



Centro de Estudios Espinosa Yglesias

DOCUMENTO DE TRABAJO

Núm. 005/2017

Agosto

Reforma de la hacienda pública y de la seguridad social en México. Evolución reciente y factibilidad financiera

Arturo Antón Sarabia

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Fausto Hernández Trillo

Centro de Investigación y Docencia Económicas

**Reforma de la hacienda pública y de la seguridad social en México.
Evolución reciente y factibilidad financiera¹**

Arturo Antón Sarabia
Fausto Hernández Trillo

Agosto 2017

Resumen

En *El México del 2012* (Chávez Presa, Hernández Trillo y López Calva, 2012) se señaló que la hacienda pública mexicana no había podido consolidarse y perfilarse como un instrumento para el crecimiento económico y el empleo. En cambio, sí había sido muy efectiva para procurar la estabilidad macroeconómica, ajustando el gasto público a la disponibilidad de ingresos. Hoy, después de seis años, conviene revisar y actualizar aquel documento para determinar los avances e identificar los retos que aún pudieran persistir. Así, en el presente documento se revisa la evolución de las finanzas públicas y los avances en materia de seguridad social que se tuvo durante la presente administración del presidente Peña Nieto. Asimismo, se analiza la viabilidad de un sistema de seguridad social universal financiado con un impuesto indirecto, el impuesto al valor agregado (IVA).

¹ Agradecemos los valiosos comentarios de Enrique Cárdenas, Marcelo Delajara y de los participantes del seminario interno del Centro de Estudios Espinosa Yglesias, los cuales ayudaron a mejorar el documento. Agradecemos también a Erik Lozada por su extraordinario trabajo como asistente de investigación.

I. Antecedentes

En el documento “El México de 2012” (Chávez Presa, Hernández Trillo y López Calva, 2012) se señaló que la hacienda pública mexicana no había podido consolidarse y perfilarse como un instrumento para el crecimiento económico y el empleo. En cambio, sí había sido muy efectiva para procurar la estabilidad macroeconómica, ajustando el gasto público a la disponibilidad de ingresos. Deben reconocerse los grandes esfuerzos que se emprendieron desde inicios de los 1990s para lograr su equilibrio; sin embargo, la atención se volcó primordialmente para contener el flujo de las erogaciones, y con ello contribuir más con la estabilidad que al crecimiento económico.

Hoy, después de seis años, conviene revisar y actualizar aquel documento para determinar los avances e identificar los retos que aún pudieran persistir. Antes de ello, es conveniente recordar algunas de las principales conclusiones de dicho documento.

Principales conclusiones de “El México del 2012”

Para 2012, el estado de la hacienda pública mexicana atravesaba desde hacía varias décadas por una crisis profunda en sus estructuras básicas, aunque en términos de flujo de caja se había logrado mostrar una gran destreza para equilibrar la disponibilidad de los ingresos con el gasto público. Al ubicarse en los cimientos de la hacienda pública la crisis estructural, ésta no se mostraba en la superficie por varias circunstancias que se habían venido dando a lo largo del tiempo. Una de ellas, que facilitó posponer las medidas correspondientes, fue el hallazgo de uno de los yacimientos súper gigantes de petróleo más importantes en el mundo. Es el caso de Cantarell, del cual se ha extraído petróleo desde fines de la segunda mitad de la década de los setenta (por casi 30 años ininterrumpidos), del cual además se ha dejado escapar gas a la atmósfera.

Esta explotación de hidrocarburos aunada a los altos precios del petróleo hasta 2012, más la extracción de otras cuencas petroleras del país, ocasionó un letargo en la corrección de una de sus debilidades ancestrales: la recaudación de impuestos a partir de una base amplia de contribuyentes, que técnicamente sería toda la población económicamente activa, y de una base completa de los gravámenes que no se viera disminuida por regímenes especiales, exenciones y tasas diferenciadas. En otras palabras, se dio el fenómeno que entonces denominamos como “enfermedad holandesa fiscal”.

La segunda circunstancia identificada fue la utilización de todos los activos productivos que fue atesorando el gobierno federal para amortizar la acumulación de pasivos, prácticamente imposibles de servir cuando en la década de los ochenta las tasas de interés internacionales subieron y el precio del petróleo se desplomó. La crisis de la deuda pública, originada por un exceso en el otorgamiento de subsidios y un cúmulo de malas inversiones en actividades

industriales que no generaron los ingresos prometidos, obligó a que se iniciara un programa muy agresivo de privatización de empresas paraestatales que se observó de 1983 a 1994.

En especial las privatizaciones de la empresa de telefonía y de los bancos comerciales, estatizados en 1982, permitieron una importante amortización tanto de deuda pública interna como externa, que posteriormente se tradujo, junto con los elevados superávits primarios del gobierno federal generados por una contención draconiana del gasto público, en una importante reducción del costo financiero. Fue esta reducción del costo financiero, que representó cerca de 10 puntos del PIB, la que permitió precisamente posponer nuevamente una reforma tributaria de fondo y a su vez empezar a soltar las amarras del gasto público, especialmente erogaciones relacionadas con el pago de servicios personales en los sectores de educación, salud y energía.

La tercera circunstancia que se ubicó como obstáculo para reformar la hacienda pública la encontramos en la decisión de elevar la plataforma de producción y exportación petrolera en 1996, financiándola a través de un instrumento muy creativo, conocido como *pidirega* (proyecto de impacto diferido en el registro del gasto), que en el marco jurídico se denominó como proyecto de infraestructura productiva de largo plazo. Esta decisión, que no fue acompañada con la reposición de reservas de hidrocarburos, se vio temporalmente beneficiada por una fuerte alza en los precios de petróleo observada a partir de 2002 y que llegó a su clímax en julio de 2010.

El efecto ilusorio de riqueza permanente provocada por este aumento sin precedentes en el precio del petróleo impidió que se reconociera que el sector petrolero mexicano estaba en una crisis y, en consecuencia, la hacienda pública, cuando después de octubre de 2004, fecha en que se alcanzó el nivel máximo de producción, empezó la declinación. Desde ese máximo hasta 2012 la pérdida de producción fue cercana a los 800 mil barriles diarios de petróleo crudo, y la disminución de nuestras reservas de crudo y condensados pasó de fines de 1988 de 53 mil millones de barriles (mmb), a 21.6 mmb a fines de 1998, a 11.9 miles de mmb a fines de 2008.

En suma, la crisis tácita de la hacienda pública surgió del hecho de considerar a un ingreso no recurrente proveniente de un recurso natural no renovable como un ingreso permanente para financiar gasto público recurrente. De ahí que en cada ocasión que la economía global ha afectado al mercado petrolero, las finanzas públicas mexicanas han abandonado su equilibrio de flujo de efectivo. El México del 2012 (Chávez Presa, Hernández Trillo y López Calva, 2012) planteaba resolver esta situación.

Sin embargo, otro de los obstáculos identificados que detenían la aprobación de una reforma hacendaria era que se éstas se habían planteado como fines en sí mismo, sin informar a la ciudadanía el destino de los recursos adicionales en caso de que se aprobara una reforma de tal magnitud. En este sentido, los autores

consideraron que era conveniente plantear primero una reforma a la seguridad social que disminuyera la pobreza y abatiera la desigualdad, y que además podría haber tenido beneficios en el sector real de la economía.

Principales Propuestas de “El México del 2012”

Para solucionar lo anterior, se propuso la introducción de un esquema de Seguridad Social Universal (SSU) con, inicialmente, dos ejes fundamentales en el espíritu de Levy (2008) y Antón, Hernández y Levy (2012): servicios de salud universal equivalentes a los que ofrecía el Instituto Mexicano del Seguro Social y una pensión universal garantizada de 1.5 salarios mínimos.

Para el financiamiento de la propuesta, se propuso una homologación del IVA, que incluyera alimentos (salvo una canasta máxima de 20 productos básicos para la población) y medicinas (que serían provistas en el esquema de salud universal, por lo que no tendría impacto sobre la población media y baja), así como la franja fronteriza.

Asimismo, se sugirió la eliminación de los privilegios fiscales, entre los que destacaba una homologación en el tratamiento fiscal de todos los sectores sin excepción (industrias del autotransporte, agroindustrial, minera, principalmente), y la eliminación de la consolidación fiscal y otros tratamientos especiales en materia de deducibilidad.

En este documento se revisa la evolución de las finanzas públicas y los avances en materia de seguridad social que se tuvo durante la presente administración del presidente Peña Nieto. Asimismo, se analizará la viabilidad de un sistema de seguridad social universal financiado con un impuesto indirecto, el impuesto al valor agregado (IVA).

II. Las Finanzas Públicas y su Financiamiento: 1990-2016

A pesar de la reforma fiscal llevada a cabo en el año 2014, los ingresos presupuestarios no han crecido lo suficiente como para que el estado pueda cumplir con las obligaciones de gasto que la Constitución le asigna. Más aún, si bien dichos ingresos tributarios han repuntado, todavía no alcanzan a cubrir la propia operación del gobierno. Esto representa un reto importante para el futuro de las finanzas públicas mexicanas.

Por ello, las más de las veces la discusión pública se orienta hacia la obtención de recursos adicionales (vía impuestos), acción que se reconoce como necesaria pero no suficiente. Este trabajo pretende argumentar que no solamente es necesaria una reforma fiscal en el sentido tradicional, sino que, por un lado, ésta debe ir asociada a un cambio en el proyecto de Nación [como en El México del 2012 (Chávez Presa, Hernández Trillo y López Calva, 2012), aquí se aboga por la introducción de la SSU], y por otro, reconocer que existen elementos institucionales y de principios básicos de la teoría de las finanzas públicas que

debieran modificarse, simultáneamente con una reforma tradicional en la que también se revisen los niveles de los distintos tipos de impuestos.

Para comprender mejor este argumento y para guiar la discusión fiscal a lo largo del documento, es necesario partir de una breve revisión de los principios de finanzas públicas generalmente aceptados a nivel mundial. Esta revisión refuerza el argumento sostenido en El México del 2012 (Chávez Presa, Hernández Trillo y López Calva, 2012). Posteriormente, se procede a la revisión de las finanzas públicas mexicanas enfatizando aquélla de los últimos tres años.

II.1 Los Principios Básicos de las Finanzas Públicas

Los gobiernos, como las familias, debieran seguir ciertos principios básicos para que su operación sea viable financieramente en el tiempo. El origen de estos principios se remonta hasta Bagehot (1873) y Bastable (1892), quienes argumentan que los gobiernos sólo deben endeudarse con fines de inversión. Esto proviene de la propia naturaleza de la deuda, instrumento que ayuda a suavizar el consumo en el tiempo, que en el caso de un gobierno debe garantizar que el endeudamiento beneficie a generaciones futuras y esto solo puede darse por medio de la inversión pública (Musgrave, 1959, p. 563). Por ello, en las legislaciones sobre endeudamiento público la mayor parte de los países así lo estipulan.²

A partir de estos principios surge también la hipótesis del ingreso permanente (Friedman, 1957). Esta sugiere que los gastos recurrentes (en el caso de alguna empresa o gobierno, los gastos de operación) de alguna entidad deben financiarse con el ingreso permanente (recurrente en lenguaje de finanzas públicas) y que los ingresos transitorios (es decir, aquéllos que por su naturaleza solo se obtienen de manera periódica, o en solo una ocasión y por ello su obtención resulta más incierta) debieran utilizarse con fines de inversión (suavizar el consumo en el tiempo).

Lo anterior se traduce en términos de finanzas públicas de la manera siguiente. Los ingresos recurrentes más importantes para los gobiernos son aquellos provenientes de los impuestos. Si bien existen derechos y aprovechamientos, en ocasiones éstos se dan de manera transitoria (los derechos sobre recursos naturales en particular son un buen ejemplo de ello).

Así, el **primer principio básico** de las finanzas sugiere que los gastos de operación, que acaecen de manera repetida en el tiempo, deben financiarse con ingresos recurrentes. Conviene una breve explicación adicional de este principio para el sector público.

² “Where the resource whose use is obtained by credit serves merely for some object which, however important, is not conducive to economic production, then, for the State, there is so far a loss of material power. Present borrowing of this latter kind implies less income in the future until the loan is repaid. In like manner, the limits of individual and public capacity for borrowing are determined on the same principle” (Bastable, 1892, p.658).

En el caso de un gobierno, los ingresos pueden dividirse en recurrentes y no-recurrentes. Dentro de los primeros se encuentran los ingresos tributarios, los derechos no provenientes de utilización de recursos naturales no-renovables, los aprovechamientos y los ingresos por bienes públicos.

Por su parte, los ingresos considerados no-recurrentes incluyen principalmente aquéllos provenientes de la explotación de recursos naturales no-renovables que son propiedad del Estado o que éste concede a los particulares. En el caso mexicano sobresalen los ingresos no-recurrentes provenientes de la explotación del petróleo.

Una característica adicional que, en general, conllevan los ingresos no-recurrentes es que son más volátiles que los recurrentes y por ello más inciertos en el tiempo. Es decir, por periodos de tiempo pueden arrojar muy buenos resultados, pero de igual manera pueden disminuir abruptamente.

Por lo anterior, **el segundo principio de finanzas públicas** sugiere que los ingresos no-recurrentes provenientes de los recursos no-renovables debieran invertirse. Este argumento sugiere que, primero, el beneficio de la explotación de esos recursos debe distribuirse entre las generaciones. Es irresponsable, de acuerdo con esta teoría, que solamente la presente generación goce de esos beneficios. Las futuras generaciones tendrían también el derecho de disfrutarlos. Este principio aplica de igual forma a la contratación de deuda pública; por ello, la legislación vigente obliga que los empréstitos públicos se inviertan.

En segundo lugar, es necesario reconocer que, en caso de una disminución de estos recursos por reducción del precio de la “commodity” o por agotamiento natural de su explotación, no se afecta el financiamiento de aquellos programas de gasto recurrente. En efecto, los programas de gasto recurrente son aquéllos de operación de gobierno y de gasto social principalmente y que, lejos de reducirse, deben continuar existiendo. Por ello, su financiamiento debe basarse en ingresos recurrentes.

Estos principios básicos sirven para realizar un análisis de las finanzas públicas mexicanas. Parte de este análisis se realizó en El México del 2012 (Chávez Presa, Hernández Trillo y López Calva, 2012), pero acá se actualiza y extiende.

II.2 Evolución de los Balances Públicos

Para poder determinar si los principios básicos de finanzas públicas se están cumpliendo, es necesario iniciar el análisis con los balances fiscales. Considere primero el balance primario, que se define como la diferencia entre (i) los ingresos totales del sector público y (ii) el gasto neto total sin incluir el costo financiero de la deuda y de los pasivos garantizados por el Gobierno Federal asociados a los programas de apoyo a deudores y ahorradores. Como se sabe, este indicador, medido como el excedente o faltante de recursos financieros en términos

monetarios, refleja el esfuerzo o relajamiento fiscal en un ejercicio determinado, al excluir el servicio de obligaciones adquiridas en el pasado. En otras palabras, un balance primario positivo permite sufragar el servicio de la deuda, mientras que uno negativo requiere de mayor endeudamiento para cubrir las obligaciones.

La gráfica 1 presenta la evolución del balance primario para México desde el año 1990 y, para determinar el esfuerzo fiscal, se incluye también el costo financiero de la deuda desde entonces. Varias observaciones merecen atención. Primero, el esfuerzo de ahorro fiscal que se realizó a inicios de la década de los 1990s fue brutal ya que el superávit primario llegó a alcanzar niveles por arriba del 6% del PIB. Este se fue reduciendo en tanto el nivel de deuda pública fue disminuyendo gracias a esta decisión.³

Sin embargo, a partir de 2009 el balance primario alcanza el terreno deficitario, y ha permanecido en números rojos desde entonces (2016 incluido). Lo anterior debido a la puesta en marcha de una política fiscal anticíclica derivada de la crisis del 2009 y cuyos estragos no ha terminado del todo, pues la volatilidad de los mercados financieros internacionales, así como la desaceleración de la economía mundial persisten hoy día. Esto quiere decir que el endeudamiento neto del sector público ha sido positivo desde entonces, incrementando el nivel de la deuda neta del sector público hasta 47.9% como porcentaje del PIB.

La gráfica también presenta el costo financiero de la deuda. Como se observa, este costo disminuye desde 1990 y hasta 1993 debido al desendeudamiento público, y si bien aumenta durante la crisis de 1995 vuelve a su senda descendente. El costo financiero de la deuda, como proporción del PIB se había mantenido en niveles bajos desde 2008 y hasta 2015 (un promedio de 2% del PIB) debido a que las tasas de EE. UU. se encontraban en mínimos históricos.

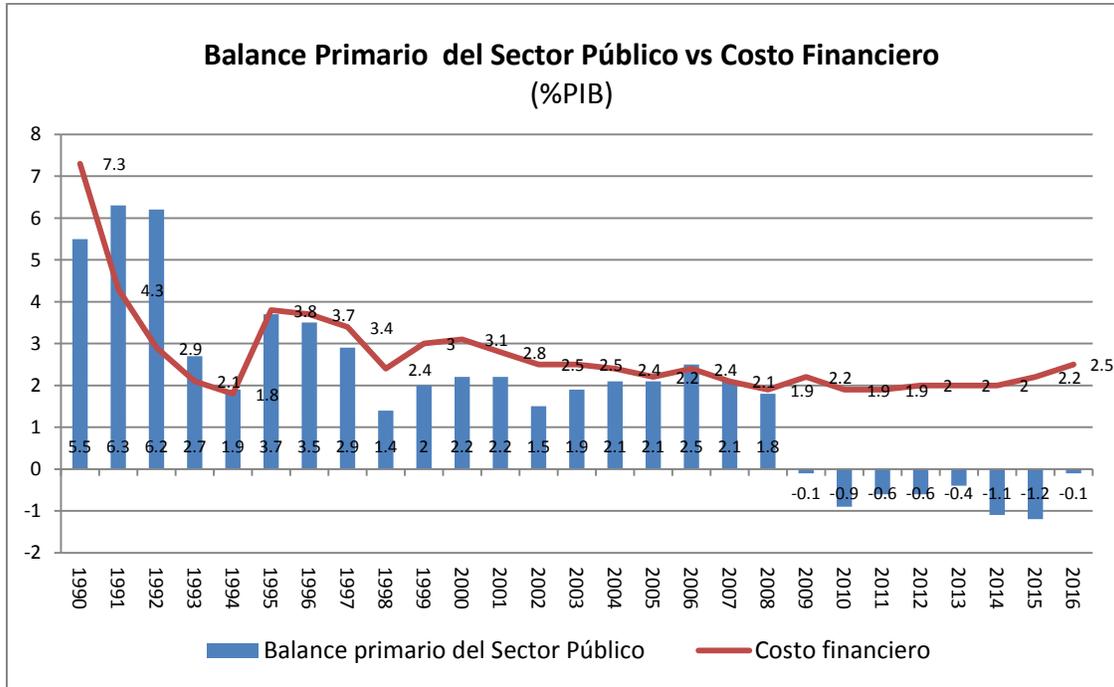
Sin embargo, en tanto que el aumento de tasas de interés ha comenzado en ese país y México ha necesitado de un mayor endeudamiento, el costo de la deuda ha comenzado a elevarse. Observe que para 2016 alcanzó 0.4% del PIB adicional por este concepto. Si la reforma fiscal del 2014 ha arrojado beneficios de alrededor de 0.8% del PIB para ese año, eso significa que, para las obligaciones de gasto del gobierno, la reforma solo significa 0.4% adicional. Esto, debe quedar claro, podría seguir aumentando si las tasas de interés americanas continúan el ascenso, que parece ser el caso para 2017 según lo observado y proyectado para el resto del año.

Dicho esto, conviene ahora extraer del balance primario los ingresos provenientes de la explotación petrolera con el fin de verificar el cumplimiento de los principios rectores de las finanzas públicas. Como se observa en la gráfica 2 que presenta el balance no-petrolero del sector público, el país ha descansado en los ingresos petroleros en una proporción importante. Observe que desde 1993 y hasta el 2002

³ No se sugiere aquí que dicho esfuerzo haya sido completamente beneficioso en el largo plazo para la economía mexicana. Simplemente se señala el fenómeno.

