la SSC y erosiona la base tributaria
- La arquitectura dual (SSC + SSNC) enfrenta al gobierno con un fuerte dilema: extender beneficios sociales a los trabajadores informales, con implicaciones negativas para las cuentas fiscales y la asignación de recursos

**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 aquellos 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?

- 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**

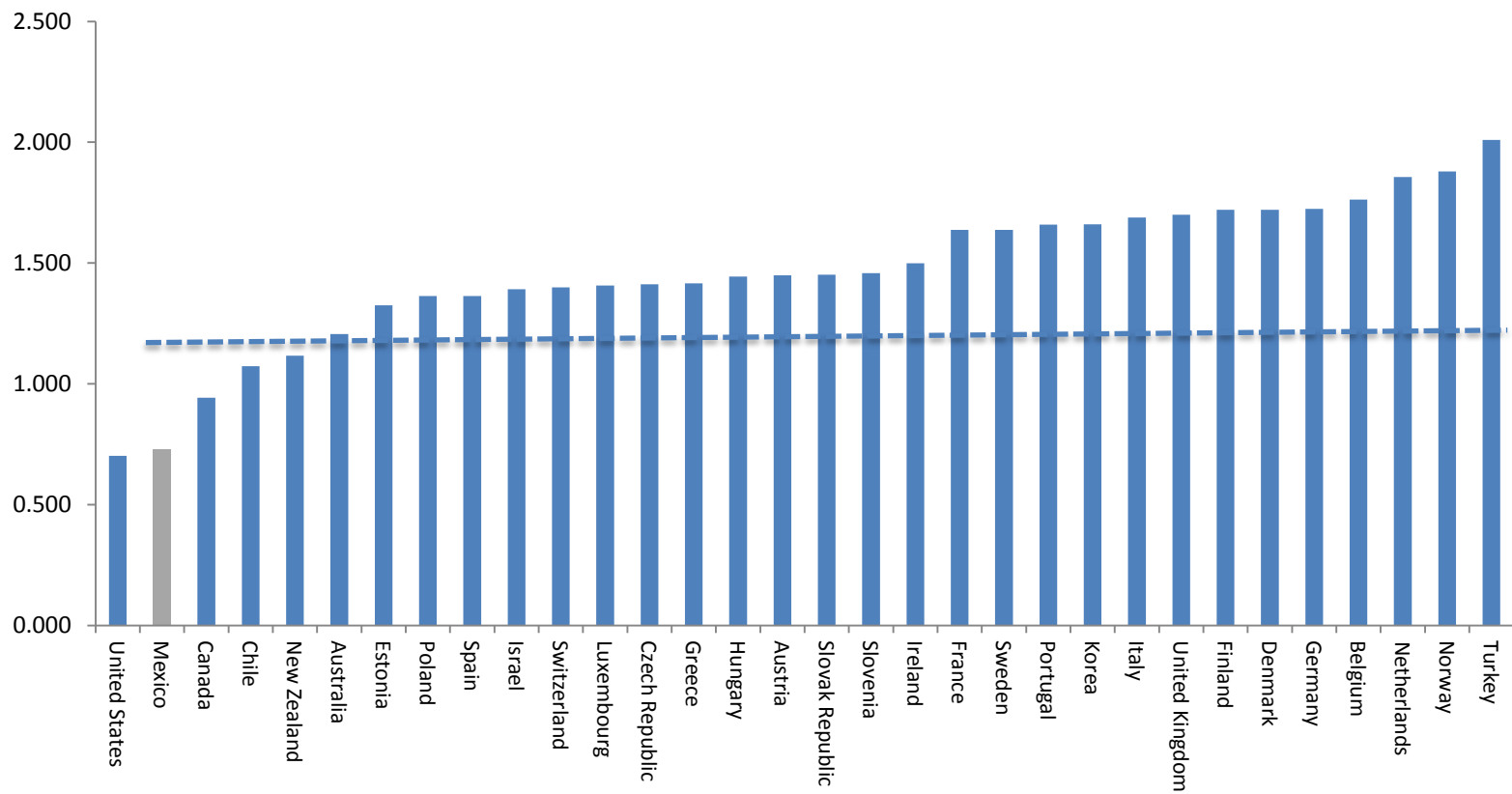
Alternativa –complementaria- al IVA: IEPS GASOLINA