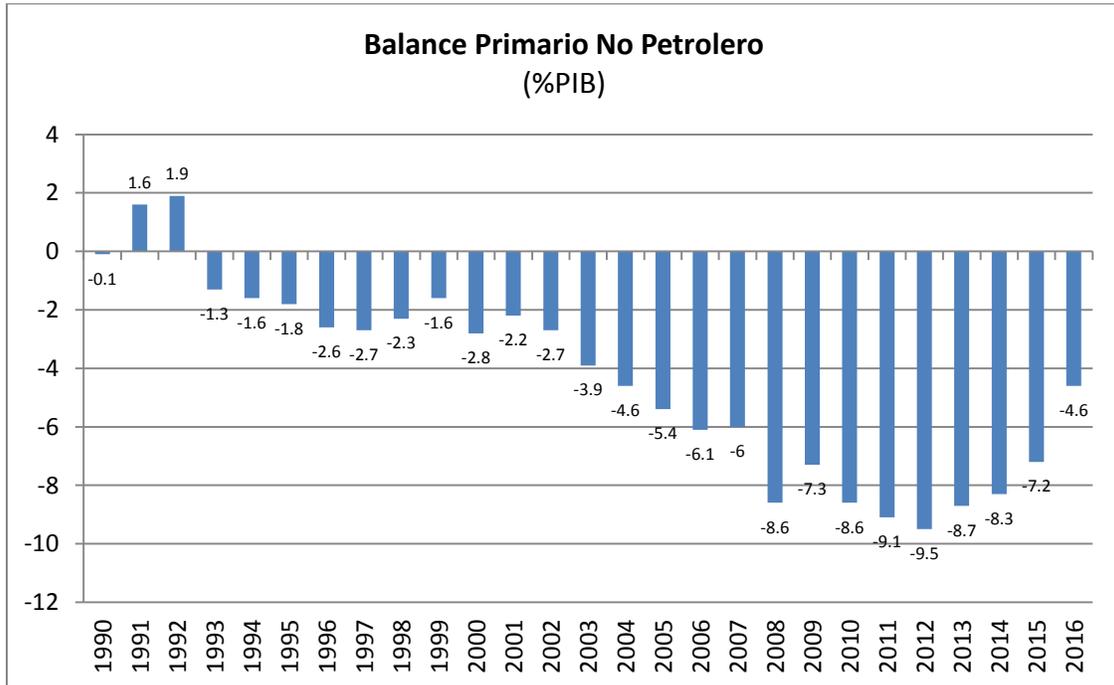
este balance se ubicó en alrededor de -2% del PIB. Sin embargo, desde el 2003 y hasta hoy el balance primario no petrolero rebasa los -5 puntos porcentuales del PIB. Esto merece una explicación más detallada, que se presenta a continuación.

Gráfica 1



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

Gráfica 2



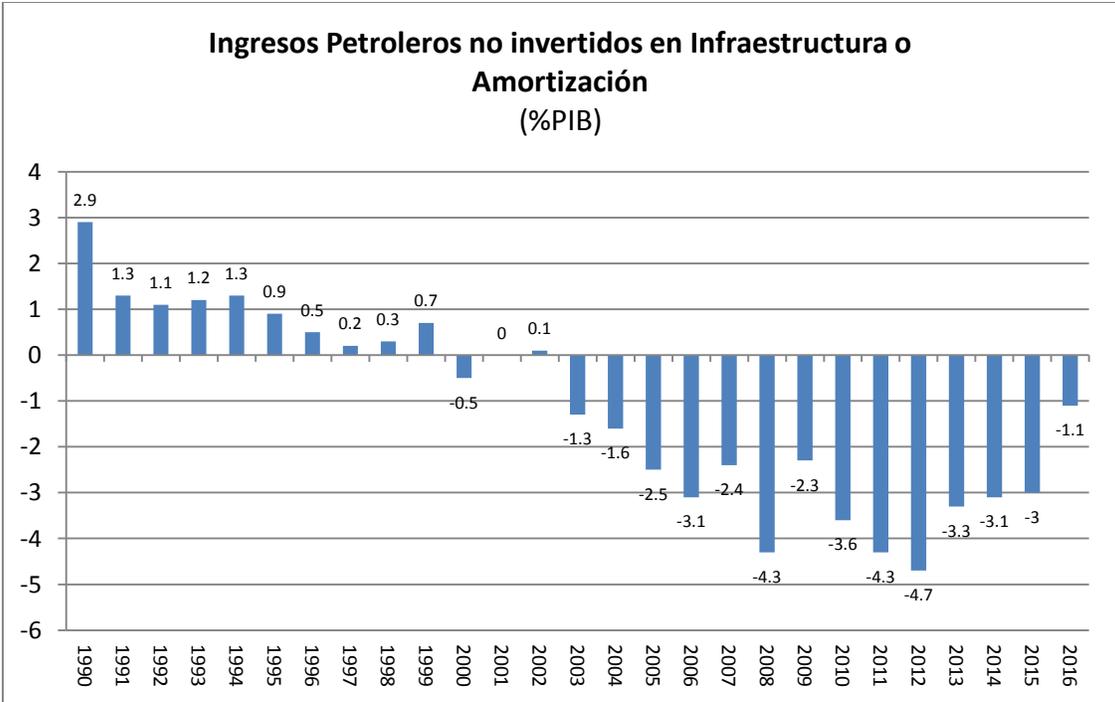
Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

Como se dijo en el apartado de principios básicos de finanzas públicas, lo ideal es que estos ingresos provenientes de la explotación petrolera se invirtieran en infraestructura pública para que las distintas generaciones pudieran gozar de los beneficios que ellos conllevan. Así, el gasto de capital debiera ir aparejado con este déficit presentado en la gráfica anterior. ¿Es este el caso en México?

La gráfica 3 presenta la diferencia entre el balance no-petrolero del sector público y el gasto en capital. Esta diferencia representa una aproximación (y sólo eso) de la utilización de los recursos provenientes de la explotación de petróleo en asuntos ajenos a la creación de infraestructura (esa diferencia podría haberse usado para amortizar deuda, pero no es el caso a partir de 2007 en nuestro país. Lejos de eso, el endeudamiento se ha elevado hasta 48% del PIB para el 2016).

Como ahí se observa, una cifra positiva representaría que, en efecto, los excedentes petroleros se utilizan en obra pública, mientras que una cifra negativa significaría que se utilizó para gasto corriente. Es decir, sugiere una violación a los principios de finanzas públicas. Observe que desde el año 2003 este principio se ha violado de manera sistemática, lo que sugiere un desperdicio de una oportunidad que la historia de los altos precios petroleros nos brindó como país. Lo más dramático se presenta entre 2008 y 2012. Con los precios de petróleo a la baja, esta cifra disminuyó abruptamente para 2016.

Gráfica 3



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

Considere nuevamente esta gráfica. Una cifra negativa implica que los ingresos petroleros están cubriendo actividades públicas distintas a la inversión. Se reitera,

si éstas implican gastos recurrentes, entonces se estaría violando el principio de finanzas públicas. La falta de otros ingresos distintos a los tributarios sugiere que hay gasto de ese tipo que está siendo sufragado con la renta petrolera (el corriente).

Debe destacarse que para los años 2014 y 2015 el ajuste ha sido importante, y buena parte de este déficit ha sido absorbido por los recursos adicionales de la reforma fiscal y por un recorte al gasto neto. Esto va sugiriendo un problema importante de finanzas públicas ocasionado por un mal manejo de las mismas, en particular entre el año 2003 y 2012.

Sin embargo, ésta es una fotografía incompleta si no se realiza un examen de los distintos componentes del ingreso y gasto públicos. La siguiente sección aborda estos elementos.

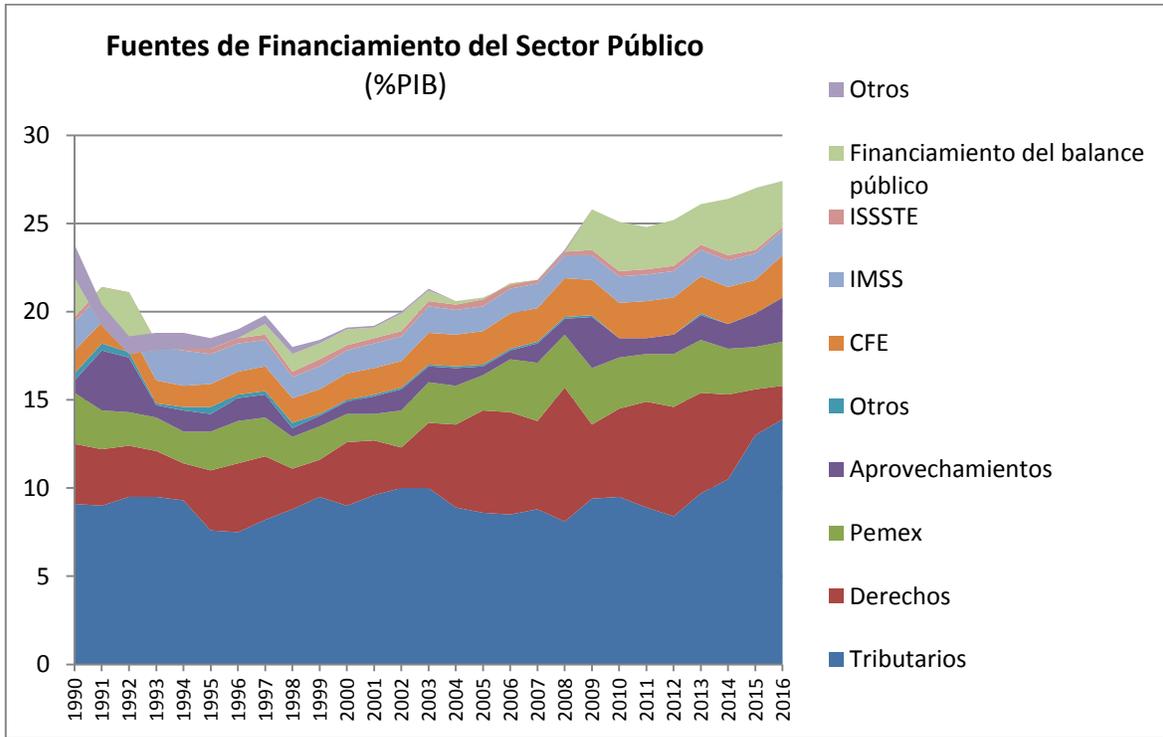
II.3 Las Fuentes y Usos de Recursos del Sector Público

Un buen punto de partida para el análisis es identificar en términos generales las fuentes y usos del sector público. Considere las gráficas 4a y 4b que presentan ambos conceptos. Del lado de las fuentes (gráfica 4a), observe que el principal componente son los ingresos tributarios, seguido por los ingresos petroleros (derechos más PEMEX).

En promedio para todo el periodo (1990-2016), el gasto neto total (GNT) como porcentaje del PIB alcanza el 21.9%. De éstos, los ingresos petroleros en el mismo periodo alcanzan poco más de 6.2% del PIB, lo que representa poco menos de la tercera parte del total. Sin embargo, los tributarios representan poco menos de la mitad del total (49% del total del GNT). Esta es una cifra baja, sobre todo cuando se le compara internacionalmente, que normalmente alcanza poco más de 65% de acuerdo con cifras de la OCDE. **Es decir, poco menos de la mitad del GNT se financia con ingresos tributarios.** El resto proviene de ingresos petroleros, aportaciones a la seguridad social, así como ingresos provenientes de paraestatales.

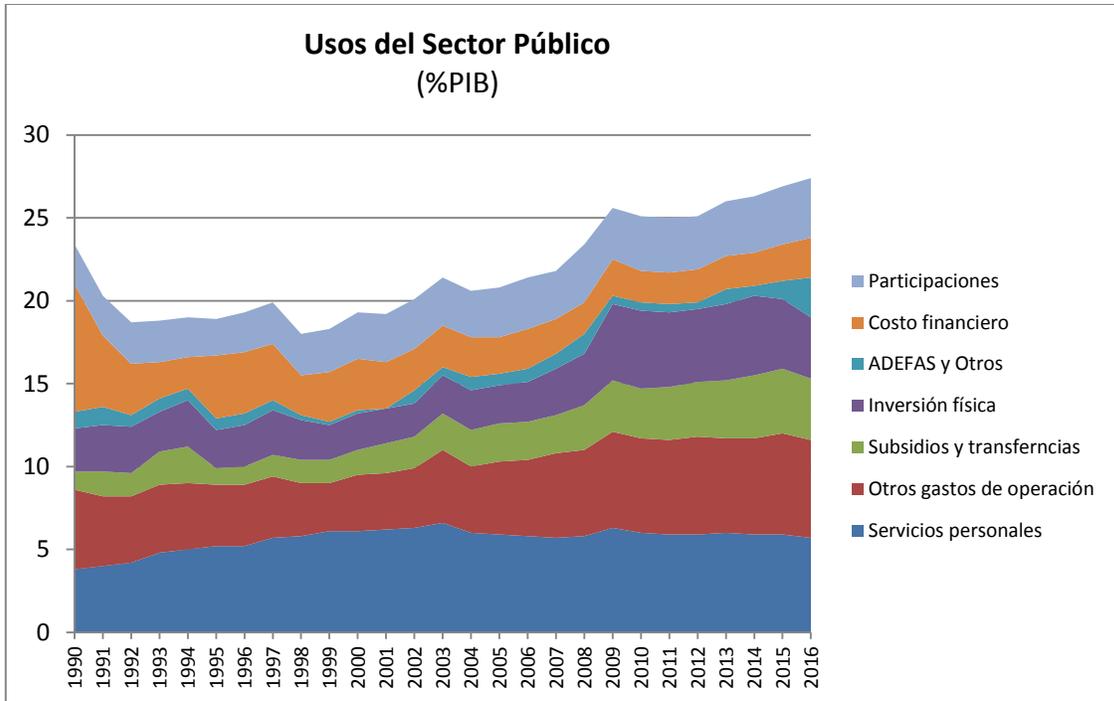
Más adelante se ahonda sobre este punto, pero lo que salta a la vista de la parte de fuentes de financiamiento es que, a partir de 2008, el financiamiento del balance público no ha disminuido, sino que se ha incrementado. Se reconoce que la política fiscal anticíclica emprendida por el gobierno en 2008 es parte de la causa de ello, pero después de 8 años, ésta no ha disminuido como se muestra en la gráfica 5. Si bien la volatilidad de los mercados internacionales y el lento crecimiento de la economía global pueden ayudar a explicar esta situación, es necesario preguntarse si la cifra no ha podido disminuirse debido a compromisos de gasto adquiridos que son de difícil reducción.

Gráfica 4a



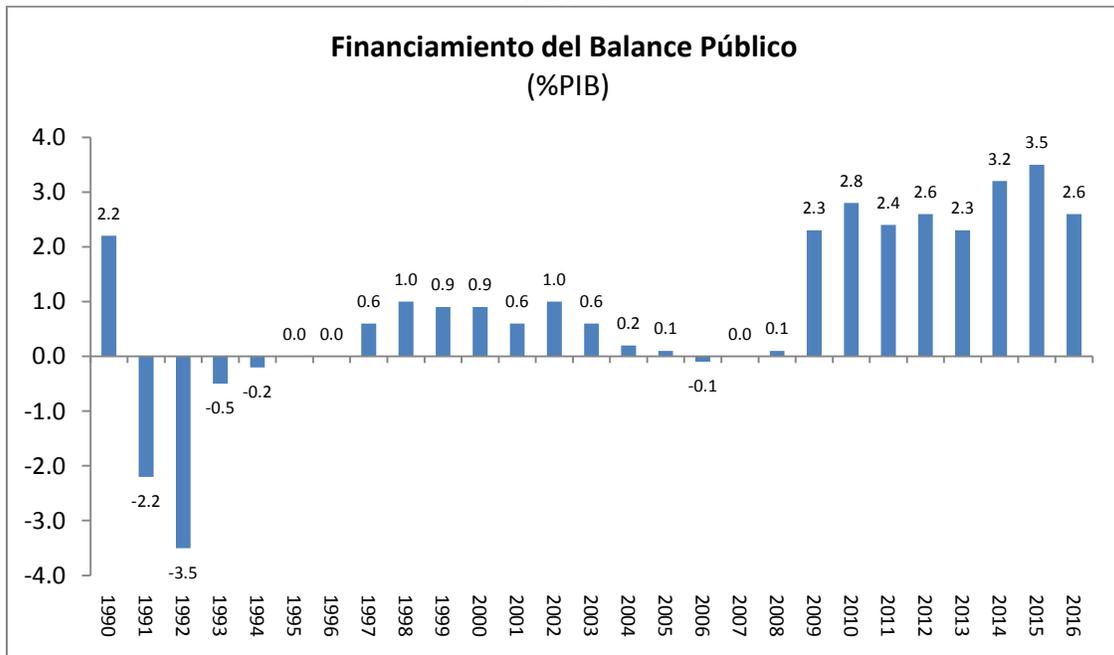
Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

Gráfica 4b



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

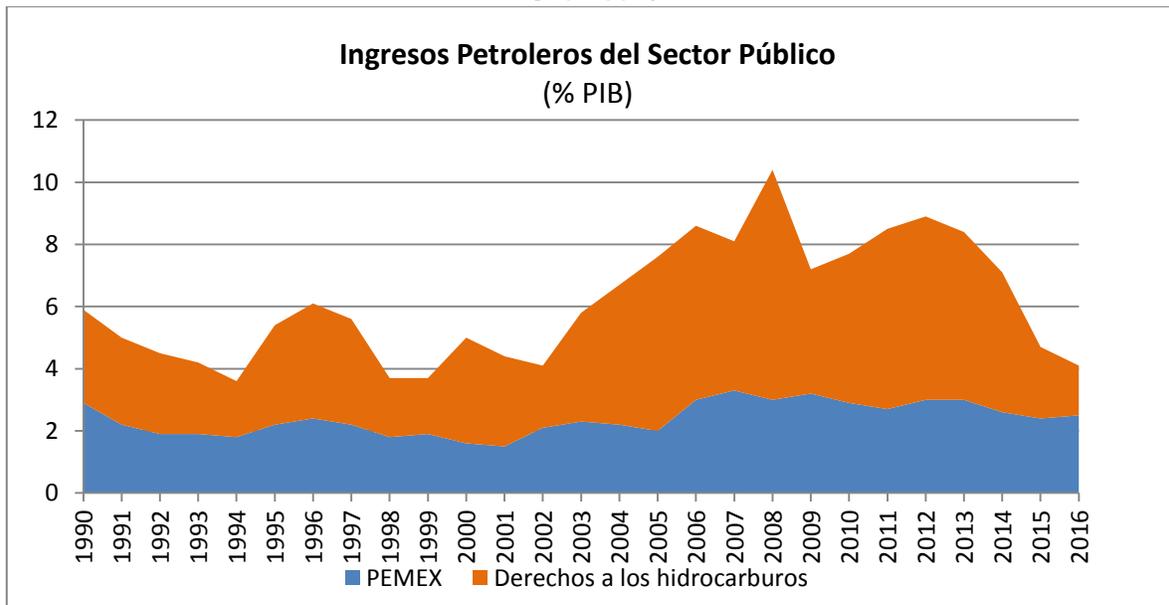
Gráfica 5



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

En adición, los ingresos petroleros han disminuido considerablemente. Para este 2016 disminuyeron también, hasta alcanzar una cifra alrededor del 4.5% del PIB, casi la mitad de lo que se alcanzó en el año 2012 (8.9% del PIB), como se muestra en la gráfica 6.⁴

Gráfica 6



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

⁴ Y esto debido a la cobertura que el gobierno mexicano compra regularmente desde 1998, la que en este año 2016 asegura un precio de \$43 USD.

Conviene adicionalmente analizar la volatilidad de los ingresos del sector público, ya que ello muestra la incertidumbre del financiamiento del gasto público. En otras palabras, cuando una fuente de ingreso es muy volátil, es más probable que para subsanar una baja se tenga que recurrir a endeudamiento neto. Estos son los riesgos de las finanzas públicas.

Para poder determinarlos de una mejor manera, iniciemos con las variaciones en el tiempo de los ingresos tributarios y de los petroleros. El coeficiente de variación (desviación estándar entre el promedio para el periodo 1990-2016) de cada una de ellas y que se presenta en el cuadro 1 de abajo, sugiere que los ingresos petroleros son mucho más volátiles (con un coeficiente de variación de 0.33) que los tributarios, los que presentan una cifra muy inferior de 0.08. Por ello, representa **un mayor riesgo financiarse con ingresos petroleros**. En buena medida, es por eso por lo que la teoría de las finanzas públicas sugiere que esta fuente no debe financiar gasto recurrente –por su inestabilidad y alta incertidumbre, a diferencia de los tributarios que, además de ser recurrentes, son más estables como lo sugiere su coeficiente de variación.

Cuadro 1
Coeficientes de Variación (Riesgo de Financiamiento)

Ingresos Tributarios	Ingresos Petroleros
0.08	0.33

Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

En suma, se desprenden tres elementos, a saber:

1. El financiamiento está descansando en un endeudamiento neto promedio de más del 3% del PIB desde el 2008. Para reducirlo es necesario revisar la política de gasto para verificar que ello no esté financiando compromisos de gasto adquiridos con anterioridad y que no generan riqueza futura, como lo marca el principio de finanzas públicas.
2. La participación de los ingresos tributarios en los ingresos totales asciende a 49%, cifra inferior al promedio en los países de la OCDE (65%). Se requiere determinar si éstos son suficientes para financiar la sola operación del gobierno.
3. Los ingresos petroleros alcanzan la tercera parte del financiamiento total del sector público, pero han sido muy volátiles, lo que sugiere un alto riesgo en la planeación del gasto público en el tiempo. Además, han tenido una reducción drástica desde 2015.

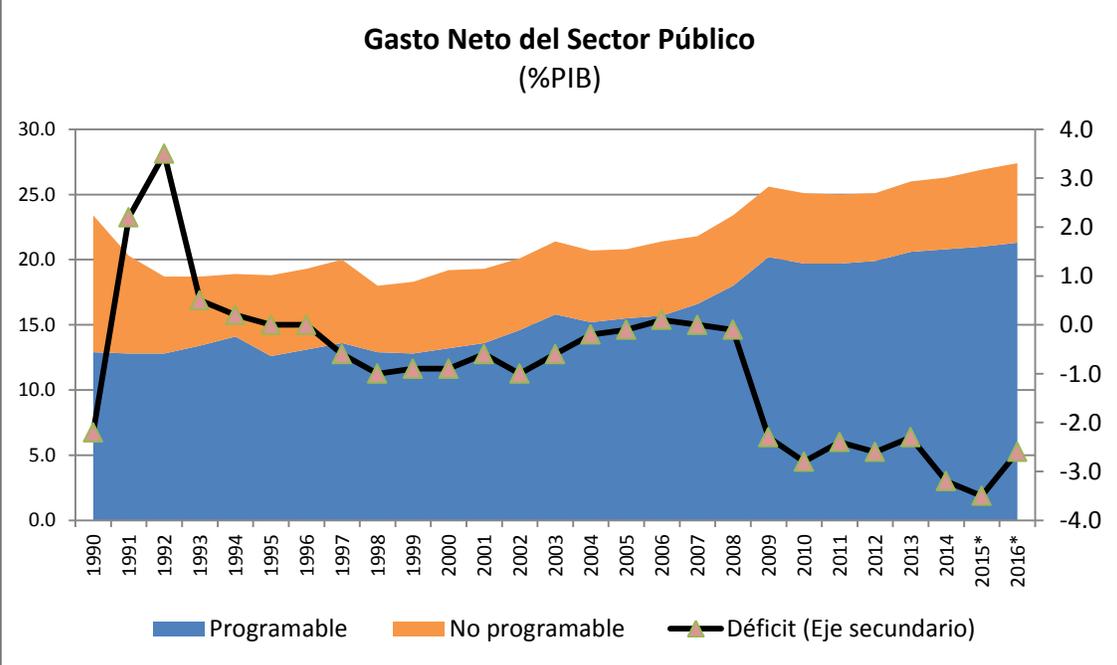
III. Evolución del Gasto Público

En la sección anterior se concluye que, del lado de las fuentes de financiamiento, existen tres problemas. Primero, un nivel bajo de tributación que puede resultar insuficiente para financiar las obligaciones de gasto; segundo, una dependencia de ingresos petroleros para financiar gasto, cuyos niveles resultan más volátiles

que los tributarios, generando riesgos en la planeación del gasto, aún y cuando en los dos últimos años, dicha dependencia se ha atenuado; y, tercero, a partir de la política fiscal anti-cíclica emprendida por el gobierno a raíz de la crisis financiera, el endeudamiento neto no logra reducirse a los niveles anteriores a la crisis, lo que sugiere que se elevaron compromisos de gasto de difícil reducción o eliminación. A continuación, se examinan las implicaciones del lado de los usos de los recursos del sector público.

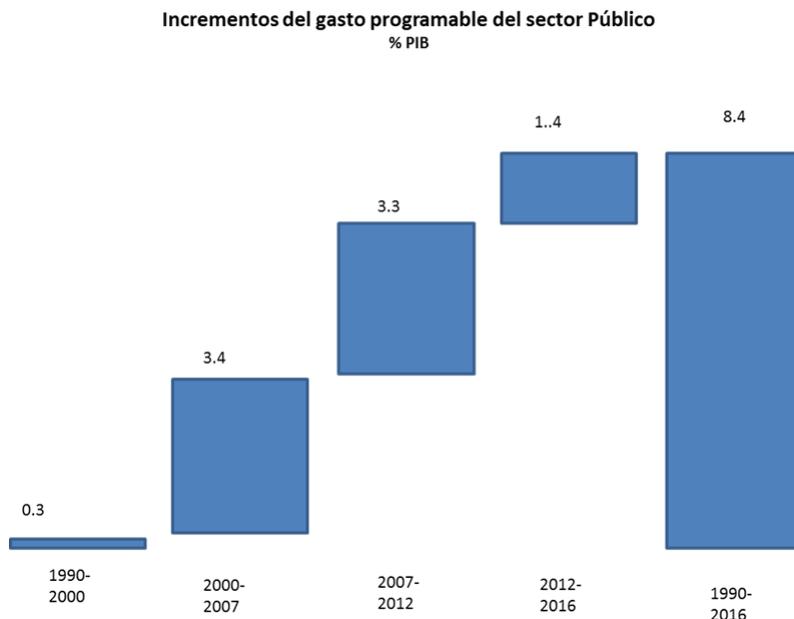
Considere primero el gasto neto del sector público (GNSP) en la gráfica 7. Como ahí se observa, el GNSP como proporción del PIB se elevó de un mínimo de 18.7% en 1992 a un 26.4% en 2014, 26.9% para 2015 y un 27.4% para 2016, lo que representa prácticamente un incremento de 50% desde 1992. Es necesario identificar cuándo se da el crecimiento de este gasto. La gráfica 8 descompone por sub-periodos el total del crecimiento del gasto programable como porcentaje del PIB entre 1990 y 2016 (8.5% del PIB). Observe que el crecimiento del gasto programable en el sexenio de 2000-2006 alcanza 3.4 puntos porcentuales, mientras que entre 2007 y 2016 el gasto programable se eleva en 4.7 puntos porcentuales. Nuevamente observe que el crecimiento total en este milenio es de cerca del 50%, cifra muy elevada si se considera que el incremento de ingresos tributarios como porcentaje del PIB es de 4.1 puntos porcentuales (en el año 2000 la recaudación tributaria ascendió a 9.8% mientras que en 2016 alcanzó 13.9%).

Gráfica 7



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

Gráfica 8



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

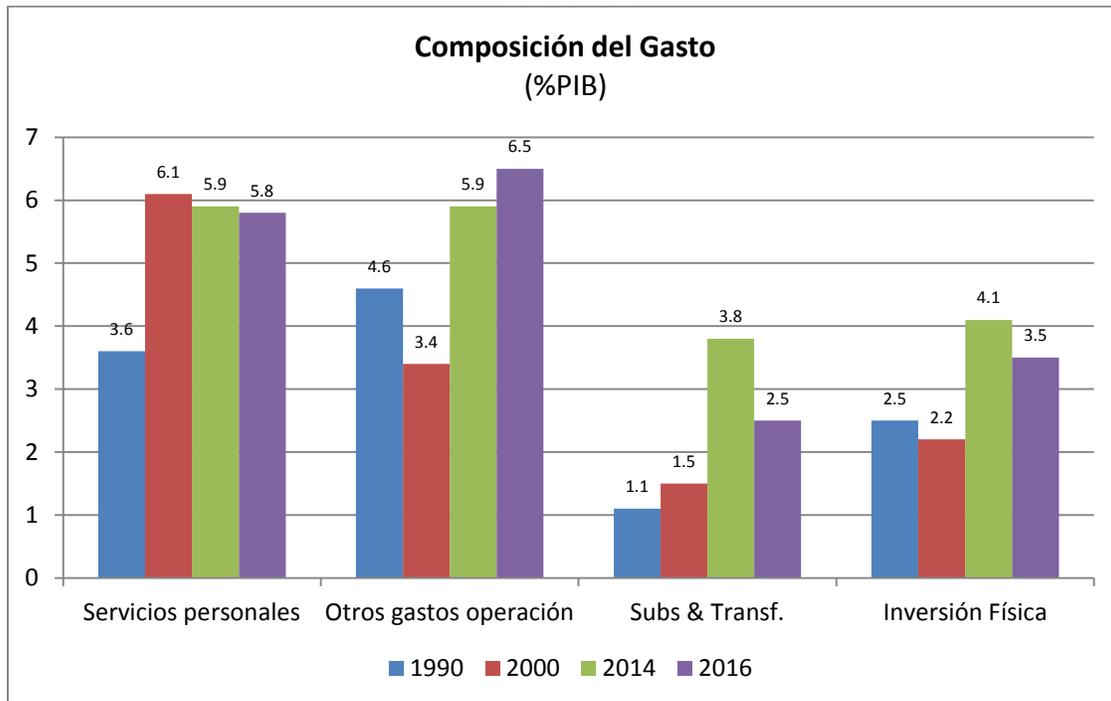
Es decir, el gasto programable se incrementó en 4.3 puntos porcentuales del PIB por arriba del incremento de los ingresos tributarios, situación que aún preocupa. ¿Cómo se cubrió el resto? Como ya se mencionó, con ingresos petroleros que hasta 2012 representaron una buena fuente, y con endeudamiento a partir del 2008 en adición a los primeros.

Ahora bien, ¿qué explica el incremento en el gasto primario y programable del sector público? A continuación, se intenta identificar los rubros de mayor crecimiento.

Iniciamos con el gasto programable del sector público, que incluye gobierno federal, poder judicial y legislativo, órganos autónomos y organismos paraestatales. Aquí hay varias observaciones. La primera es que desde 1990 los rubros de clasificación por objeto del gasto (gasto corriente y de capital) se incrementan. Es decir, los servicios personales, los otros gastos de operación, los subsidios y transferencias, y la inversión física se incrementan. Sin embargo, los dos rubros que más crecen son el de servicios personales, al pasar de 3.6 para 1990 a 6% del PIB, y el de subsidios y transferencias el que se incrementa de 1.1% en 1990 a 3.8% en 2014 y 2.5% para 2016 (ver gráficas 9 y 10 abajo). Ahora bien, observe que para 2016 se realizó un esfuerzo para reducir todos los rubros. Sin embargo, es necesario entender que algunos de ellos son menos flexibles para disminuirlos. Por ello, para 2016 los servicios personales se reducen marginalmente, mientras que los otros de operación incluso se incrementan.

Los dos rubros que logran reducirse de una manera importante son los subsidios y transferencias, y la inversión física. Debe destacarse que la inversión física tradicionalmente es la que se reduce en mayor medida en tiempos de dificultad. No es un fenómeno exclusivo de México, pero es un hecho estilizado.

Gráfica 9



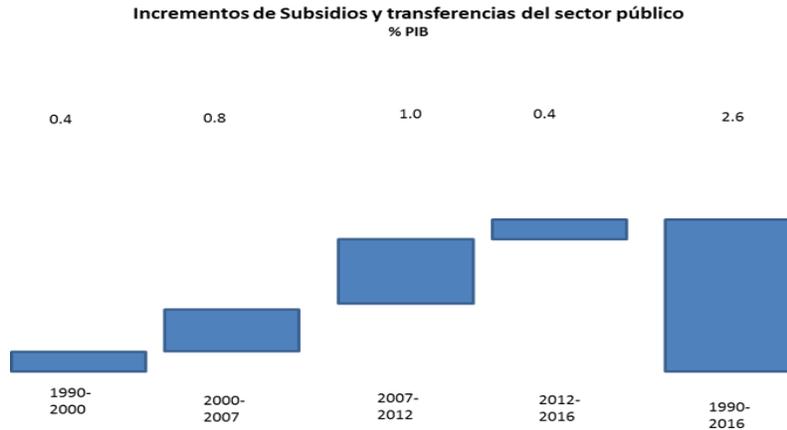
Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

Gráfica 10



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

Gráfica 11



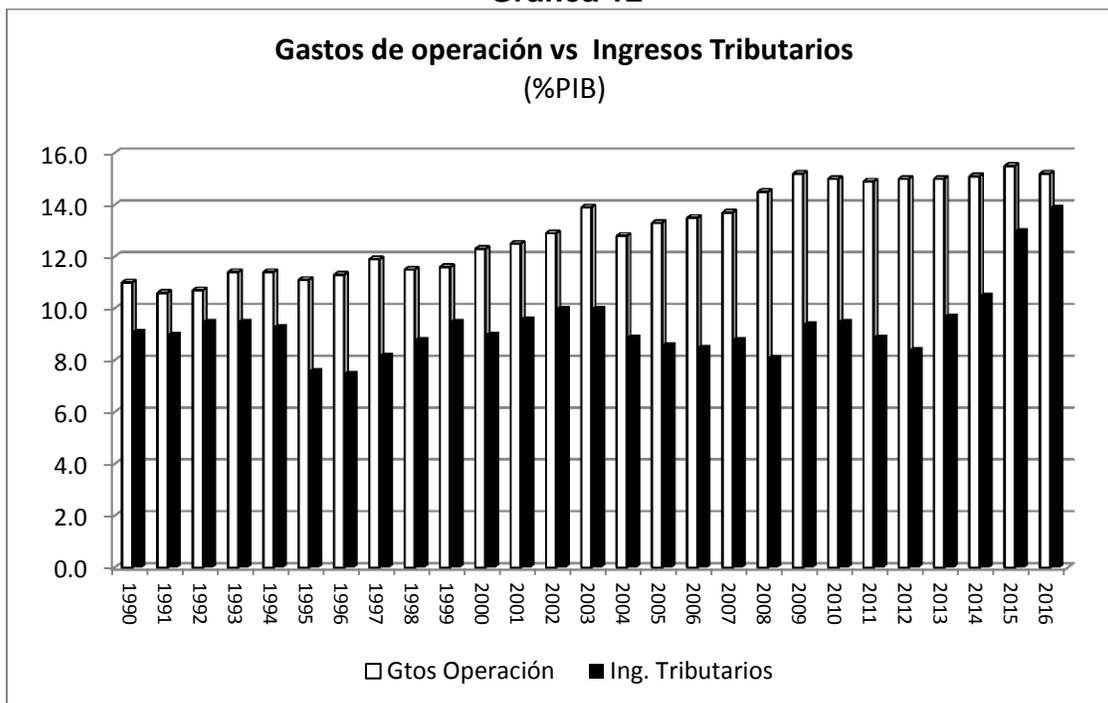
Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

Conviene introducir a la escena los ingresos tributarios y compararlos con los servicios personales, otros gastos de operación y las participaciones federales, que son los recursos con el que operan las entidades subnacionales. Esta comparación es útil ya que permite apreciar si los contribuyentes financian la **operación del gobierno**, el cual es otro de los principios básicos de las finanzas públicas (el artículo 31 Constitucional así lo indica).

La gráfica 12 muestra la suma de servicios personales, otros gastos de operación y las participaciones federales, a la que llamamos **operación de gobierno**, y a un costado se grafica los ingresos tributarios. Como ahí se observa, desde 2003 los gravámenes no alcanzarían para financiar la operación del gobierno. Si bien a partir del 2014 se cierra la brecha, para el 2016 todavía no se podría operar el gobierno con la fuente recurrente de ingresos. Este es un problema importante y lo preocupante es que esta variable de operación es bastante rígida como para reducirla en el corto plazo.

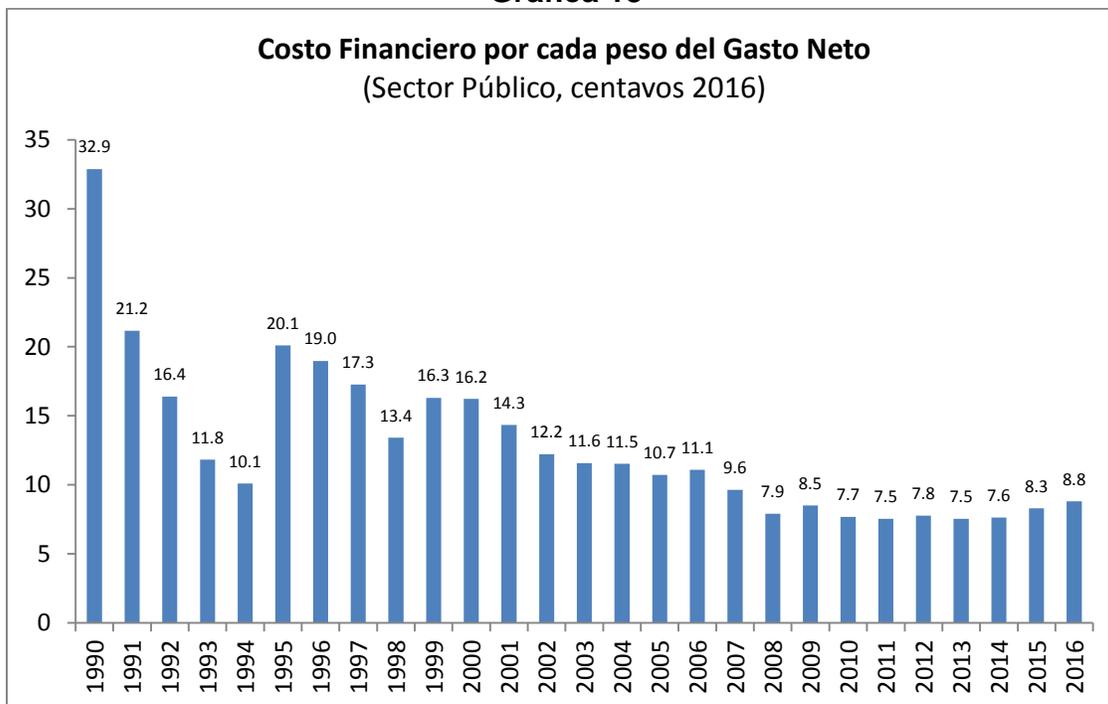
Del lado del gasto no-programable sobresale el costo financiero de la deuda. Acá el país ha realizado un esfuerzo enorme a lo largo del periodo 1990-2016. Observe que en 1990 se gastaban 32.9 centavos de cada peso de gasto neto, cifra que después del gran sacrificio durante la década de los 1990 se redujo hasta 7.50 centavos en 2011. No obstante, con el incremento del financiamiento neto del balance público, esta cifra comienza a revertirse alcanzando de manera proyectada los casi 10 centavos para 2016. Aquí es importante considerar que las tasas de interés internacionales han permanecido relativamente bajas, y lo que explica esta reversión es una combinación del aumento en el endeudamiento neto y la elevación de tasas, aunque éstas sigan siendo relativamente reducidas. Este incremento de 2011 a 2016 como porcentaje del PIB representa un aumento de 0.6%, que es una cifra importante pues equivale a casi la mitad del programa de combate a la pobreza Prospera o, alternativamente, casi 40% del total de los ingresos adicionales provenientes de la reforma fiscal del 2014 para ese mismo año.

Gráfica 12



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

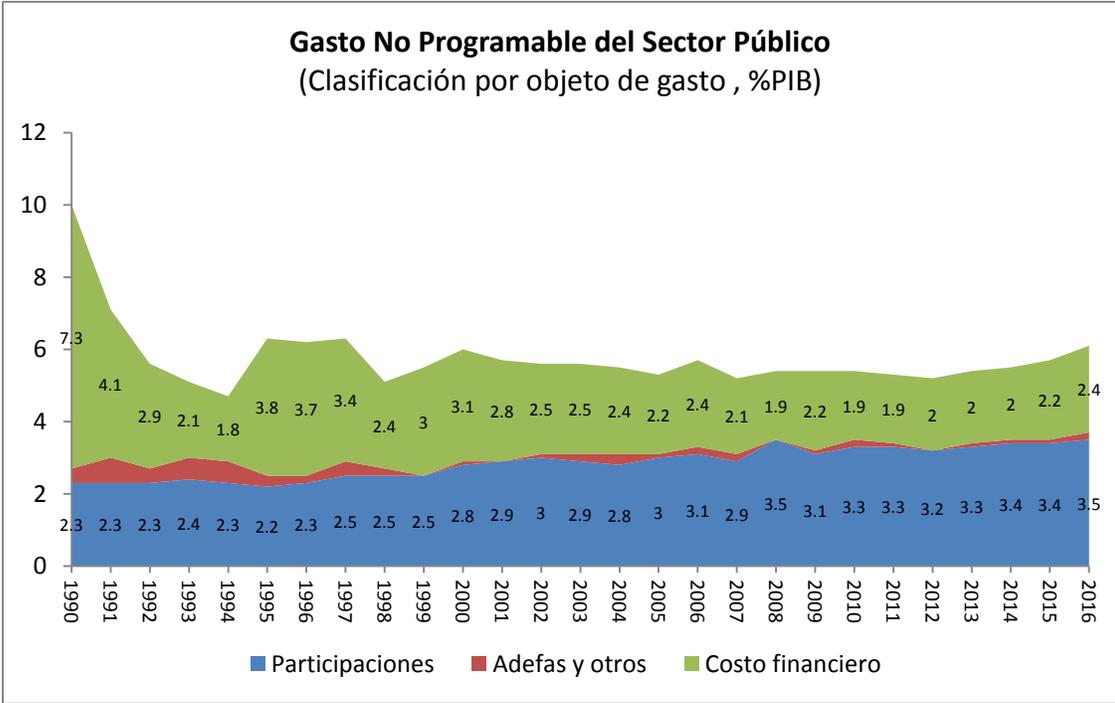
Gráfica 13



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

El otro componente del gasto no programable que experimentó un importante aumento son las participaciones a estados y municipios, como se muestra en la gráfica 14. Ahí puede apreciarse que también las participaciones han repuntado. No se sugiere que el aumento de este rubro sea negativo, sino simplemente se señala que es uno de los rubros irreductibles en el gasto neto total (más tarde se examina el incremento del gasto federalizado, del cual éstas forman parte). El aumento de 1990 a 2016 es de 1.2% del PIB, al pasar de 2.3% a 3.5% del PIB en ese periodo.