Impuestos Ambientales

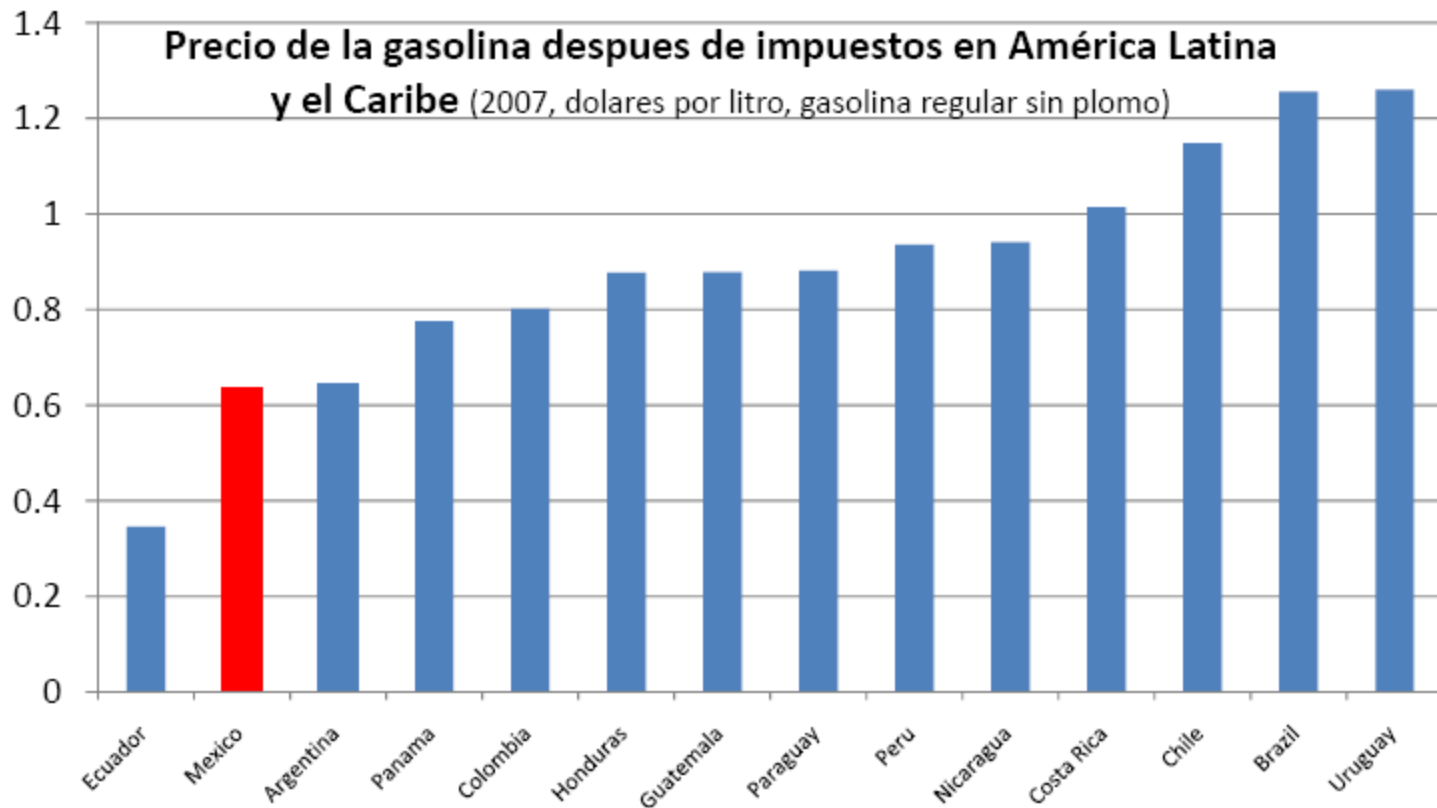
- Una fuente alternativa de ingresos públicos
- Varias Posibilidades
 - Incrementar impuestos a la gasolina
 - Impuestos a la contaminación y congestión
 - Impuestos del efecto de emisión de gases
 - Reducción de subsidios a la energía