Gráfica 14



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

En suma, el gasto no-programable se eleva de 2012 a 2016 en un punto porcentual, y lo explica una elevación en el servicio de la deuda y un aumento en las participaciones federales.

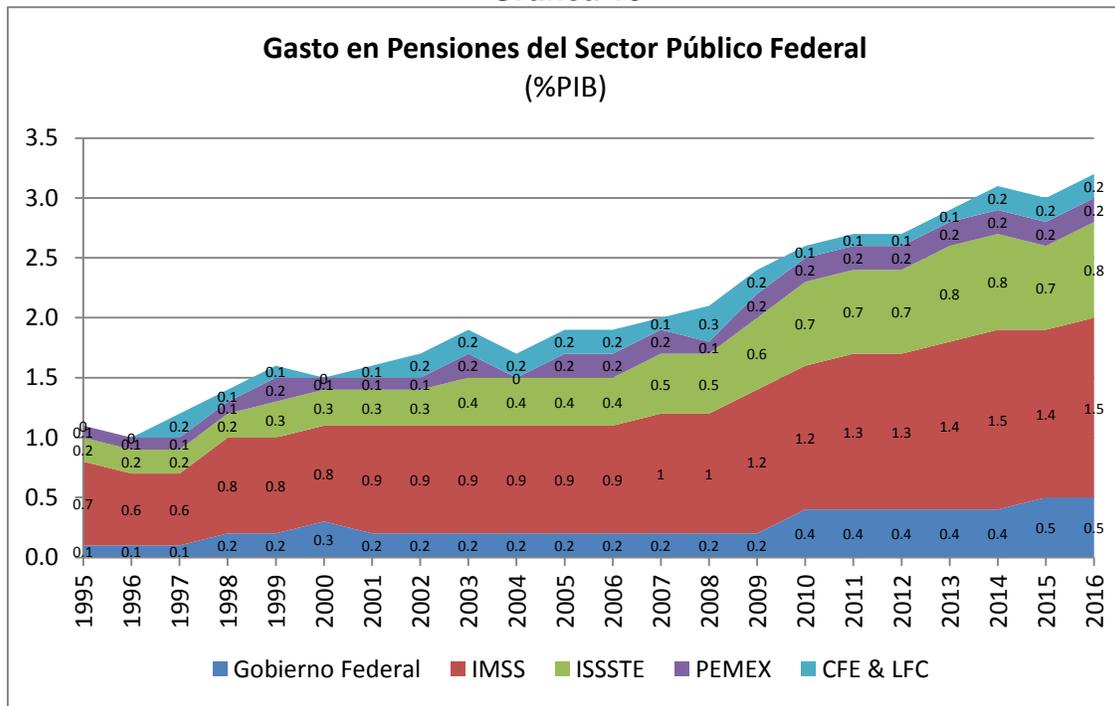
Dentro del sector público, es conveniente señalar que el *gobierno federal* ha aumentado de manera importante los servicios personales y los subsidios y transferencias. Uno de los principales problemas resulta el incremento en las aportaciones a la seguridad social, que ha visto incrementado de manera abrupta los recursos.

La gráfica 15 presenta las pensiones como porcentaje del PIB. Las pensiones pasan de representar 1.1% del PIB en 1990 a 3.2 en 2016, es decir, un incremento del 200% o un cambio en 2.1 puntos porcentuales del PIB.

El problema con este rubro es su proyección al futuro. Debido a la estructura demográfica y a su tendencia, es previsible que aumenten de manera importante

de aquí al año 2030 (ver CEEY, 2013). La mayor carga la representan el IMSS, el ISSSTE y el gobierno federal.

Gráfica 15

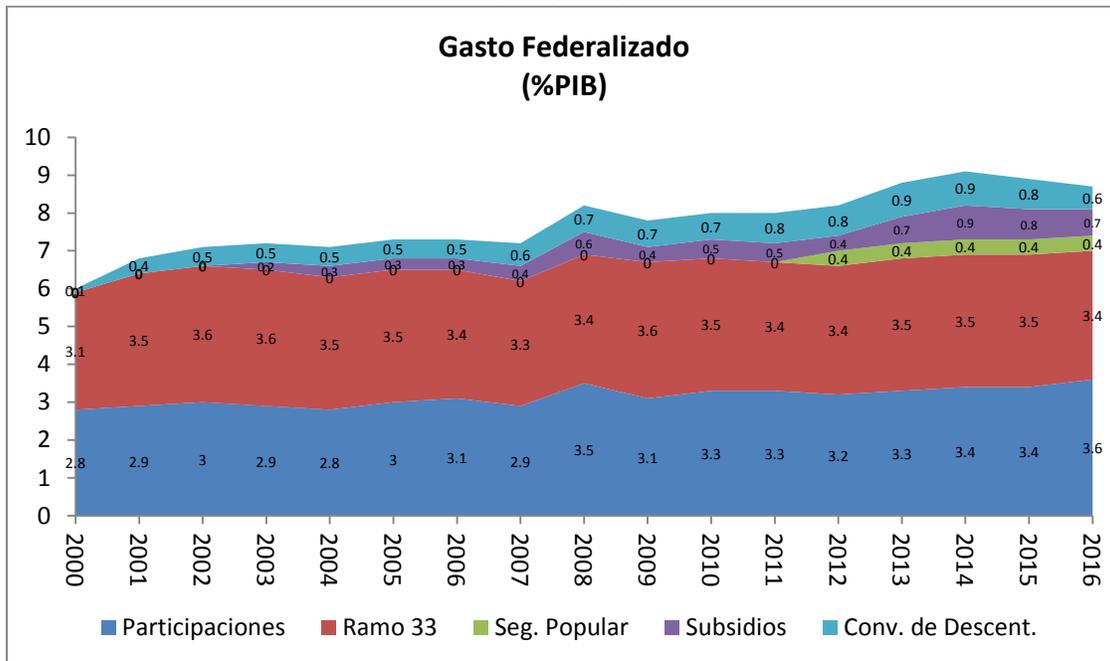


Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP.

El último punto por examinar es el gasto federalizado. Como se sabe, éste se compone principalmente de las participaciones federales (ramo 28), las aportaciones federales (ramo 33), los convenios de descentralización, y subsidios y recursos para Protección Social en Salud. Observe que en tan solo 15 años (2000-2016) el gasto federalizado se incrementó en 3 puntos porcentuales del PIB. Esta cifra representa cerca de la tercera parte de la recaudación tributaria nacional. Este aumento lo explica un incremento en todos los componentes. Las participaciones federales se incrementan 0.6 puntos del PIB, el ramo 33 en 0.4 puntos, los subsidios y los convenios de descentralización se incrementan 0.9 puntos porcentuales del PIB cada uno de ellos.

Como se observa, probablemente el rubro que más se ha incrementado desde 1998 es el de los estados y municipios. Indudablemente que es necesario observar si este gasto, que le está imprimiendo una presión fuerte a las finanzas públicas, está correspondido con indicadores de impacto. Si bien es cierto que parte de este gasto le corresponde fiscalizarlo a las legislaturas locales, también lo es que hay una porción federal y le correspondería al gobierno federal racionalizar su utilización.

Gráfica 16



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

Síntesis

En conclusión, el análisis con la clasificación por objeto del gasto arroja los puntos sensibles siguientes:

1. El gasto en servicios personales y otros gastos de operación son de difícil reducción en el corto plazo. La inversión física es más flexible a la baja y de hecho se ha visto reducida.
2. Los ingresos tributarios no alcanzan a financiar la operación del gobierno, medida ésta como la suma de servicios personales, otros gastos de operación y las participaciones federales.
3. El financiamiento del balance público (endeudamiento neto) se ha incrementado desde 2008 y no ha podido reducirse debido a que los compromisos de gasto adquiridos no son de fácil reducción. Esto ha ido en detrimento de la inversión física, lo que implica una contradicción, ya que nuestra legislación solo autoriza endeudamiento neto con fines de inversión física.
4. Los subsidios y transferencias también aumentaron de manera importante. No obstante, para 2016 se obtuvo una ligera disminución.
5. Dentro del sector público, el gobierno federal ha aumentado los servicios personales de manera importante, así como otros rubros como subsidios y transferencias.
6. Las pensiones constituyen uno de los elementos dentro de los subsidios y transferencias que explican el aumento. Estas seguirán presionando las finanzas públicas.
7. El gasto Federalizado también ha aumentado la presión sobre las finanzas públicas.

IV. La Reforma de 2014

Como ya se anotó arriba, la premisa de la que se partió para proponer una reforma fiscal es que nuestro país es uno de los países del hemisferio occidental que menos recauda ingresos tributarios no-petroleros.⁵ Si bien este es un hecho incontrovertible, lo cierto es que éste no puede ser un argumento por sí solo para llevar a cabo un cambio profundo en el sistema impositivo, pues es posible que un país recaude poco porque desea y posee un gobierno pequeño, y entonces no hay ninguna necesidad de elevar los gravámenes a la población.

Ello nos lleva al argumento de que la reforma era necesaria porque los ingresos actuales del estado no alcanzan para cumplir con las responsabilidades de gasto que le fueron asignadas en la Constitución Política. Este argumento, combinado con el anterior, justifica ya una reforma fiscal si la recaudación tributaria es menor al tamaño de gobierno que se quiere como sociedad, mismo que está plasmado como ya se dijo en la Constitución. En adición, también en el México del 2012 se observó una alta vulnerabilidad de los ingresos públicos debido a que existía una alta dependencia de los ingresos petroleros.

Pero ello no significa que estos dos argumentos sean suficientes para plantearla. Desde nuestra perspectiva, éstos fueron los utilizados –con sus matices- al menos desde 1997 y hasta 2012. El resultado es de sobra conocido, las reformas no se pudieron aprobar, tal y como se planteó en El México del 2012 (Chávez Presa, Hernández Trillo y López Calva, 2012).

Igualmente importante es preguntarse si las obligaciones del estado mexicano que se financian con los impuestos de los ciudadanos se han cumplido de manera eficaz y eficiente; y más aún, si el diseño e implementación de las políticas públicas ha contribuido al cumplimiento de las obligaciones de gasto.

La historia sugiere que, si bien se han logrado importantes avances en materia económica, política y social a lo largo de los últimos 50 años, también es cierto que en el camino el estado introdujo una serie de distorsiones y privilegios a distintos sectores de la sociedad, que incluyeron subsidios, tratamientos fiscales especiales, y prebendas a sectores clave como los del autotransporte, minero, agroalimentario, entre otros.⁶

Más aún, algunas de las políticas públicas diseñadas de manera más reciente no han rendido los frutos que se esperaban de ellas para lograr crecimiento económico, empleo, reducción de la pobreza y nivelación de las oportunidades de las que partimos los ciudadanos desde el momento mismo de nuestro nacimiento, que provocarían una mejor distribución del ingreso y oportunidades.

⁵ El titular de la Unidad de Ingresos de la Subsecretaría de Ingresos la presentó de esa manera en el seminario de la Academia de Economía Política, llevado a cabo en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía de la UNAM el mes de noviembre de 2013. La ponencia se encuentra en la liga <http://www.amep-mexico.com/id35.htm>, consultada el 25 de septiembre de 2014.

⁶ Para una revisión de la historia de las finanzas públicas en el siglo XX, véase Hernández (2010).

Entonces, una reforma fiscal debería plantearse como un intento de corrección de los elementos de la estrategia económica que no han funcionado, sin desandar lo andado. Nuevamente, consideramos que las anteriores propuestas de reforma fiscal no intentaban un rediseño del quehacer público, pues solamente se planteaban como una necesidad proveniente de la reducida recaudación tributaria. No queremos sucumbir ante el cliché de que no se planteaba una reforma “integral” porque ello es una utopía.

Debe reconocerse que la reforma aprobada para 2014 sí se planteó de manera distinta, informando que se trataba de una para cambiar la política social e impulsar el crecimiento por medio de infraestructura. En nuestra opinión aquí radica su mérito. Igualmente importante es señalar que en repetidas ocasiones muchos actores de la sociedad sugirieron que una reforma fiscal tenía que venir acompañada de una nueva manera de hacer política pública.⁷ Así, lo que es un cumplido a la actual administración es un reclamo a las anteriores que simplemente creían que con plantear que se recaudaba poco era suficiente como para que la ciudadanía firmara un cheque en blanco.

De esta forma, la evaluación de la reforma fiscal aprobada tiene que darse en dos flancos. Primero en tanto si lo que se pretende en materia de política pública es lo apropiado para resolver el problema identificado; y, segundo, si los instrumentos que se utilizaron son los más adecuados para la consecución de las metas.

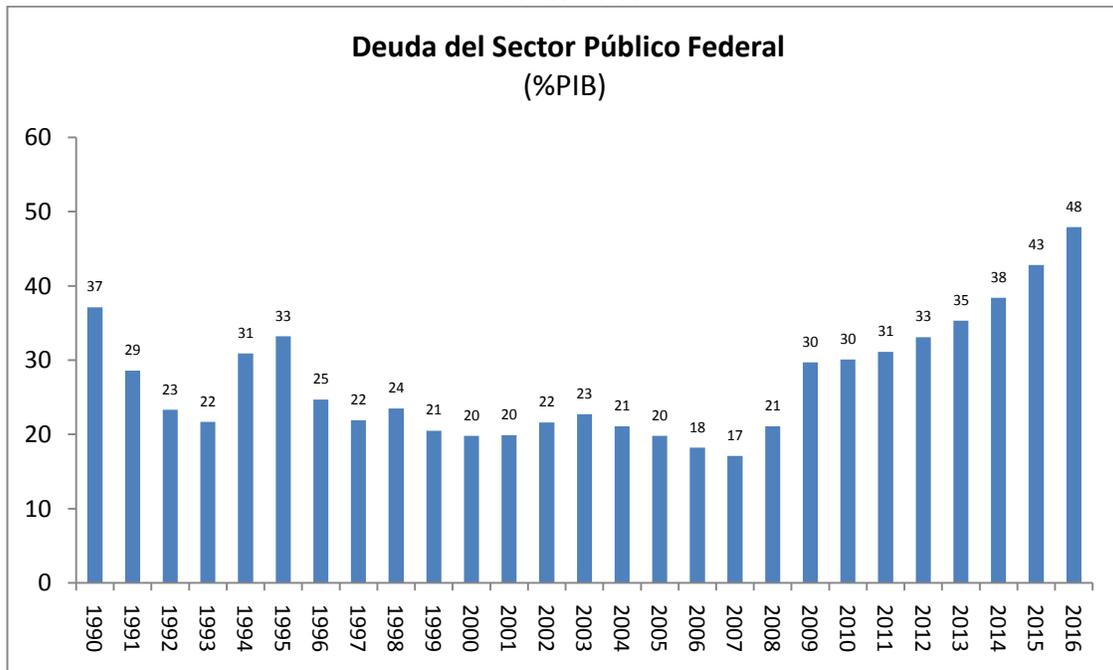
Para ello, a continuación se enumeran las principales características de la reforma aprobada por el Congreso de la Unión en el año de 2013, y que entró en vigor en enero de 2014. Posteriormente, se esboza una muy preliminar evaluación de la misma.

IV.1 Contenido de la Reforma en materia de ingresos públicos

Lo primero que se tiene que resaltar es que La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LPRH) fue modificada con el objetivo de “dar más estabilidad a las finanzas públicas”. Para ello, se introdujo una regla de balance estructural, que ha sido muy criticada por algunos de los sectores conservadores, pero que en realidad se entendió poco, aunque posteriormente el propio gobierno federal se excedió en la contratación de deuda, pues al momento de la promulgación de la Ley en 2014 el nivel de deuda como porcentaje del PIB se encontraba en 38.4%; dos años después, esta variable alcanzó el 47.9%, como se aprecia en la Gráfica 17.

⁷ Ver, por ejemplo, Chávez Presa, Hernández Trillo y López Calva (2012).

Gráfica 17



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

Segundo, se estableció un límite para el crecimiento anual del gasto corriente; y, por último, se aseguró que los recursos del déficit público estuvieran explícitamente vinculados a la inversión en infraestructura, fenómeno que no se alcanzó pues de acuerdo con la gráfica 3 de arriba la violación a este principio alcanzó 3.3% del PIB para 2014 y 2015, y 1.5% del PIB para 2016. Es decir, todavía no se cumple con la LPRH.

En cuanto a impuestos, los principales gravámenes sufrieron cambios importantes; así el IVA, el ISR Empresarial, ISR Personas Físicas y los Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios (IEPS) se vieron modificados. En el proyecto se anotó que se esperaba que generaran una recaudación de alrededor del 1% del PIB adicional, como se muestra en el cuadro 2.

Cuadro 2.

Efectos Recaudatorios de la Reforma Hacendaria, 2014		
	%PIB	Mmp
Impuesto al Ingreso	0.1	42.4
IVA	0.2	31
IEPS y Derechos	0.6	107.4
Total	1	180.8

Fuente: SHCP.

En materia de IVA se eliminó la tasa reducida en la región fronteriza, se eliminaron las exenciones a las importaciones temporales, así como la tasa cero a bienes selectos. Se calculó que esas medidas aumentarían la recaudación en 31 mil millones de pesos, equivalentes a 0.2% del PIB.

Se intentó una simplificación y fortalecimiento del impuesto al ingreso empresarial. De esta forma se eliminaron el IDE (Impuesto sobre Depósitos en Efectivo) y el IETU (Impuesto Especial de Tasa Única), preservando únicamente el ISR empresarial (ISRE).

Con respecto a este último, una nueva Ley del ISR presumiblemente más simple fue aprobada. Asimismo, se intentó ampliar la base fiscal del ISRPM a través de la eliminación o reducción de diversas deducciones, entre las que se encuentra la de las prestaciones sociales. En contrapartida, se aceptó la deducción inmediata de inversiones y se aprobó que el 53% de las remuneraciones exentas del trabajador sean deducibles.

Por otra parte, se derogó el régimen de consolidación fiscal y se estableció un nuevo régimen transparente de sociedades, con mayores elementos de control para prevenir abusos potenciales:

- Porcentaje mínimo de participación accionaria de 80%.
- Diferimiento de pagos hasta por 3 años.
- Límites a la inclusión de pérdidas de empresas recientemente adquiridas.
- Límites a la participación de empresas con otros beneficios fiscales.
- No permite el libre flujo de dividendos entre integrantes del grupo.

En cuanto al Impuesto sobre la Renta a Personas Físicas (ISRPF), se cambió la estructura de tasas para diferentes niveles de ingreso de manera que fuera más progresivo, es decir, se aumentaron las tasas marginales para personas con ingresos elevados, quedando como se observa en el cuadro 3.

Asimismo, se limitaron las deducciones y exenciones; se introdujo un límite a las deducciones personales igual al mínimo entre 4 salarios mínimos anuales o 10% del ingreso bruto del contribuyente.

Por otra parte, se establecieron impuestos a los ingresos por dividendos y a las ganancias de capital por venta de acciones, con tasa de 10%.

Es pronto para evaluar la efectividad recaudatoria proveniente de las modificaciones recién descritas. El primer año, 2014, el ISR disminuyó en términos reales, pero el 2015 y 2016 ha mostrado un importante repunte para alcanzar incrementos de 23 y 11% real, respectivamente (ver gráfica 18 y 19).