PRECIOS DE GASOLINAS EN EL MUNDO

Precio Promedio US DLLS (2003-2011)



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

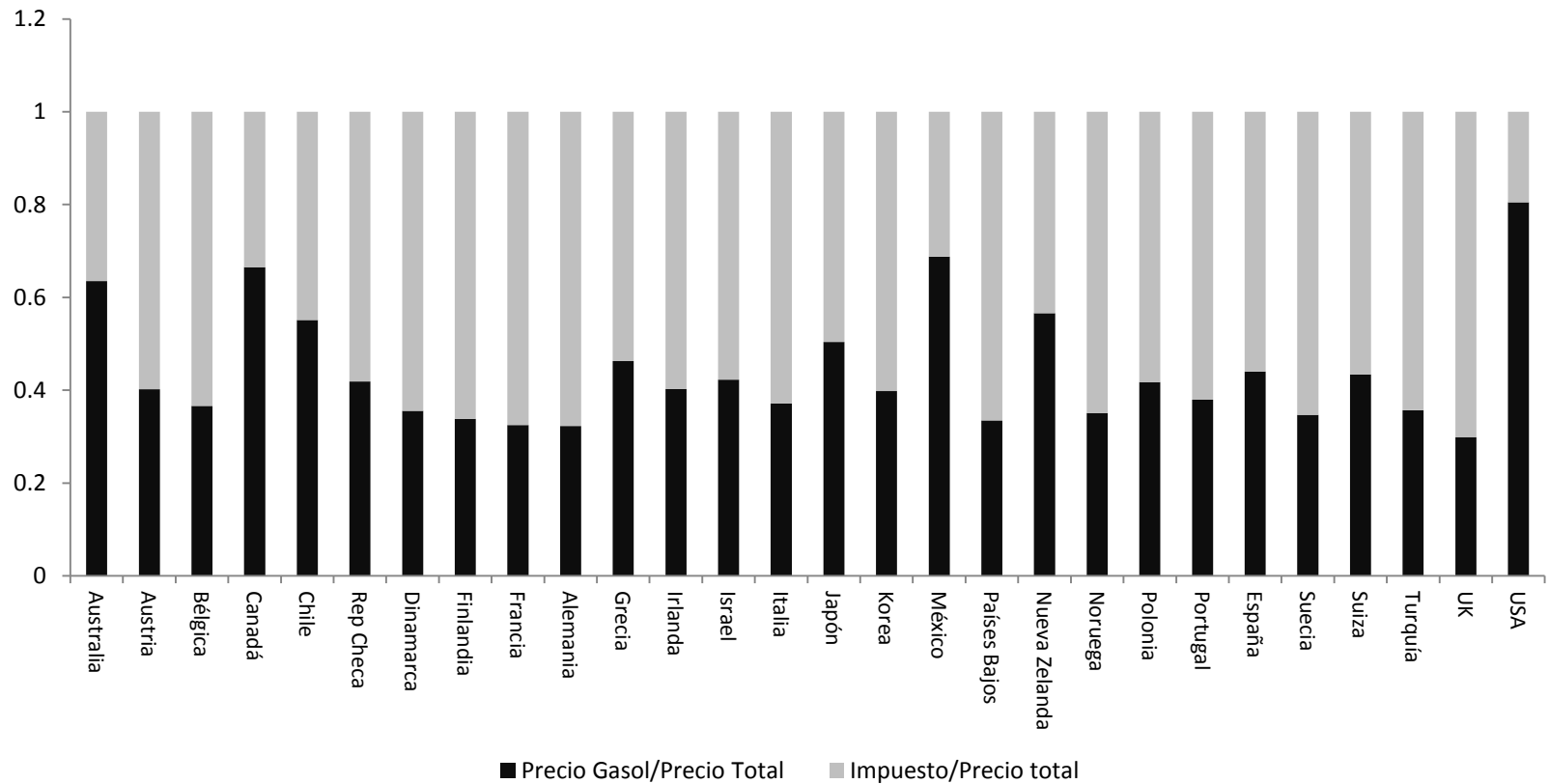


*Cuba, Venezuela, y Bolivia no se incluyen por no contar con datos posteriores a 2006.

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

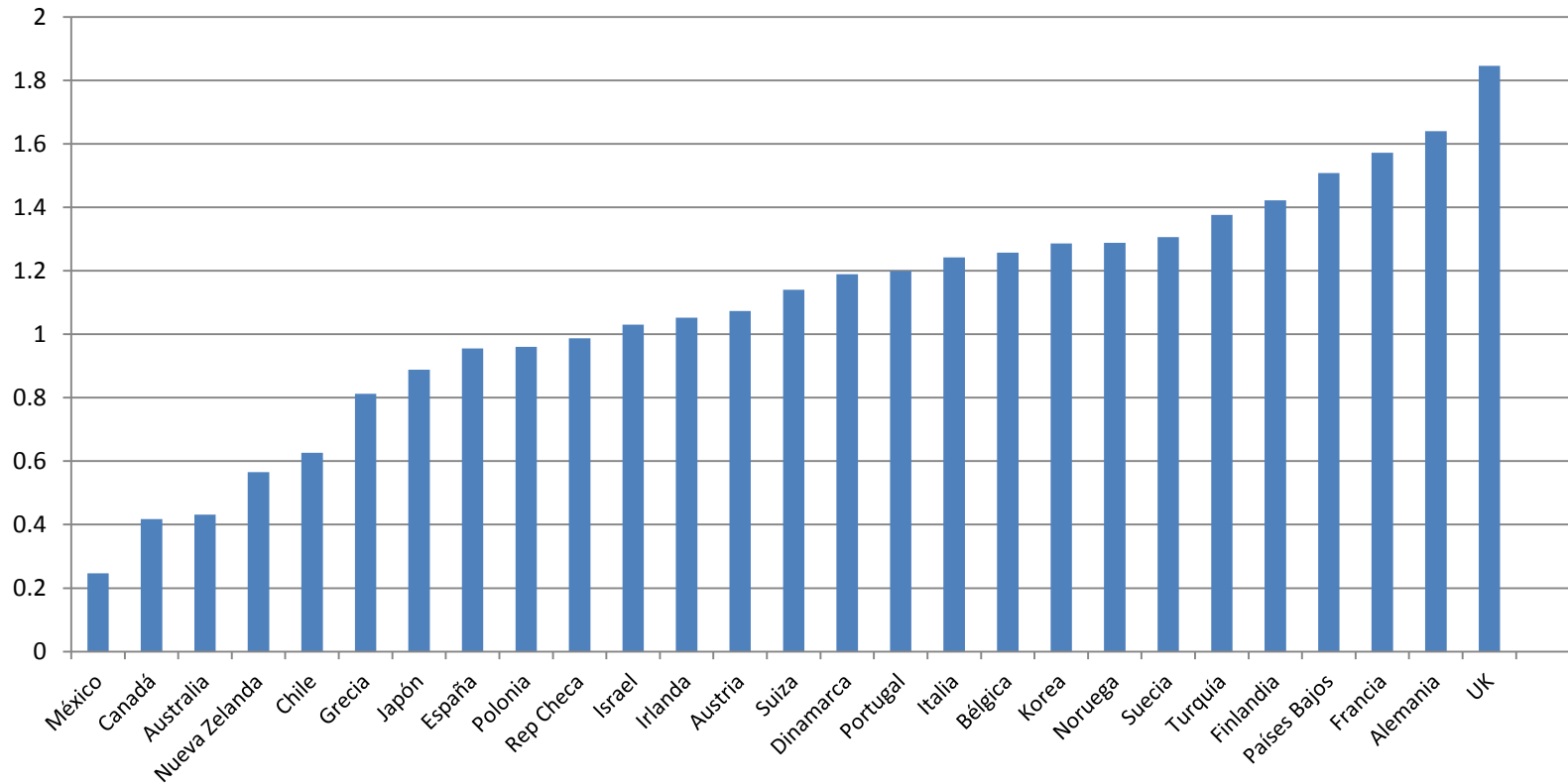
PRECIO VERSUS IMPUESTOS EN GASOLINA

Diferencias en precios se explican por los impuestos

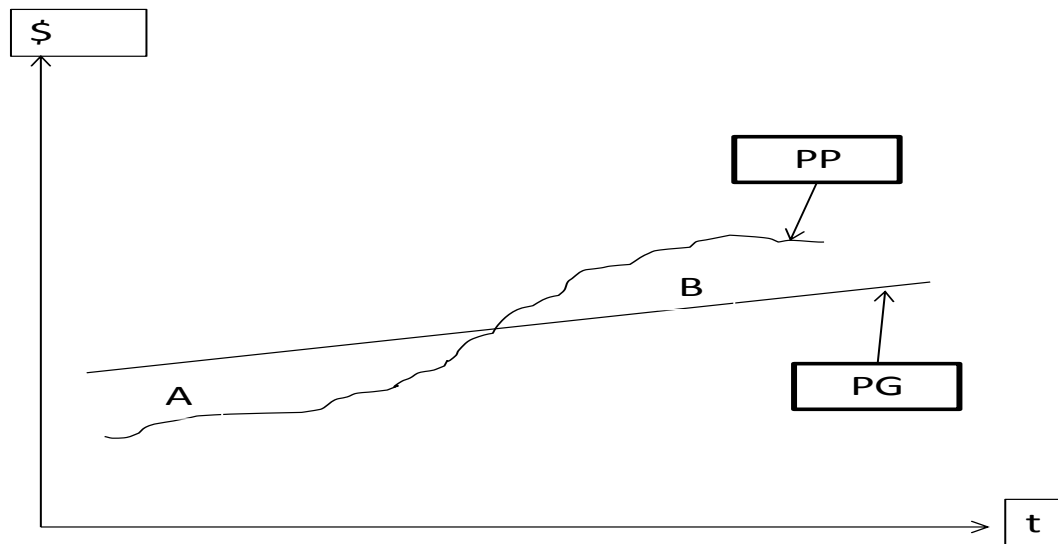


Nivel Impuestos Especiales (Gasolina)