Habrá que esperar unos dos o tres años más para darse cuenta de la verdadera efectividad de las reformas ya que, como se sabe, este tipo de modificaciones, en ambientes donde el estado de derecho es débil, pueden presentar un efecto “J”

invertido. Es decir, presentar un incremento abrupto al inicio y posteriormente disminuir ya que los agentes aprenden a eludir las modificaciones por medio de ingeniería tributaria. Por lo pronto se puede decir que ha sido efectiva, aunque la proyección de la SHCP para el año 2017 contempla una ligera disminución en la recaudación del ISR con respecto al PIB.

Cuadro 3

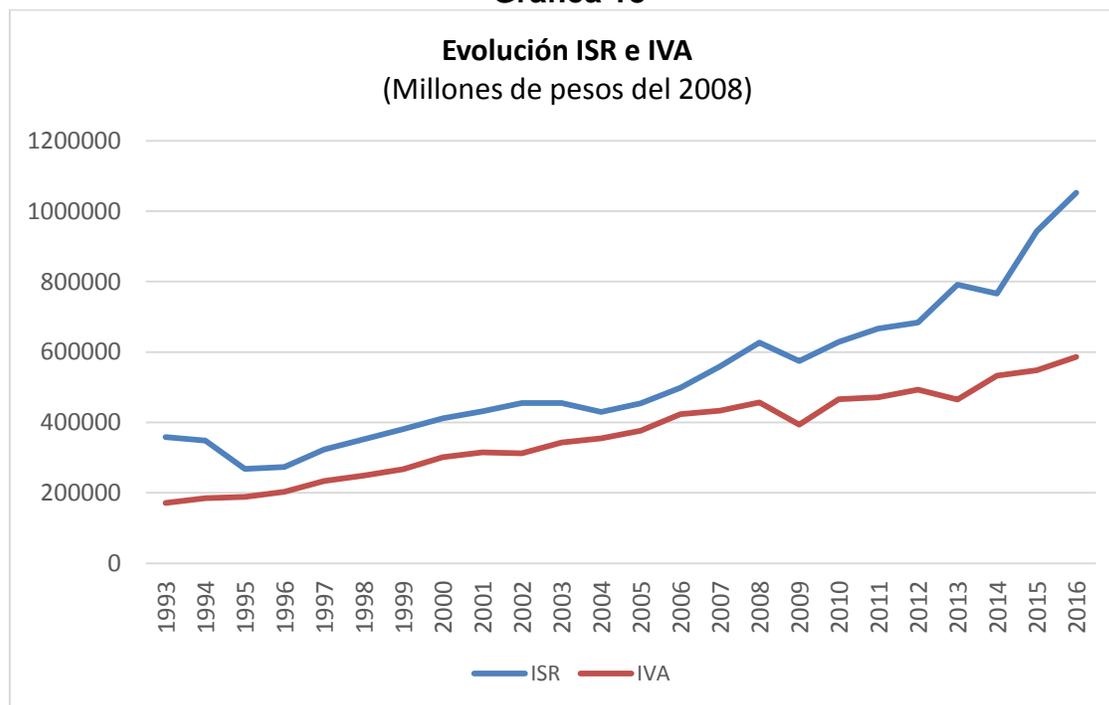
Carga Fiscal del ISR de Personas Físicas						
Ingresos anuales		Carga fiscal (impuesto entre ingreso)				Población* con ingresos superiores a:
		Actual		Reforma		
MSM**	Pesos	Tasa Media	Tasa marginal	Tasa Media	Tasa marginal	Porcentaje (%)
0.3	5,982.85	1.9%	6.4%	1.9%	6.4%	55.72
2.1	50,524.93	5.9%	10.9%	5.9%	10.9%	15.75
3.8	88,793.05	8.0%	16.0%	8.0%	16.0%	6.87
4.4	103,218.01	9.1%	17.9%	9.1%	17.9%	5.45
5.2	123,580.21	10.6%	21.4%	10.6%	21.4%	3.83
10.6	249,243.49	16.0%	23.5%	16.0%	23.5%	1.12
16.6	392,841.97	18.8%	30.0%	18.8%	30.0%	0.41
31.7	750,000.01	24.1%	30.0%	24.1%	32.0%	0.09
42.3	1,000,000.01	25.6%	30.0%	26.1%	34.0%	0.07
127	3,000,000.01	28.8%	30.0%	31.4%	35.0%	0.02

*Población adulta con ingresos positivos. Datos obtenidos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (2012).

**MSM: Multiplos de Salario Mínimo

Fuente: SHCP

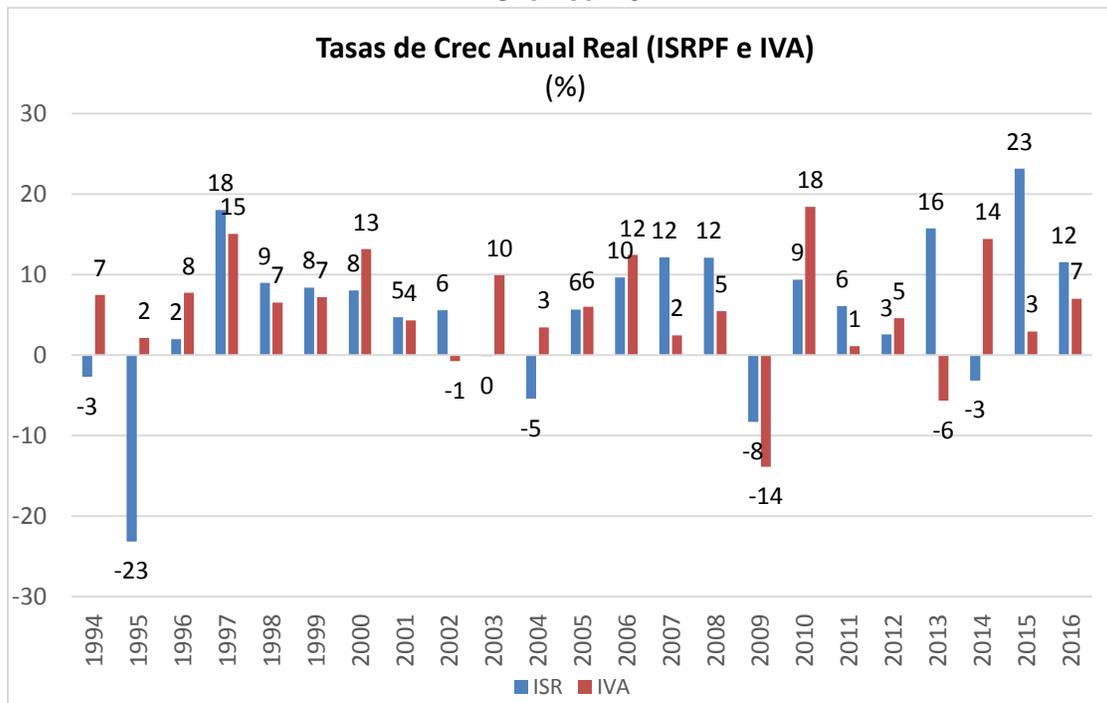
Gráfica 18



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

Por su parte, el IVA, que solamente sufrió la modificación de tasa en la frontera se ha elevado perceptiblemente (ver gráfica 18 y 19). Acá los esquemas de mejora en la fiscalización son visibles. El promedio de crecimiento de captación de IVA para el periodo 1993-2013 es de alrededor de 5% real. Para 2014-2016 la cifra es de 7%. Nuevamente habrá que esperar el efecto de más largo plazo, porque la recaudación de IVA se encuentra todavía muy lejos del potencial que se ubica en 10% del PIB.

Gráfica 19



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

En cuanto a los Ingresos Especiales de Producción y Servicios (IEPS), éstos fueron utilizados para la corrección de algunas externalidades negativas. Primero, dentro de los considerados impuestos verdes, se determinó un IEPS a combustibles por su contenido de carbono con un límite a la carga de 3%; y un IEPS a plaguicidas, con tasa de entre 0 y 9% de acuerdo con su toxicidad.

En segundo lugar, aquéllos denominados como impuestos de salud (es decir, sobre productos que provocan daños a la salud de la población que los consume y que, por lo tanto, generan externalidades negativas a la población total por medio de una carga tributaria mayor para sufragar un mayor gasto presupuestario a la salud), se modificaron de la manera siguiente:

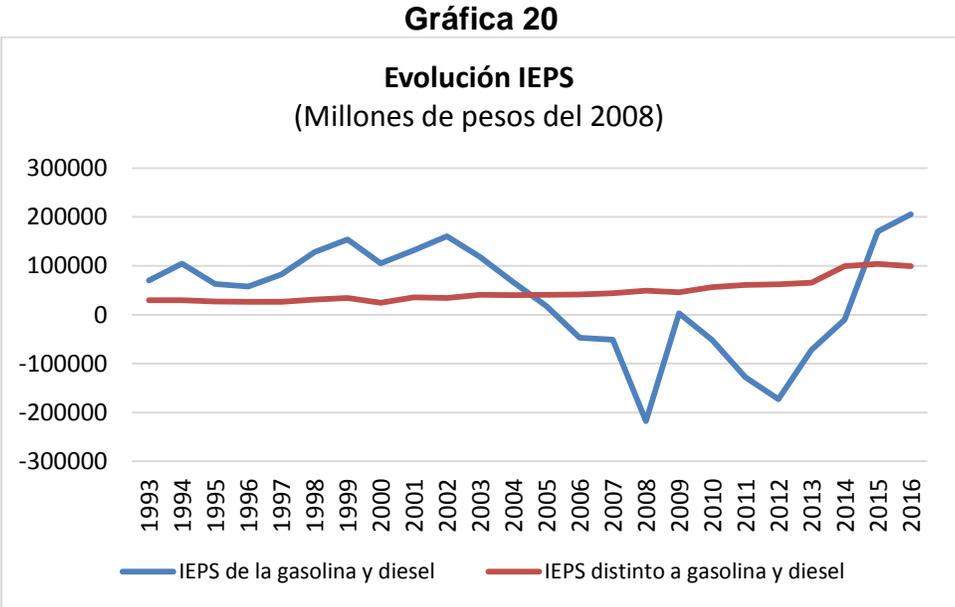
- IEPS bebidas azucaradas de 1 peso por litro.
- IEPS a alimentos no básicos con alta densidad calórica.

Aunque no fue parte de la reforma fiscal del 2014, se modificó la manera de gravar la gasolina, la que de acuerdo con la variación internacional de los precios del hidrocarburo podía convertirse en un subsidio o en un impuesto, dependiendo si dicha variación caía por arriba o por debajo de la banda de precio fijada por el gobierno federal. Al eliminar esta manera de fijar el precio, se pudo dar certidumbre para generar un IEPS positivo sobre el consumo de las gasolinas. Esta decisión tuvo una repercusión importante conforme los precios internacionales de los energéticos disminuyeron. La dependencia fiscal de los ingresos petroleros disminuyó de 35% en 2012 a 15% en 2016 como proporción del ingreso presupuestario total del sector público federal.

Posteriormente se liberalizó el precio de la gasolina al inicio del 2017, para contar todavía con mayor certidumbre en los ingresos públicos provenientes de este energético. Ya no sería posible tener subsidios al consumo de la gasolina.

Observe en la gráfica 20 que todavía para el primer año de la introducción de la reforma (2014), el IEPS de gasolinas era negativo (subsidio). Es hasta la modificación del 2015 (proveniente de la reforma energética) que el IEPS de gasolinas se torna altamente recaudatorio.

Por su parte, el IEPS distinto a gasolinas y diésel en el que predomina el de las bebidas alcohólicas y azucaradas, así como alimentos calóricos, tuvo un importante incremento en el año de la introducción del aumento de tasa. Posteriormente se moderó.



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

Una manera de examinar el resultado de los cambios de la reforma fiscal es comparar si la disminución de los ingresos petroleros, provenientes de la baja en su precio, fueron compensados con la reforma fiscal. La gráfica 21 presenta las

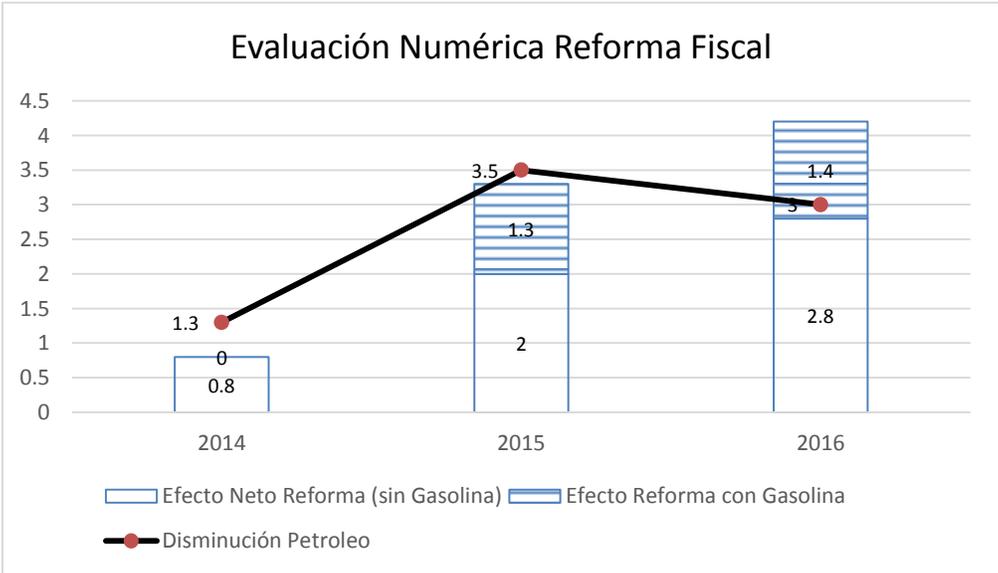
cifras. Observe que la disminución de los ingresos petroleros representa 1.3, 3.5 y 3.0% del PIB para los años 2014, 2015 y 2016, respectivamente. Estos son los ingresos que habría que compensar.

La reforma fiscal ha producido recaudaciones adicionales de 0.8, 2 y 2.8% del PIB para esos años, con lo que no alcanza a compensar la pérdida petrolera. Por ello, fue necesario retirar los subsidios a la gasolina para 2015 (parte de la reforma energética) y modificar la manera como se establecía el IEPS. De esta reforma se obtuvieron 1.3 y 1.4% del PIB para 2015 y 2016.

Sumados los ingresos recaudados de la reforma fiscal y del IEPS gasolinas para el año 2015 (2 + 1.3), éstos no alcanzaron a compensar los 3.5 puntos porcentuales de pérdida en ingresos provenientes del hidrocarburo. Para 2016 esta situación se revierte. Los ingresos tributarios suman en conjunto un adicional 4.2%, mientras que la pérdida para ese año en ingresos del combustóleo alcanzó sólo 3% del PIB.

Así, se puede decir que la combinación de la reforma fiscal con la modificación de la fijación del precio e impuesto a la gasolina, han compensado la caída de los ingresos petroleros. Esto es indudablemente positivo, pues se redujo la dependencia en los ingresos transitorios. No obstante, la parte más potente desde el punto de vista recaudatorio proviene en buena medida de los IEPS, y habrá que esperar el verdadero impacto en el ISR.

Gráfica 21



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

Debe señalarse que también los excedentes o remanentes de operación del Banco de México provenientes de la depreciación del peso entre 2014 y 2016, y de los cuales el 70% deben ser entregados a la SHCP, han permitido disminuir el

déficit financiero. El 25% de éste, asimismo, se destinó al fondo de estabilización petrolero.

En materia de atacar algunos de los privilegios a industrias específicas, que se encontraban gravadas muy por debajo de los estándares internacionales, la reforma mejoró el régimen tributario de la industria minera.

El nuevo derecho minero se calcula a partir del valor neto de los minerales extraídos, con una tasa del 7.5%. Los metales preciosos (oro, plata y platino) pagarán una regalía adicional de 0.5% de los ingresos brutos. Aún después de los nuevos impuestos, México seguirá siendo un destino competitivo para la inversión minera, al registrar tasas todavía por debajo de países con alta capacidad minera como Canadá, EE. UU., Chile y Perú.

IV.2 Cambios del lado del gasto

Del lado del gasto se argumentó que la principal característica de la reforma era su naturaleza social. Para conseguirlo se propuso la creación de una pensión universal que, en principio, cubrirá a los ciudadanos mayores de 65 años de edad. La transferencia convergerá gradualmente a la línea de pobreza y se creará un fondo para financiar los pagos futuros.

Los esquemas de pensión y seguro de desempleo no se implementaron. En parte ello se debió a que la propuesta no contaba con un diseño de financiamiento. La Auditoría Superior de la Federación determinó que, del 2004 al 2013, los recursos que se destinaron a pensiones y jubilaciones se triplicaron, pasando de 140,106 millones de pesos a 414,714 millones de pesos. Es decir, una pensión universal hubiera agravado esta situación. No obstante, se prometió como parte del paquete para lograr la aprobación de la reforma fiscal.

Asimismo, se propuso un seguro de desempleo para los trabajadores formales, que cubriría una fracción del salario promedio por 6 meses y sería financiado con una parte del excedente de las cuotas que actualmente van al Infonavit y por el Gobierno Federal. Nuevamente, el destino de esta propuesta fue similar al de la pensión universal. Simplemente no se realizó.

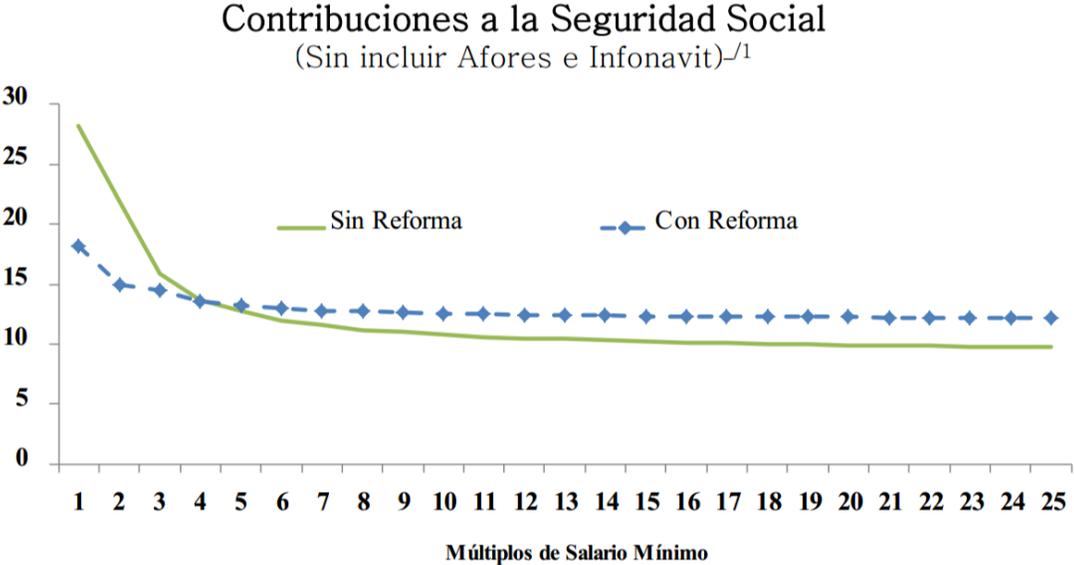
Con el fin de fomentar la formalidad se creó el Régimen de Incorporación Fiscal, el que aplica a personas físicas con actividad empresarial con ingresos de hasta 2 millones de pesos al año. La participación en ese régimen será por un máximo de 10 años, para que después los participantes se incorporen al régimen general (para mayores detalles, véase la sección V.7).

Por otra parte, se otorgaron descuentos en el pago de impuestos si se cumplían requisitos de declaración de información fiscal.

Finalmente, la reforma propuso cambiar la estructura de las contribuciones a la seguridad social para hacerlas menos regresivas, como se muestra en la gráfica

22. Este aspecto ha motivado que las empresas ofrezcan menores prestaciones a sus trabajadores, lo que parece haber empeorado el bienestar de ciertos grupos sociales. Sin embargo, esta propuesta tampoco fue aprobada.

Gráfica 22



Relacionado con esto, se encuentran los cambios propuestos en materia de seguridad social. Dentro de éste el componente de salud era uno de los dos pilares que se proponían en El México 2012. Al respecto, en la siguiente sección se ofrece un panorama general de la seguridad social en México, así como una descripción de los cambios más relevantes en esta materia desde el año 2012.

V. La Seguridad Social en México

V.1 Introducción

La seguridad social contributiva en México tiene una tradición de casi 75 años. Desde su promulgación en 1943, la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) ha buscado otorgar cobertura a la población en contra de eventualidades y adversidades relacionadas con la salud, la vejez y los riesgos de trabajo, entre otros. Estos esfuerzos se ampliaron posteriormente con la promulgación de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 1959, y de la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas en 1961. Sin embargo, a pesar de su larga existencia, la cobertura en seguridad social sigue siendo limitada. A manera de ejemplo, la cobertura de acceso a las instituciones de salud como el IMSS o el ISSSTE fue de sólo 37% de la población ocupada durante el cuarto trimestre de 2016 (ENOE, 2016).

El objetivo de este capítulo consiste en ofrecer una descripción de la seguridad social en México. En primer lugar, se presenta un breve contexto en relación con el gasto en desarrollo social. Posteriormente, se describe cuál es el marco legal de la seguridad social, el cual da como resultado un esquema completamente fragmentado. La siguiente sección discute el tema de la limitada cobertura del sistema contributivo, especialmente entre los trabajadores del sector privado. Debido a ello, el análisis posterior se concentra en la seguridad social provista bajo el esquema del IMSS. Luego, se hace una descripción de los esquemas contributivos y no contributivos, los cuales se definen con precisión más adelante, y se ofrece una discusión sobre las medidas adoptadas en materia de seguridad social desde el año 2012 a la fecha.

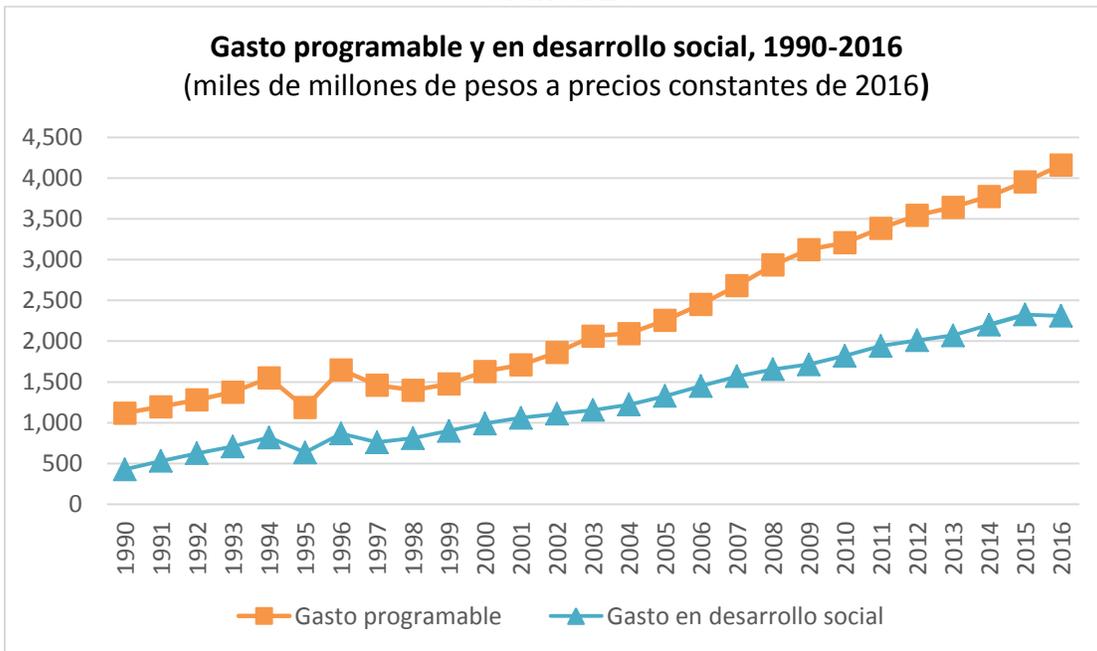
V.2 El gasto en desarrollo social: contexto

Como paso previo a analizar la cobertura de seguridad social, resulta útil ofrecer un poco de contexto sobre la evolución del gasto de gobierno en materia de desarrollo social en años recientes. Para tal efecto, la Gráfica 23 muestra la evolución del gasto programable y del gasto en desarrollo social para el periodo 1990-2016 en miles de millones de pesos a precios de 2016. Entre otros, el gasto en desarrollo social incluye rubros como vivienda, salud y protección social.⁸ Cabe advertir que la serie del gasto en desarrollo social debe leerse con cuidado, puesto que la metodología respecto a la clasificación funcional del gasto ha variado en el tiempo. Claramente, ambas series muestran una tendencia creciente. Destaca que sólo durante la crisis del Tequila se observa una caída significativa en ambas series. También es de resaltar que el gasto en desarrollo social representa una fracción cada vez mayor del gasto programable: mientras que en 1990 dicha fracción era de 38%, en 2016 representó el 56% del total. En promedio, el gasto en desarrollo social en términos reales ha crecido a una tasa anual del 7.2% durante el periodo.

El gasto programable y el gasto en desarrollo social no sólo han aumentado en términos reales sino también como proporción del PIB. La Gráfica 24 ilustra este punto. Respecto al gasto programable, éste equivalía a 13.2% del PIB en 1993; para 2016, el porcentaje correspondiente fue de 21.3%. A su vez, mientras que en 1993 el gasto en desarrollo social representaba el 6.8%, en 2016 éste fue de 11.8%. Es decir, un incremento de 5 puntos porcentuales del PIB en un periodo menor a 25 años.

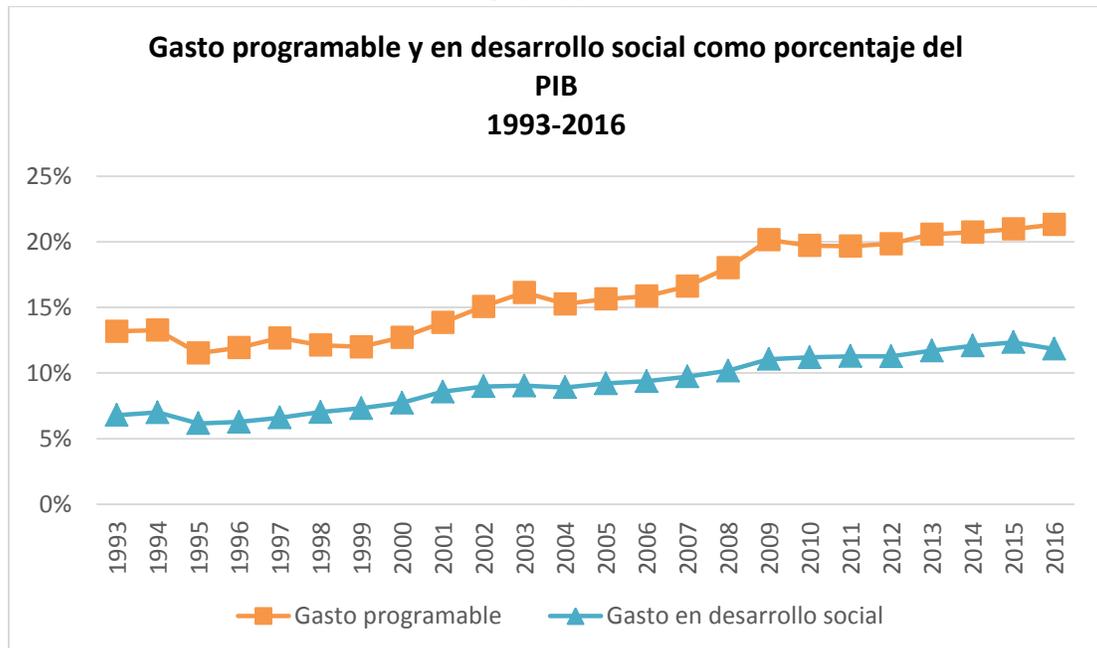
⁸ En específico, el gasto en desarrollo social incluye los siguientes rubros de acuerdo con la metodología vigente: protección ambiental; vivienda y servicios a la comunidad; salud; recreación, cultura y otras manifestaciones sociales; educación; protección social; y otros asuntos sociales.

Gráfica 23



Fuentes: elaboración propia con base en datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados (1990-2006), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2007-2016) y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Gráfica 24



Fuentes: elaboración propia con base en datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados (1990-2006), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2007-2016) y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

La Gráfica 25 muestra la composición del gasto público total y del gasto en desarrollo social para el año 2016. En ella se muestra que el gasto programable

constituye casi el 78% del total, mientras que el porcentaje restante es gasto no programable. A su vez, el gasto en desarrollo social representa 43.2% del gasto público total. El mayor componente de este gasto se asigna a protección social, seguido del gasto en educación, salud y vivienda. Estos tres rubros representaron el 98% del gasto en desarrollo social.

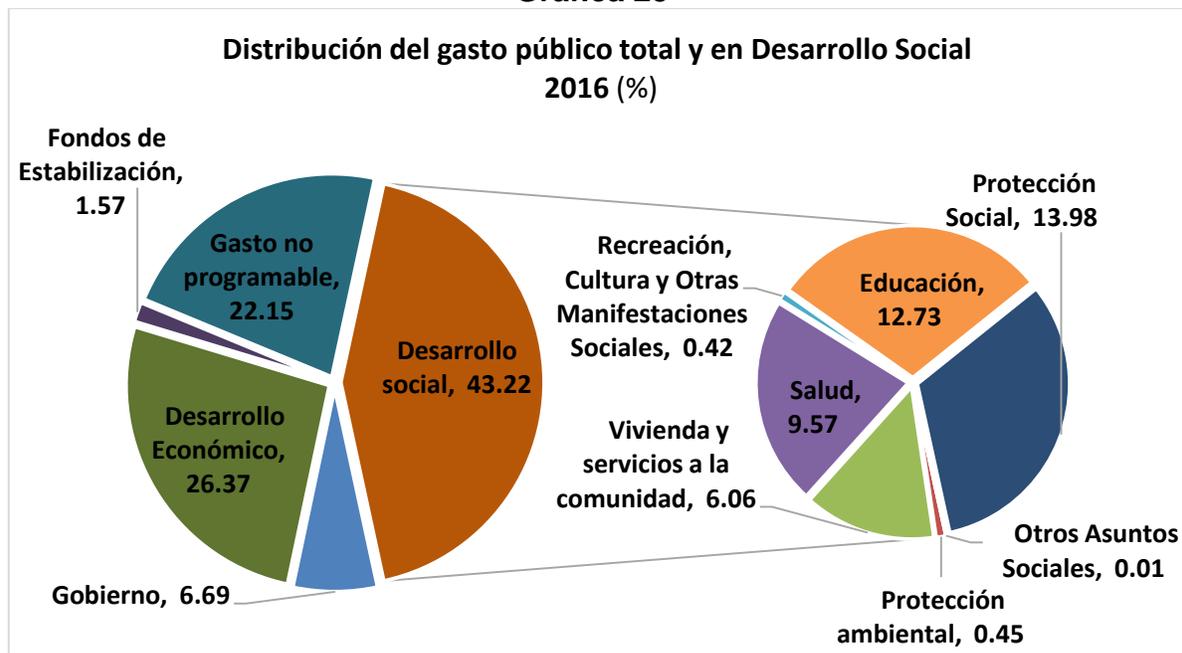
Del análisis anterior, se concluye que el gobierno federal ha incrementado significativamente el gasto en desarrollo social, no sólo en términos absolutos sino relativos. Si bien no todo este gasto está destinado a la seguridad social, los datos reflejan un peso cada vez mayor del componente social de gasto. Sin embargo, como se discute más adelante este mayor gasto ha generado una serie de heterogeneidades en términos de cobertura en seguridad social que distorsiona las decisiones de los agentes económicos.

V.3 Marco legal

V.3.1 Distinción entre trabajadores del sector privado y al servicio del Estado

La provisión de seguridad social en México se encuentra fragmentada desde sus cimientos. En su artículo 123, la Constitución Política de México hace una distinción clara entre dos tipos de trabajadores: a) obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y, de manera general, todo individuo sujeto a un contrato laboral; y b) aquéllos que trabajan para los Poderes de la Unión. El primer grupo de trabajadores pertenece al “apartado A”, mientras que el segundo pertenece al “apartado B”. Para el caso de los miembros de las Fuerzas Armadas, el apartado B del artículo 123 prevé que éstos se puedan regir bajo sus propias leyes.

Gráfica 25



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En materia de seguridad social, los trabajadores del “apartado A” se rigen por la Ley del Seguro Social y la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. En su mayoría este grupo de personas laboran en el sector privado. Por su parte, los trabajadores del “apartado B” que no forman parte de las Fuerzas Armadas están sujetos en general a la Ley del ISSSTE. A su vez, la seguridad social de los miembros del Ejército, Armada y Fuerza Aérea se establece en la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

La clasificación anterior no ha impedido la posibilidad de que existan otros grupos de trabajadores con sus propios esquemas de seguridad social. Entre ellos se encuentran los trabajadores de empresas paraestatales (e.g., Petróleos Mexicanos y Nacional Financiera), de gobiernos estatales y universidades públicas. En total, se estima que existen cerca de 100 instituciones en el país encargadas de proveer seguridad social a sus trabajadores (Soto, 2012).

Independientemente del esquema de seguridad social que se trate, la cobertura típicamente incluye el otorgamiento de seguros de invalidez, vejez, vida, enfermedades, maternidad y accidentes, así como prestaciones de guarderías y vivienda. Estos seguros y prestaciones se financian a través de contribuciones en función del salario, y son cubiertas por trabajadores, empleadores y el gobierno. De esta manera, la seguridad social es de carácter *contributivo* para los propósitos del presente documento. Como se discute en Levy (2008), esta cobertura generalmente se otorga “en paquete”, es decir, los trabajadores no pueden escoger sólo un subconjunto del total de seguros y prestaciones. Esto facilita la identificación en los datos de los trabajadores que cuentan con este esquema de seguridad social: por ejemplo, basta conocer qué trabajadores cuentan con servicios de salud contributivos para saber si tienen este tipo de seguridad social.

V.3.2 Marco legal para los trabajadores del sector privado

De manera similar a la distinción entre trabajadores de los apartados A y B, la provisión de seguridad social está en función del tipo de condición laboral del trabajador. En particular, el artículo 12 de la Ley del Seguro Social especifica que los trabajadores asalariados son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio.⁹ A su vez, el artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo define a un trabajador asalariado como aquél que presta un trabajo personal subordinado a una persona, ya sea física o moral, mediante el pago de un salario. Los trabajadores no asalariados se definen por exclusión. Dentro de este grupo de trabajadores se incluye a todos aquéllos que trabajan por cuenta propia. También se incluye a aquellos trabajadores que tienen una relación laboral subordinada cuyo pago no adopta la forma de un salario, sino de un arreglo en forma de reparto de ganancias o de comisiones. Todo ello implica que los trabajadores no

⁹ También se determina que los socios de sociedades cooperativas y las personas señaladas por el Ejecutivo Federal formen parte del régimen obligatorio.

asalariados no están obligados a cotizar en el régimen obligatorio de seguridad social.

El artículo 13 de la Ley del Seguro Social especifica que los siguientes individuos pueden inscribirse *de manera voluntaria* al régimen obligatorio: (i) trabajadores en empresas familiares y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados; (ii) trabajadores domésticos; (iii) ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios; (iv) patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio; y (v) los trabajadores de las administraciones públicas de la Federación, entidades federativas y municipios que estén excluidos o no comprendidos por ley como sujetos de seguridad social.

Lo que se desprende de los dos párrafos anteriores es que sólo los trabajadores asalariados son sujetos de aseguramiento obligatorio en la seguridad social contributiva; el resto de los trabajadores no están obligados a inscribirse a dicho régimen. Esto incluye a los trabajadores por cuenta propia, a los “comisionistas” y a los propios empleadores.

V.4 Cobertura de la seguridad social contributiva

La cobertura de la seguridad social contributiva difiere de manera notable entre los trabajadores del sector privado, público y no gubernamental. Para ilustrar esto, el Cuadro 4 presenta el porcentaje de la población ocupada con acceso a atención médica según el tipo de institución laboral a la que pertenece para el periodo 2010-2016. Dado que este tipo de seguridad social se otorga en paquete, se puede inferir la pertenencia de un trabajador a dicho esquema si éste cuenta con acceso a atención médica en hospitales del IMSS, ISSSTE, ISSSTE estatal, navales, militares, de Pemex, u otros *por razones de su trabajo*. De esta manera, se excluye a los trabajadores con atención médica en otros hospitales públicos distintos a aquéllos pertenecientes al esquema contributivo de salud.

El Cuadro 4 muestra que, en promedio, sólo el 30% de los trabajadores en el sector privado pertenece a la seguridad social contributiva. Esta cobertura se incrementa al 87% aproximadamente cuando se trata de trabajadores en instituciones de gobierno. Para el caso de los trabajadores en instituciones no gubernamentales, el porcentaje de cobertura se ubica en 64% en promedio. Cuando se considera al total de la población ocupada, sólo el 36% está afiliada a la seguridad social contributiva. Este problema de cobertura se explica por la baja afiliación entre los trabajadores del sector privado, ya que éstos constituyen el 88% de la población ocupada. Para propósitos de este documento, los trabajadores que no cuentan con seguridad social bajo el esquema contributivo se clasifican como *informales*; el resto son trabajadores *formales*.

Cuadro 4
Población ocupada con acceso a atención médica según tipo de institución laboral, 2010-2016 (porcentajes)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Trabajadores en sector privado							
Con acceso	28.8	28.1	29.5	29.7	30.6	30.5	31.4
Sin acceso	71.2	71.9	70.5	70.3	69.4	69.5	68.6
Trabajadores en instituciones de gobierno							
Con acceso	87.8	87.5	87.1	86.8	86.1	85.9	87.9
Sin acceso	12.2	12.5	12.9	13.2	13.9	14.1	12.1
Trabajadores en instituciones no administradas por el gobierno							
Con acceso	66.4	63.1	62.9	64.8	64.4	61.8	65.2
Sin acceso	33.6	36.9	37.1	35.2	35.6	38.2	34.8
Totales							
Con acceso	36.2	35.3	36.4	36.4	36.9	36.6	37.4
Sin acceso	63.8	64.7	63.6	63.6	63.1	63.4	62.6

Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, INEGI.

Notas:

Acceso a atención médica se refiere a aquellas personas que, por razones de su trabajo, cuentan con dicho servicio en hospitales del IMSS, ISSSTE, ISSSTE estatal, navales, militares, de Pemex u otros.

Trabajadores en sector privado incluye a aquéllos que trabajan en una institución educativa u hospital particular.

Trabajadores en instituciones de gobierno comprende al gobierno federal, estatal y municipal; empresas paraestatales; poder legislativo y judicial; y escuelas y hospitales administrados por el gobierno.

Trabajadores en instituciones no administradas por el gobierno incluye a instituciones educativas públicas y autónomas de nivel medio y superior; organismos autónomos; iglesias, asociaciones profesionales y sindicatos; organismos internacionales; partidos políticos; y demás asociaciones civiles.

Como muestran los datos, existe un problema serio de cobertura de seguridad social entre los trabajadores del sector privado, a pesar de que dicho sistema contributivo está por cumplir 75 años. En contraste, no existen problemas graves de cobertura entre los trabajadores en instituciones de gobierno. Para el caso de los trabajadores en instituciones no gubernamentales, éstos representan sólo el 1% de la población ocupada. Por estas razones, de aquí en adelante la discusión sobre el problema de cobertura se concentra en los trabajadores del sector privado.

El Cuadro 5 muestra la distribución de la población ocupada en el sector privado según su posición en la ocupación para el periodo 2010-2016. Se puede observar que, al cuarto trimestre de 2016, había 46.4 millones de trabajadores. En promedio, los trabajadores subordinados y remunerados representan el 64% del total; el resto son trabajadores independientes (empleadores más trabajadores por cuenta propia) y trabajadores sin pago. Estos últimos generalmente son trabajadores que laboran en una empresa de la propia familia.

Cuadro 5
Población ocupada en el sector privado según posición en la ocupación,
2010-2016 (información al cuarto trimestre)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>(Personas)</i>							
Subordinados y remunerados	26,100,105	26,049,681	27,928,005	27,655,153	28,070,205	29,374,947	29,974,276
Asalariados	24,016,713	24,008,475	25,782,661	25,673,415	26,093,185	27,318,748	28,052,053
Con percepciones no salariales	2,083,392	2,041,206	2,145,344	1,981,738	1,977,020	2,056,199	1,922,223
Empleadores	1,763,977	2,324,573	1,902,626	2,292,536	2,070,204	2,266,596	2,329,132
Trabajadores por cuenta propia	9,287,728	10,915,950	9,968,460	11,096,188	11,178,627	11,424,808	11,585,507
Trabajadores sin pago	2,867,045	3,013,672	2,907,647	2,862,326	2,650,948	2,642,630	2,486,608
TOTAL	40,018,855	42,303,876	42,706,738	43,906,203	43,969,984	45,708,981	46,375,523
<i>(Porcentajes)</i>							
Subordinados y remunerados	65.2	61.6	65.4	63.0	63.8	64.3	64.6
Asalariados	60.0	56.8	60.4	58.5	59.3	59.8	60.5
Con percepciones no salariales	5.2	4.8	5.0	4.5	4.5	4.5	4.1
Empleadores	4.4	5.5	4.5	5.2	4.7	5.0	5.0
Trabajadores por cuenta propia	23.2	25.8	23.3	25.3	25.4	25.0	25.0
Trabajadores sin pago	7.2	7.1	6.8	6.5	6.0	5.8	5.4
TOTAL	100						

Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, INEGI.