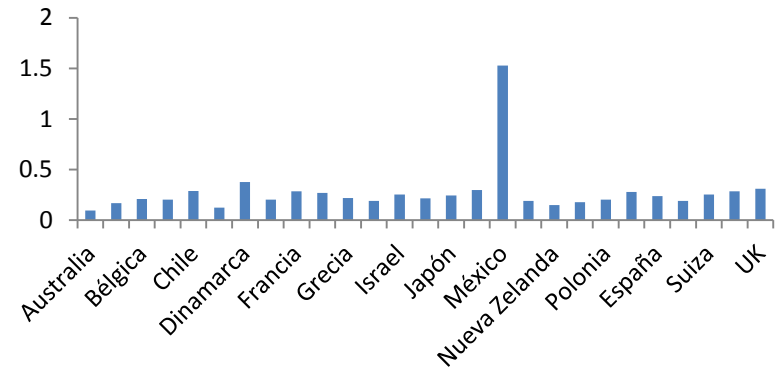
Impuesto especial (Excise):
Promedio 2001-2011



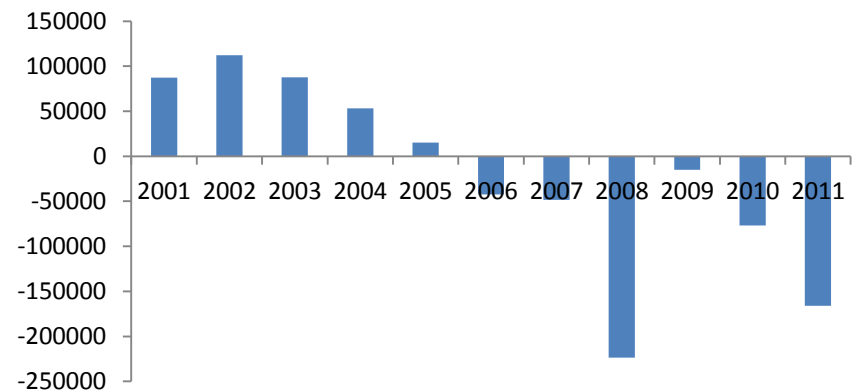
Fijación de Precio es el problema



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



IEPS Recaudado (mdp)

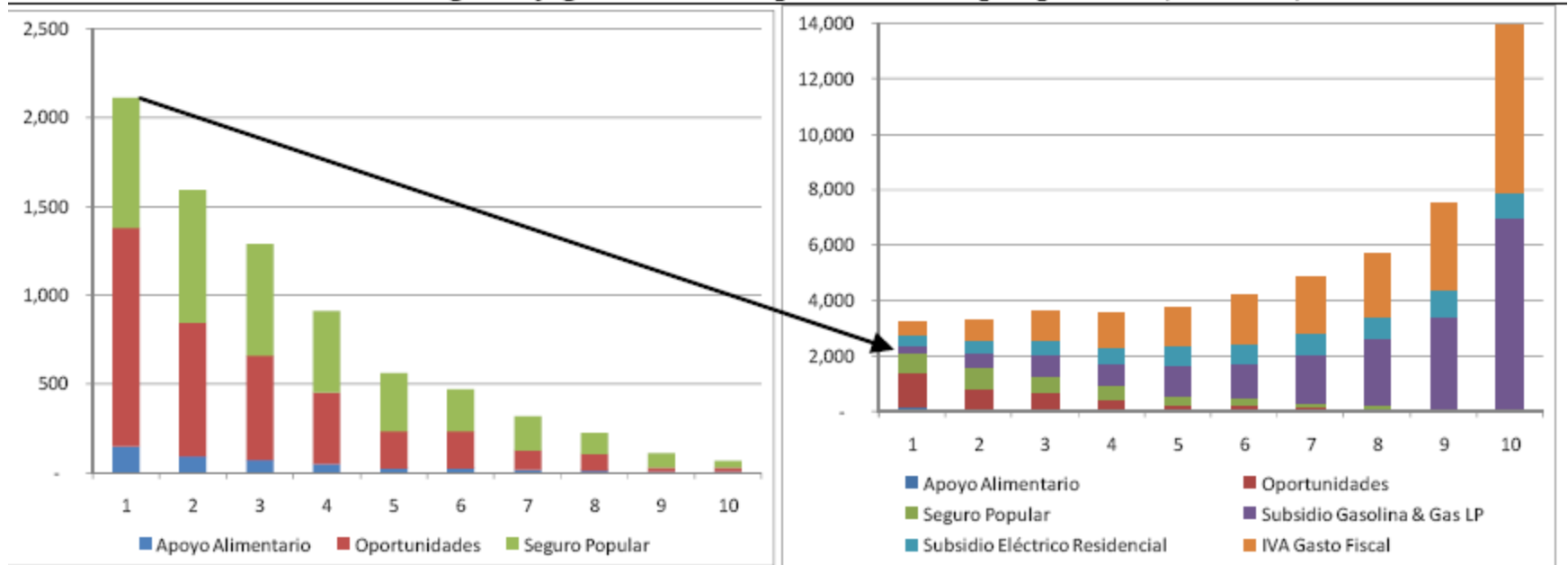


Gasto dirigido y subsidios generalizados en 2008 (Millones PM, aprobados/estimados)	
Dirigidos (aprobados)	89,706
Apoyo Alimentario "Vivir Mejor"	4,500
Oportunidades	38,082
Seguro Popular	37,355
Adultos Mayores	9,769
Generalizados (estimados)	577,998
Subsidio Gasolinas	260,000
Subsidio Gas LP	37,000
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 por litro en dólares de 2011