Del cuadro anterior, destaca que aproximadamente el 59% son trabajadores asalariados y, por lo tanto, sujetos al régimen obligatorio de seguridad social. De acuerdo con lo señalado anteriormente, el 41% restante no está obligado a cotizar en la seguridad social de acuerdo con la ley. Dentro de este grupo, destaca el alto porcentaje de trabajadores por cuenta propia (25% en promedio). De esta manera, el marco legal excluye a un porcentaje significativamente alto de la fuerza laboral, al menos de manera potencial. Por supuesto, este porcentaje puede disminuir en la medida que este grupo de trabajadores decida inscribirse a la seguridad social contributiva de manera voluntaria.

Para hacer la distinción entre el acceso potencial y efectivo a la seguridad social, el Cuadro 6 muestra el porcentaje de la población ocupada en el sector privado con acceso a atención médica según su posición en la ocupación para el periodo 2010-2016. Los renglones “con acceso” y “sin acceso” simplemente replican la información contenida en el Cuadro 4. Se puede observar que casi la totalidad de los trabajadores con acceso a atención médica son trabajadores asalariados. Esto es, la inscripción voluntaria a la seguridad social contributiva es prácticamente nula entre el resto de los trabajadores. Por otro lado, destaca que aproximadamente el 30% de los trabajadores son asalariados que no cuentan con acceso a servicios de salud. Claramente esto es una violación a la ley, puesto que deberían contar con dichos servicios. De esta manera, estos trabajadores se pueden clasificar como *informales e ilegales*. El resto de los trabajadores (40% del total) no están obligados a cotizar en la seguridad social, por lo cual se clasifican como *informales y legales*.

Cuadro 6
Acceso a atención médica para trabajadores del sector privado
según posición en la ocupación, 2010-2016 (porcentajes respecto al total;
cifras al cuarto trimestre)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Con acceso a atención médica	28.8	28.1	29.5	29.7	30.6	30.5	31.4
Subordinados y remunerados	28.7	28.0	29.5	29.7	30.6	30.5	31.4
Asalariados	28.1	27.5	28.9	29.2	30.1	30.0	30.9
Con percepciones no salariales	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4
Empleadores	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Trabajadores por cuenta propia	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Trabajadores sin pago	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Sin acceso a atención médica	71.2	71.9	70.5	70.3	69.4	69.5	68.6
Subordinados y remunerados	36.3	33.3	35.8	33.1	33.1	33.6	33.1
Asalariados	32.1	29.4	31.7	29.4	29.4	29.9	29.6
Con percepciones no salariales	4.2	3.9	4.1	3.7	3.7	3.7	3.5
Empleadores	4.4	5.5	4.5	5.2	4.7	5.0	5.0
Trabajadores por cuenta propia	23.3	25.9	23.5	25.4	25.5	25.1	25.1
Trabajadores sin pago	7.2	7.2	6.8	6.5	6.0	5.8	5.4

Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, INEGI.

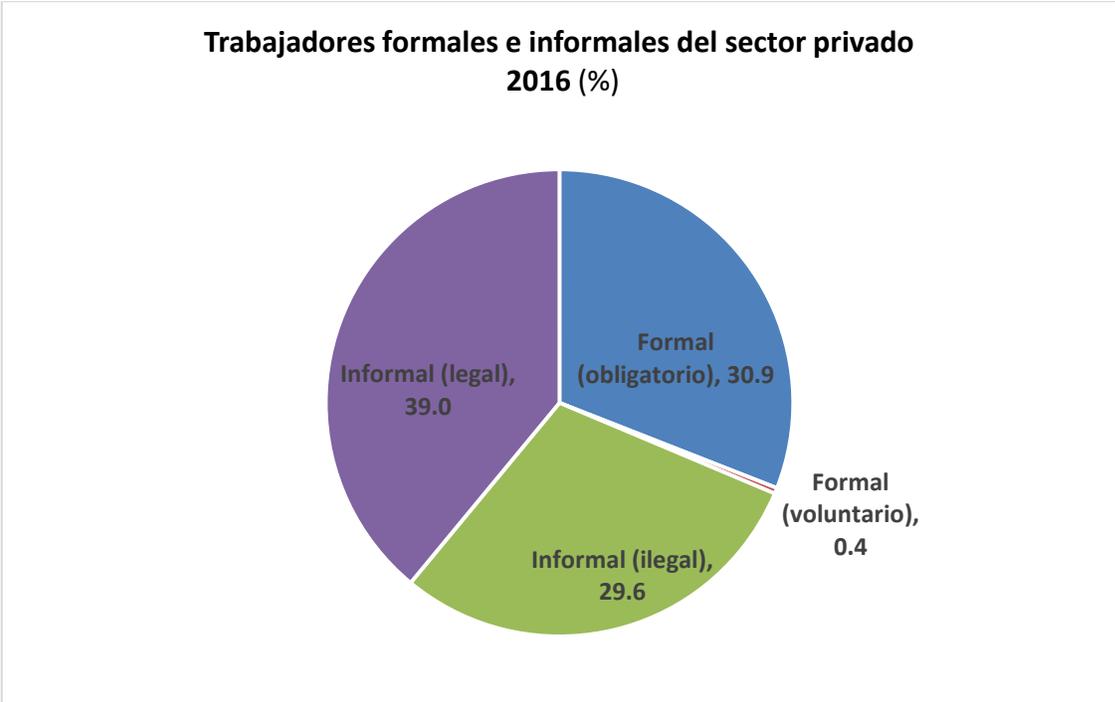
Nota: las sumas podrían no coincidir debido al redondeo.

A manera de ilustración, la Gráfica 26 muestra la clasificación de la población ocupada entre trabajadores formales e informales del sector privado con datos del año 2016. Como se mencionó anteriormente, los trabajadores formales del régimen obligatorio están conformados exclusivamente por asalariados (30.9%), mientras que el resto de los formales constituyen los trabajadores del régimen voluntario (0.4%). A su vez, los trabajadores informales e ilegales son los asalariados que no cuentan con acceso a atención médica (29.6%), mientras que el resto de los ocupados constituyen los trabajadores informales y legales (39%). Con ello, la informalidad laboral entre trabajadores del sector privado fue de 68.6% en 2016.

Existen varias hipótesis que podrían explicar por qué la cobertura de la seguridad social es tan baja. La primera de ellas es que las contribuciones a la seguridad social son relativamente altas y, por lo tanto, difíciles de cubrir especialmente para trabajadores de bajos ingresos. En un contexto donde la aplicación de la ley es débil o inexistente, resultaría fácil incurrir en comportamientos ilegales. Relacionada con la anterior, una segunda hipótesis supondría una baja valoración por parte de los trabajadores de los servicios otorgados a cambio. Esto podría explicarse, entre otras cosas, por problemas de calidad y de acceso efectivo a los servicios. De esta forma, una seguridad social cara combinada con una baja valoración de los servicios otorgados sería la combinación perfecta para desincentivar la inscripción a ella, ya sea de manera obligatoria o voluntaria. Finalmente, una tercera hipótesis es que los trabajadores cuentan con otras formas más baratas de cobertura ante riesgos. En este sentido, una posibilidad es que los trabajadores recurran a sus círculos familiares y de amistades como fuentes alternativas de aseguramiento. Otra posibilidad es que los trabajadores prefieran acceder a la seguridad social que el gobierno otorga a todos aquéllos

que se encuentran fuera del esquema contributivo, a cambio de cuotas simbólicas o nulas.

Gráfica 26



Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, INEGI.

En resumen, existe un problema serio de cobertura en la seguridad social contributiva, especialmente entre los trabajadores del sector privado. Ante este problema, en años recientes el gobierno ha implementado una serie de programas sociales diseñados para cubrir al menos parcialmente dichas carencias. Típicamente, el acceso a estos programas se restringe a aquéllos que no pertenecen al esquema contributivo. A su vez, estos programas se financian fundamentalmente mediante impuestos generales y no a través de contribuciones basadas en el salario del beneficiario. De esta manera, actualmente existen dos sistemas de seguridad social mutuamente excluyentes, al menos en términos de la ley y reglamentos: el contributivo y el no contributivo.¹⁰ En las siguientes secciones se ofrece una descripción general de cada uno de estos sistemas, con el objeto de comprender de manera más precisa el problema de la baja cobertura en el esquema contributivo.

¹⁰ Por ejemplo, en materia de salud el sistema de seguridad social no contributivo se conoce como el Sistema de Protección Social en Salud (SPSS). De acuerdo con el artículo 77 bis 3 de la Ley General de Salud, los derechohabientes del SPSS son aquéllos que no están afiliados a la seguridad social (contributiva). En materia de pensiones, las reglas de operación del programa de pensiones del gobierno federal especifican que la población objetivo es aquélla que tenga 65 años en adelante y no cuente con una pensión de tipo contributivo mayor a \$1,092 pesos mensuales.

V.5 Seguridad social contributiva

Como se mencionó anteriormente, la seguridad social contributiva se encuentra descrita en la Ley del Seguro Social y la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. En ellas se establece que el régimen obligatorio de seguridad social está compuesto por los siguientes seguros y prestaciones: (i) riesgos de trabajo; (ii) enfermedades y maternidad; (iii) invalidez y vida; (iv) retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; (v) guarderías y prestaciones sociales; y (vi) vivienda. Estos seguros y prestaciones se financian a través de contribuciones del trabajador, del empleador y del gobierno federal. El porcentaje de dichas contribuciones varía según el tipo de seguro y del contribuyente.

El Cuadro 7 muestra el costo de la seguridad social contributiva para los trabajadores afiliados al IMSS según el tipo de contribuyente. Con excepción de la cuota fija del seguro de enfermedades y maternidad, la ley determina la contribución en términos de múltiplos del salario base de cotización (SBC).¹¹ Como se observa, el seguro de enfermedades y maternidad (SEM) tiene tres componentes. Las prestaciones en especie por cuota fija se cubren para todos los trabajadores y se especifican en porcentaje del salario mínimo de la Ciudad de México.¹² Esta cuota se ajusta cada trimestre por inflación. El excedente de las prestaciones en especie sólo es cubierto para los trabajadores cuyo SBC sea superior a 3 salarios mínimos de la Ciudad de México. El porcentaje que aparece en el Cuadro 7 se aplica a la diferencia entre ambos montos. Por su parte, las prestaciones en dinero del SEM se otorgan en caso de incapacidad laboral debida a una enfermedad temporal no profesional, embarazo, o fallecimiento del asegurado o pensionado.

El seguro de riesgos de trabajo sólo es cubierto por el empleador y varía según el tipo de trabajo a realizar. Por su parte, la cuota social es un subsidio de monto fijo cubierto por el gobierno federal para complementar el seguro de retiro, cesantía y vejez de aquellos trabajadores que ganan hasta 15 veces el salario mínimo de la Ciudad de México. Dicha cuota se determina en función del SBC, y disminuye conforme el SBC sea mayor. Como se indica en el último renglón, parte de las contribuciones se destina a cubrir las prestaciones de la población actualmente pensionada y de sus beneficiarios bajo el esquema del IMSS. En general, se puede observar que la mayoría de las contribuciones corre a cargo del empleador, mientras que el trabajador es el que menos contribuye.

¹¹ El SBC comprende sueldos y salarios, gratificaciones, comisiones, prestaciones en especie y, en general, cualquier otro monto que se entregue al trabajador por sus servicios. Para mayores detalles, véase el artículo 27 de la Ley del Seguro Social.

¹² A partir del 28 de enero de 2016, el pago de contribuciones a la seguridad social ya no se determina en función de múltiplos de salarios mínimos sino en múltiplos de la nueva Unidad de Medida y Actualización (UMA). Sin embargo, al momento de escribir este documento aún no se ha hecho el cambio correspondiente en la Ley del Seguro Social.

Cuadro 7
Costo de la seguridad social para cotizantes en el IMSS (porcentaje del salario base de cotización)*

	Trabajador	Empleador	Gobierno
Costos por aseguramiento y prestaciones			
Enfermedades y maternidad			
Especie - cuota fija	0	20.4	14.4
Especie - excedente (1)	0.4	1.1	0
Prestaciones en dinero	0.25	0.7	0.05
Invalidez y vida	0.625	1.75	0.125
Riesgos de trabajo	0	0.54 - 7.59	0
Guarderías y prestaciones sociales	0	1.0	0
Retiro	0	2.0	0
Cesantía y vejez	1.125	3.15	0.225
Cuota social (2)	0	0	variable
Vivienda	0	5.0	0
Otros costos			
Pensionados y beneficiarios del IMSS	0.375	1.05	0.075

Notas:

(*) Únicamente la cuota fija del seguro de enfermedades y maternidad se especifica como porcentaje del salario mínimo de la Ciudad de México, en conformidad con la ley. Por esta razón, el porcentaje reportado no es directamente comparable con el resto del cuadro.

(1) El excedente del seguro de enfermedades y maternidad sólo es pagado por los trabajadores cuyo salario base de cotización sea superior a 3 salarios mínimos de la Ciudad de México. El porcentaje indicado en el cuadro se aplica a la diferencia entre estos dos montos.

(2) La cuota social es un subsidio de monto fijo que se paga a los trabajadores que ganan hasta 15 veces el salario mínimo de la Ciudad de México para financiar el seguro de retiro, cesantía y vejez. El monto varía en función del salario base de cotización.

Fuentes: Ley del Seguro Social y Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

La inclusión de una cuota fija en el seguro de enfermedades y maternidad genera que el esquema contributivo sea considerablemente regresivo.¹³ Esto se debe a que, de manera natural, dicha cuota se vuelve una fracción cada vez menor del SBC a medida que éste aumenta.

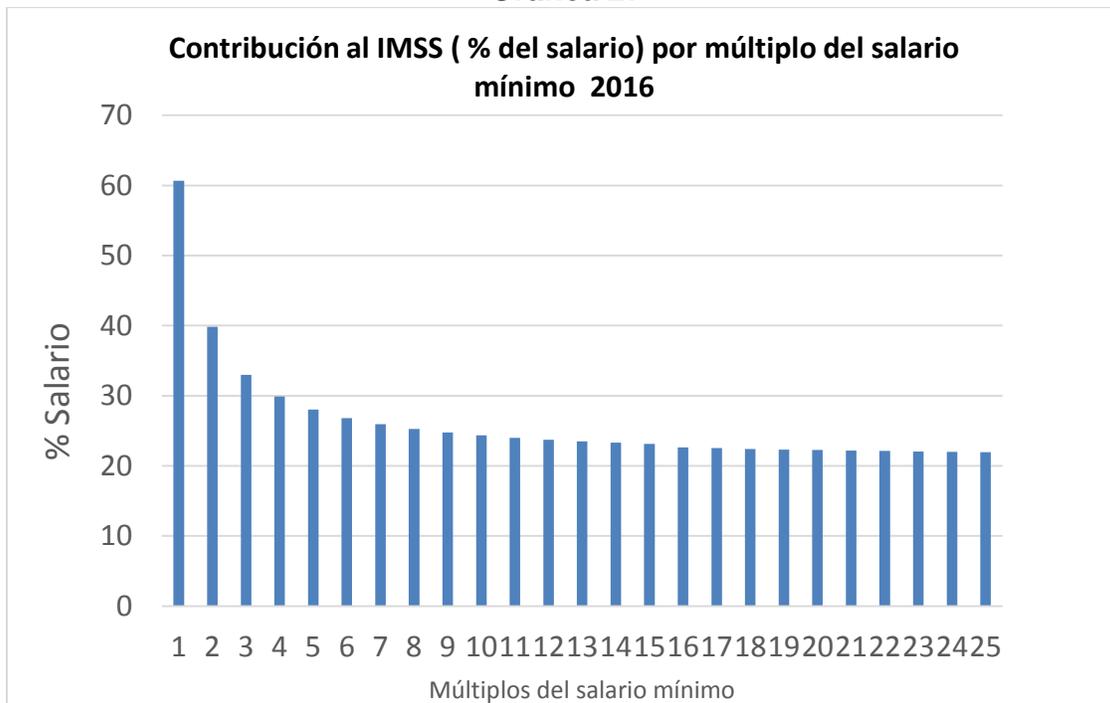
Para ilustrar este punto, la Gráfica 27 muestra el costo de la seguridad social contributiva del IMSS para distintos niveles del SBC, donde éste se expresa en múltiplos del salario mínimo.¹⁴ Así, para un trabajador cuyo SBC es de un salario mínimo, las contribuciones totales listadas en el Cuadro 7 representan poco más

¹³ En un estudio sobre la magnitud de la progresividad/regresividad de distintos programas de gobierno en México, Scott (2014) reporta que los distintos componentes del “paquete IMSS” (salud, pensiones y guarderías) son regresivos. Una discusión detallada en términos de progresividad del gasto público en los distintos programas contributivos y no contributivos se encuentra fuera del alcance del presente documento. Al respecto, véase Scott (2014).

¹⁴ El cálculo supone una prima de riesgo de trabajo de 1.75% del SBC. Puesto que dicha prima puede representar hasta 7.59% del SBC, las estimaciones aquí presentadas son relativamente conservadoras.

del 60% de su salario. Dicho porcentaje disminuye gradualmente, de tal manera que las contribuciones para un trabajador cuyo SBC es de 25 salarios mínimos representan sólo el 22% de su salario. Sin embargo, cabe señalar que las contribuciones del gobierno federal son progresivas: comienzan en poco más del 21% del salario para un trabajador cuyo SBC es de un salario mínimo, y disminuyen gradualmente a niveles del 1% para trabajadores de 25 salarios mínimos.

Gráfica 27

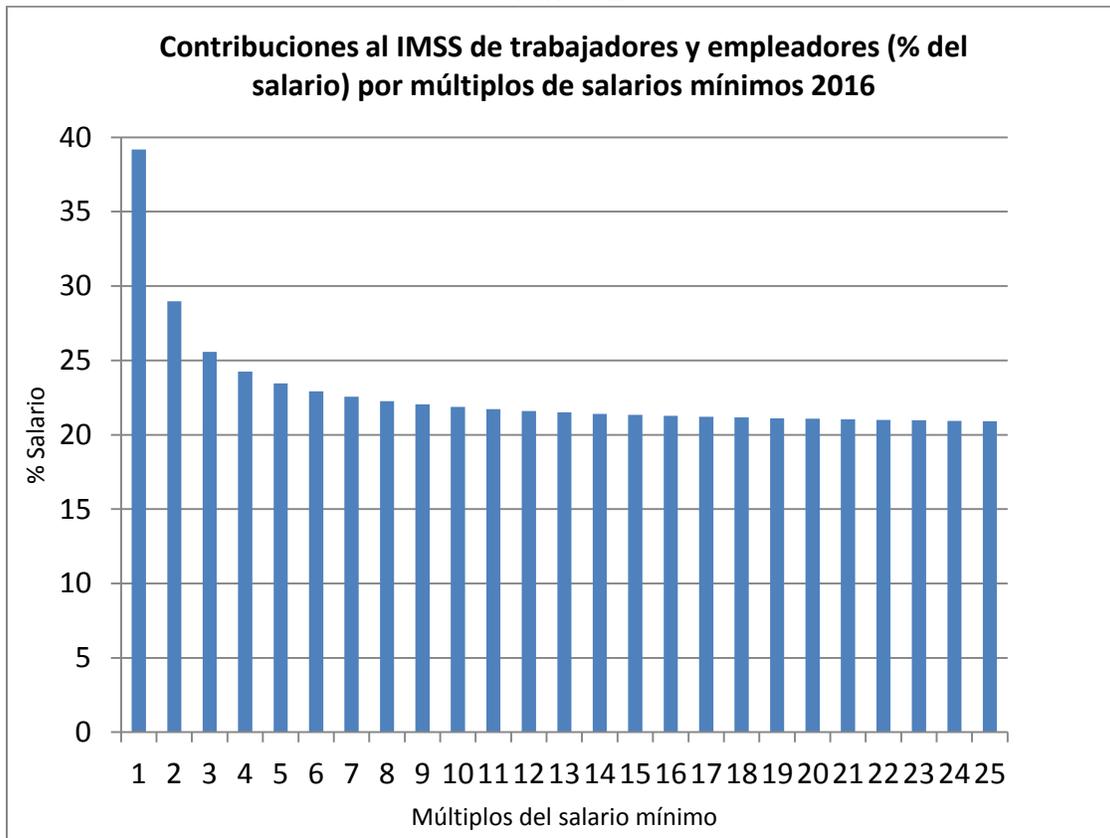


Fuente: elaboración propia.