	México
Componentes de la ecuación (8)	
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
Elementos del impuesto óptimo a la gasolina	
Impuesto Pigouviano ajustado:	39.3
Contaminación por combustible	4.6
Contaminación por distancia recorrida	12.8
Congestión	19.5
Accidentes	15.0
Impuesto de Ramsey	7.0
Efecto congestión sobre la oferta laboral	0.8
Impuesto óptimo a la gasolina,	48.5

Beneficios adicionales de SSU

- Los recursos canalizados a las cuentas de retiro (Afores) aumentarían de 72.4 a 192.8 mmp (o 166%), **equivalente a 120 mmp al año, o casi 1% del PIB**
 - Estos recursos aumentarían el ahorro de largo plazo disponible para inversión productiva
- El número de trabajadores ahorrando para una pensión de retiro y de invalidez y vida aumentaría de 12.7 a 39 millones, esto es, un **incremento de 207 por ciento**
 - Éste sería otro canal a través del cual se le daría profundidad al sistema financiero

Beneficios adicionales de SSU

- Con cálculos de CONEVAL:

Pobreza extrema se reduciría en cerca de 50 por ciento, *ceteris paribus*; y desigualdad del ingreso de 0.49 a 0.42.

Gracias por escuchar!!!

APÉNDICE

¿Cómo se compara el componente de salud de SSU vs. (SSC + SSNC)?

Aportación Anual por Trabajador

(miles de pesos)

	SSC*	SSNC	SSU
Contribuciones obrero-patronales	7,166**	0	0
Contribución del gobierno	2,952	4,904	10,118
Total	10,118	4,904	10,118

* Neto, i.e., después del costo del RJP del propio IMSS.

** Cuya incidencia es 70% pagada por el trabajador y 30% por la empresa.

- Los recursos para la salud pasan de 260.1 mmp (129.1 mmp de SSC y 131 mmp de SSNC) a 394.9 mmp, **un aumento de 52% o de 1.1% del PIB.**
- Para los trabajadores informales, el aumento per cápita es de 106%.

Comparación de Costos Laborales no Salariales para Asalariados

(% del salario por rango de salarios en veces de sm)

	Hasta 2 sm	2 a 3	3 a 4	4 a 5	5 a 6	6 a 7	7 a 8	9 a 10	15+
SSC	32 + CCD	32 + CCD	32 + CCD	32 + CCD	32 + CCD	32 + CCD	32 + CCD	32 + CCD	32 + CCD
SSU.1*	1.5 + CCD	1.5 + CCD	1.5 + CCD	1.5 + CCD	1.5 + CCD	1.5 + CCD	1.5 + CCD	1.5 + CCD	1.5 + CCD
SSU.2**	1.5 + CCD	4.5 + CCD	6.1 + CCD	6.9 + CCD	7.5 + CCD	7.9 + CCD	8.3 + CCD	8.7 + CCD	9.3 + CCD
SSU.2 + SD***	5.0	8.0	9.6	10.4	11.0	11.4	11.8	12.2	12.8

* Sólo seguro de riesgos de trabajo, con prima de 1.5%.

** Incluye seguros de riesgos de trabajo, de retiro, y de invalidez y vida complementarios.

*** Reemplaza los costos contingentes del despido (CCD) por un seguro de desempleo (SD), cuya prima se estima en 3.5% del salario.

La reducción de costos laborales no salariales favorece a los trabajadores de salarios más bajos:

- Los trabajadores que hoy ganan hasta 2 sm –42% del total– pagarían sólo 1.5% sobre el salario, o sólo 5% si las indemnizaciones por despido se reemplazan por un seguro de desempleo
- Los trabajadores que hoy ganan entre 3 y 5 sm –42% del total– pagarían hasta 6.9% sobre el salario (o hasta 10.4% incluyendo un seguro de desempleo)

El 84% de todos los trabajadores asalariados tendría costos no salariales de entre 1.5 y 6.9% de su salario, o entre 5 y 10.4% incluyendo un SD. Ello contrasta con 32% más los CCD bajo SSC

Al mismo tiempo, los hoy formales seguirían recibiendo los mismos beneficios de salud, retiro, IV y RT, mientras que los hoy informales tendrían mayores beneficios de salud y, por primera vez, beneficios de retiro e IV