La Gráfica 28 es similar a la anterior, con la diferencia de que ahora se excluyen las contribuciones del gobierno. Las contribuciones siguen siendo regresivas, puesto que la cuota fija por enfermedades y maternidad es parcialmente cubierta por el empleador. Es de resaltar que estas contribuciones significan casi el 40% del salario de un trabajador que gana un salario mínimo. Esto representa casi el doble de lo que contribuye un trabajador que gana 25 salarios mínimos. De esta manera, el esquema hace que el costo de la seguridad social cubierto por los agentes privados sea mucho mayor para los trabajadores de más bajos ingresos.¹⁵

¹⁵ Se podría argumentar que un sistema regresivo no debería afectar de manera significativa al trabajador, puesto que el empleador paga la mayor parte de las contribuciones. Existen dos objeciones al respecto. Primero, el empleador es quien está obligado a registrar al trabajador en la seguridad social. Por lo tanto, se encuentra menos incentivado a registrar a su trabajador, especialmente si éste es de bajos ingresos y su establecimiento es de tamaño pequeño, debido a que es menos probable que la autoridad competente lo detecte evadiendo la ley. Segundo, como en cualquier impuesto o contribución, una parte de ella la puede trasladar el empleador al trabajador de manera indirecta a través de un menor salario (la “incidencia del impuesto”). Para el caso de México, Antón, Hernández y Levy (2012) estiman que aproximadamente el 70% de las contribuciones a la seguridad social es cubierta indirectamente por el trabajador a través de un menor salario.

Gráfica 28



Fuente: elaboración propia.

Dado lo anterior, no es de extrañar que el porcentaje de aseguramiento sea menor entre los trabajadores de más bajos ingresos. Al respecto, el Cuadro 8 muestra el porcentaje de trabajadores asalariados con acceso a atención médica según su nivel de ingreso en múltiplos del salario mínimo en 2016. Para trabajadores que ganan de 1 a 2 salarios mínimos, sólo el 33% de ellos cuenta con acceso a atención médica; el 67% restante no cuenta con ella. Se observa cómo el porcentaje de trabajadores con acceso se incrementa a medida que aumenta su ingreso, al menos hasta niveles de ingreso de hasta 10 salarios mínimos. En dicho caso, el porcentaje de cobertura es de 88.4%, que es ligeramente superior al porcentaje correspondiente a los trabajadores del sector público. De esta manera, el diseño regresivo de las contribuciones contribuye a que la carencia de seguridad social sea más pronunciada entre los trabajadores de más bajos ingresos. Sin embargo, presumiblemente estos trabajadores se verían mucho más beneficiados que el resto si contasen con un esquema de aseguramiento de tales características.

Cuadro 8
Trabajadores asalariados del sector privado con acceso a atención médica
según múltiplos del salario mínimo (SM) en 2016
(porcentajes; cifras al cuarto trimestre)

Nivel de ingreso	Con acceso	Sin acceso
Menor a 1 SM	4.5	95.5
De 1 a 2 SM	33.0	67.0
De 2 a 3 SM	59.4	40.6
De 3 a 5 SM	75.6	24.4
De 5 a 10 SM	88.4	11.6
Más de 10 SM	86.8	13.2

Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, INEGI.

El total de recursos (públicos y privados) destinados al financiamiento de la seguridad social contributiva para el periodo 2010-2015 se muestra en el Cuadro 9. El gasto público en salud comprende las aportaciones del gobierno federal a los seguros de enfermedades y maternidad, y de invalidez y vida del IMSS. A su vez, el gasto público en pensiones del IMSS se refiere a las cuotas por concepto de cesantía y vejez más la cuota social. En total, el gasto de la seguridad social contributiva a cargo del gobierno federal ascendió a \$102.3 miles de millones de pesos (mmdp) en 2015. Por su parte, el gasto privado en salud y pensiones comprende las contribuciones de trabajadores y empleadores bajo el régimen obligatorio del IMSS. A su vez, el gasto privado en vivienda corresponde a las aportaciones de los empleadores al INFONAVIT. Se puede observar que el total de las contribuciones privadas fue de \$442.5 mmdp en 2015. Con ello, el gasto total en la seguridad social contributiva fue de \$544.7 mmdp en dicho año, de los cuales el 58% correspondió a salud.

El Cuadro 10 muestra la misma información que el cuadro anterior como proporción del PIB. Se puede observar cómo el gasto público se ha mantenido prácticamente constante en alrededor de 0.55% del PIB. En cuanto al gasto privado, éste ha registrado un ligero incremento durante el periodo hasta alcanzar el 2.44% del PIB en 2015. En total, el gasto en la seguridad social contributiva equivalió a 3% del PIB en 2015. De este gasto, poco más del 80% estuvo a cargo del sector privado.

Cuadro 9
Gasto público y privado en la seguridad social del IMSS, 2010-2015
(cifras en millones de pesos corrientes)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gasto público	70,523	75,721	85,795	88,894	95,932	102,257
Salud (1)	50,004	53,258	61,505	63,704	67,545	72,757
Pensiones (2)	20,519	22,462	24,290	25,190	28,387	29,500
Gasto privado	296,196	320,705	340,135	365,279	410,864	442,485
Salud (3)	151,271	168,171	183,855	202,792	226,944	244,752
Pensiones (4)	99,762	106,799	110,053	114,980	130,910	139,406
Vivienda	45,164	45,735	46,226	47,507	53,010	58,326
Total	366,720	396,426	425,930	454,172	506,796	544,742
Salud	201,275	221,429	245,360	266,496	294,489	317,509
Pensiones	120,282	129,262	134,343	140,169	159,297	168,907
Vivienda	45,164	45,735	46,226	47,507	53,010	58,326

Fuente: elaboración propia. La información sobre gasto público proviene de la Cuenta Pública Federal. El gasto privado en salud se obtiene del Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la Situación Financiera y los Riesgos del IMSS (varios años). El gasto privado en pensiones y vivienda proviene de la CONSAR.

Notas:

- (1) Comprende los seguros de enfermedades y maternidad, e invalidez y vida.
- (2) Incluye la cuota social.
- (3) El gasto privado en salud se refiere a las contribuciones obrero-patronales al IMSS bajo el régimen obligatorio. Los datos de 2014 y 2015 son estimaciones con base en información de los informes del IMSS.
- (4) Excluye las aportaciones de ahorro voluntario y solidario.

Cuadro 10
Gasto público y privado en la seguridad social del IMSS, 2010-2015
(% del PIB)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gasto público	0.53	0.52	0.55	0.55	0.56	0.56
Salud	0.38	0.37	0.39	0.40	0.39	0.40
Pensiones	0.15	0.15	0.16	0.16	0.16	0.16
Gasto privado	2.23	2.20	2.18	2.27	2.38	2.44
Salud	1.14	1.16	1.18	1.26	1.32	1.35
Pensiones	0.75	0.73	0.70	0.71	0.76	0.77
Vivienda	0.34	0.31	0.30	0.29	0.31	0.32
Total	2.76	2.72	2.73	2.82	2.94	3.01
Salud	1.52	1.52	1.57	1.65	1.71	1.75
Pensiones	0.91	0.89	0.86	0.87	0.92	0.93
Vivienda	0.34	0.31	0.30	0.29	0.31	0.32

Fuente: elaboración propia con base en información del INEGI. Véase la nota del cuadro anterior.

V.6 Seguridad social no contributiva

Ante el problema de cobertura de seguridad social entre los trabajadores del sector privado, el gobierno ha implementado una serie de programas no contributivos en años recientes. En este documento, los programas se denominan como *no contributivos* en el sentido de que su fuente de financiamiento no proviene de la aplicación de alguna contribución o impuesto recurrente basado en el ingreso laboral del mismo beneficiario.¹⁶ Varios de estos programas tienen su contraparte en el esquema contributivo y establecen como condición que el beneficiario no pertenezca a dicho esquema; en otros casos, la población objetivo preferentemente es aquella que tiene carencias sociales, incluyendo la falta de seguridad social.¹⁷

En este apartado, la discusión se concentra en aquellos programas que tienen una contraparte en el esquema contributivo y cuyo otorgamiento de prestaciones se basa en la condición laboral del trabajador. De esta manera, se dejan a un lado otros programas de prestaciones sociales como Prospera (antes Progresá-Oportunidades), los cuales identifican a sus beneficiarios con base en sus ingresos y no con base en su condición laboral.

En el Cuadro 11 se presentan los programas de seguridad social no contributiva vigentes en México. El listado incluye todos los programas del gobierno federal y de gobiernos estatales, aunque en este último caso no se pretende ofrecer un listado exhaustivo. Dicho listado incluye los programas identificados en Levy (2008) así como los programas de creación más reciente, tales como el Programa de Pensiones a Adultos Mayores, el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, y el Seguro de Vida para Jefas de Familia. Asimismo, se incluyen algunos programas administrados a nivel estatal, tales como los Centros de Asistencia y Desarrollo Infantil, los Centros de Asistencia Infantil Comunitarios, y los Programas Estatales de Pensiones a Adultos Mayores.

Lo que destaca del Cuadro 11 es que existen programas no contributivos para varios de los rubros de aseguramiento y prestaciones de la seguridad social contributiva, siendo las excepciones los seguros de invalidez y de riesgos de trabajo. Así, existen programas de aseguramiento no contributivo en salud, pensiones y vida, así como programas de vivienda y estancias infantiles.

¹⁶ Existen algunos programas de seguridad social no contributiva que requieren del pago de cuotas por parte del beneficiario. Sin embargo, dichas cuotas son generalmente bajas y, sobre todo, no recurrentes. Véase Levy (2008) para mayores detalles.

¹⁷ En la práctica, es posible que un mismo trabajador aparezca en los registros administrativos como beneficiario de ambos tipos de programas (contributivos y no contributivos), a pesar de que esto sea contrario a la ley (OCDE, 2016). Esto podría explicarse, entre otras cosas, por la falta de actualización de los registros administrativos y por las frecuentes transiciones del individuo entre trabajos formales e informales (Levy, 2008). Al respecto, la Secretaría de Salud ha detectado a personas registradas en más de una institución de salud, y se encuentra en el proceso de elaboración de un Padrón General de Salud de usuarios de estos servicios (Secretaría de Salud, 2016).

Cuadro 11
Programas no contributivos de seguridad social

Programa	Descripción
<u>Salud</u>	
IMSS-Prospera (antes "IMSS-Oportunidades")	Cuida y fomenta la salud de la población que no cuenta con seguridad social (SS) y habita en zonas rurales o urbanas marginadas
Seguro de Salud para la Familia	Permite a las familias que no cuentan con SS acceder a los servicios médicos de los trabajadores formales
Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular)	Ofrece servicios médico-quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios a las personas que no cuentan con servicios médicos de la SS contributiva
Seguro Médico Siglo XXI (antes "Seguro Médico para una Nueva Generación")	Seguro de gastos médicos para niños entre 0 y 5 años de edad que no sean derechohabientes de la SS
Institutos Nacionales de Salud	Otorga atención médica de alta especialidad, preferentemente a la población que no cuenta con SS
<u>Vivienda</u>	
Programa de Apoyo a la Vivienda (antes ("Vivienda Digna" y "Vivienda Rural"))	Ofrece subsidios para vivienda a la población en situación de pobreza con ingresos por debajo de la línea de bienestar para que construyan, amplíen o mejoren sus viviendas
Hábitat	Programa para la realización o mejoramiento de infraestructura y equipamiento en zonas urbanas pobres o inseguras
Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales (antes "Esquema de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda")	Otorga subsidios para que la población cuyos ingresos sean de hasta 5 salarios mínimos tenga acceso a una vivienda o cuenten con una solución habitacional para mejorar su calidad de vida
<u>Promoción y asistencia social</u>	
Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras	Provee atención y cuidado a los hijos de las madres que trabajan, buscan empleo o estudian, y a los hijos de padres solos, que no cuentan con SS
Centros de Asistencia y Desarrollo Infantil	Ofrece servicios asistenciales y educativos a niños de hasta 5 años 11 meses de edad, cuyo hogar no cuenta con SS
Centros de Asistencia Infantil Comunitarios	Proporciona asistencia a niños de hasta 5 años 11 meses de edad en condiciones de vulnerabilidad y cuyo hogar no cuenta con SS
Seguro de Vida para Mujeres Jefas de Familia	Otorga apoyos para incentivar el ingreso o permanencia escolar de los hijos huérfanos de jefas de familia pobres o carentes de SS
<u>Pensiones</u>	
Pensión para Adultos Mayores (Gobierno Federal)	Ofrece apoyos económicos a personas de 65 años y más que no cuenten con una pensión del sistema contributivo
Pensión para Adultos Mayores (Gobiernos Estatales)	Provee apoyos monetarios y/o en especie a adultos mayores. Los criterios de elegibilidad varían por estado

Fuente: elaboración propia.

Cabe mencionar que el esquema de prestaciones entre la seguridad social contributiva y no contributiva difiere notablemente. Para el caso de la salud, el

Seguro de Enfermedades y Maternidad del IMSS cubre un total de 12,487 diagnósticos de acuerdo con la Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE 10). En contraste, el Seguro Popular y el Seguro Médico Siglo XXI (antes Seguro Médico para una Nueva Generación) sólo cubren 1,585 diagnósticos, es decir, sólo el 11% de la cobertura otorgada por el IMSS (CONEVAL, 2012). Si bien se ha observado una convergencia gradual entre los paquetes de atención primaria del Seguro Popular y del IMSS, aún existen brechas importantes en tratamientos de atención secundaria y terciaria (OCDE, 2016).¹⁸ Por otra parte, en el caso de fallecimiento del pensionado bajo el seguro de cesantía y vejez del IMSS, su pareja y sus hijos menores a 16 años (o menores a 25 años si aún estudian) pueden seguir recibiendo una fracción de la pensión original. Bajo el sistema no contributivo de carácter federal, en caso de fallecimiento del pensionado se otorga un “pago de marcha” por única vez al representante del beneficiario. Con respecto a las estancias infantiles, existen diferencias notables en términos de costo (y, presumiblemente, calidad) de los servicios otorgados: en 2010, el gasto promedio por niño fue de \$2,921 al mes en el IMSS, y de \$761 mensuales en las estancias de la Secretaría de Desarrollo Social (CONEVAL, 2012).

Una diferencia fundamental entre el esquema contributivo y no contributivo es que bajo este último las prestaciones se ofrecen por separado y de manera voluntaria. Por ejemplo, el trabajador puede optar por tener acceso a servicios de salud y prescindir de los servicios de estancias infantiles, si así lo desea.¹⁹ En contraste, bajo el esquema contributivo las prestaciones se otorgan “en paquete” y su contribución a ellas es obligatoria. Por otra parte, el otorgamiento de prestaciones bajo la seguridad social no contributiva se realiza de manera mucho más descentralizada, ya que no sólo interviene el gobierno federal sino también los gobiernos estatales e, inclusive en algunos casos, los gobiernos municipales.

Para ilustrar la importancia de este esquema de aseguramiento en términos de recursos, el Cuadro 12 muestra el gasto en los programas de seguridad social no contributiva listados en el Cuadro 11 para el periodo 2010-2015. Cabe advertir que las cifras al 2015 son preliminares, pues aún no se dispone de información sobre el gasto en salud a cargo de los gobiernos estatales. Se puede observar que el gasto en salud es, por mucho, el rubro más importante de todos ya que representa alrededor del 81% del gasto total. El segundo programa en importancia es el relacionado a pensiones a adultos mayores, tanto federales como estatales. En conjunto representan el 12% del gasto total. De hecho, el crecimiento de los recursos destinados a pensiones ha sido extraordinario: en términos nominales, el gasto se ha incrementado a una tasa anual de casi 22% en promedio durante el periodo 2010-2014. Los recursos para el resto de los programas siguen siendo modestos, aunque registran tasas de crecimiento en términos nominales mayores al 10% anual en promedio. Al comparar la información de los Cuadros 9 y 12, se puede observar que los recursos públicos destinados a la seguridad social no

¹⁸ Por ejemplo, el Seguro Popular excluye algunas enfermedades comunes de nivel secundario y terciario, como ataques cardíacos en personas mayores de 60 años, infartos, esclerosis múltiple, cáncer de pulmón y diálisis después de fallas renales (OCDE, 2016).

¹⁹ Para mayores detalles, véase Levy (2008).

contributiva fueron 3.2 veces mayores a aquéllos asignados al esquema contributivo en 2014.

Cuadro 12
Gasto en programas no contributivos de seguridad social, 2010-2015
(cifras en millones de pesos corrientes)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (p)
PROGRAMAS SEGÚN COBERTURA						
<u>Salud</u>						
IMSS-Prospera (antes "IMSS-Oportunidades")	7,208	7,849	8,500	8,800	9,312	9,719
Seguro de Salud para la Familia	808	910	887	921	952	1,127
Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular)	45,225	56,218	64,704	68,307	69,225	69,146
Gasto no contributivo a cargo de gobiernos estatales						
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	53,097	59,628	66,292	68,605	74,368	77,845
Recursos propios más otras transferencias federales	60,572	53,947	55,015	64,977	68,855	36,137
Seguro Médico Siglo XXI	2,425	2,343	3,107	1,573	1,493	1,897
Institutos Nacionales de Salud	10,312	11,179	11,813	10,674	11,231	11,332
Subtotal Salud	179,647	192,074	210,319	223,857	235,435	207,203
<u>Vivienda</u>						
Programa de Apoyo a la Vivienda	2,782	3,352	2,884	2,586	2,977	3,189
Hábitat	4,121	3,549	3,452	3,567	3,557	2,863
Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales	5,938	5,315	8,380	8,006	11,702	11,268
Subtotal Vivienda	12,841	12,216	14,716	14,159	18,236	17,319
<u>Promoción y asistencia social</u>						
Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras	2,623	2,709	3,324	3,389	3,645	3,804
Estancias infantiles a cargo de gobiernos estatales	184	243	214	204	275	273
Seguro de Vida para Mujeres Jefas de Familia	N/E	N/E	N/E	396	1,010	1,045
Subtotal Promoción y asistencia social	2,806	2,951	3,538	3,989	4,931	5,122
<u>Pensiones</u>						
Pensión para Adultos Mayores (Gobierno Federal)	12,923	12,972	17,693	24,324	36,478	39,707
Pensión para Adultos Mayores (Gobiernos Estatales)	8,645	9,681	10,001	10,616	10,126	11,255
Subtotal Pensiones	21,567	22,653	27,694	34,940	46,604	50,963
GASTO TOTAL	216,861	229,894	256,266	276,946	305,206	280,606

Fuente: Antón (2015), con base en información de la Cuenta Pública Federal y del Subsistema de Cuentas en Salud a Nivel Federal y Estatal (SICUENTAS). "Otras transferencias federales" en el gasto en salud a cargo de gobiernos estatales es el presupuesto del Ramo 12, exceptuando los programas de dicho ramo listados en el cuadro. Para el caso de las instancias infantiles y las pensiones para adultos mayores a cargo de gobiernos estatales, la información proviene de distintas fuentes oficiales de cada Estado de la República.

Notas:

(p): El gasto total para el año 2015 es preliminar, puesto que la información sobre el gasto en salud con recursos estatales aún no está disponible.

Las estancias infantiles a cargo de gobiernos estatales comprenden los Centros de Asistencia y Desarrollo Infantil más los Centros de Asistencia Infantil Comunitarios.

N/E: el programa no existía para el año en cuestión.

El Cuadro 13 presenta el gasto en programas no contributivos según el tipo de cobertura, como porcentaje del PIB y del gasto en desarrollo social a nivel federal. Se decide excluir el año 2015, dado que la información para dicho año es aún preliminar. Se observa que el gasto en dichos programas ha representado en promedio 1.7% del PIB y el 14.5% del gasto total en desarrollo social. En general, estas cifras se han mantenido relativamente constantes durante el periodo de análisis. No obstante, cabe señalar que en 1998 el gasto en programas no contributivos equivalía al 1.1% del PIB (Levy, 2008). Además, como se discutió en la sección V.2, el gasto en desarrollo social en general ha mantenido una tendencia creciente como porcentaje del PIB desde el año 1993.

Cuadro 13
Gasto en programas no contributivos de seguridad social según cobertura,
2010-2014 (porcentajes)

	2010	2011	2012	2013	2014
Como porcentaje del PIB:					
Salud	1.35	1.32	1.35	1.39	1.36
Vivienda	0.10	0.08	0.09	0.09	0.11
Promoción y asistencia social	0.02	0.02	0.02	0.02	0.03
Pensiones a adultos mayores (federal más estatales)	0.16	0.16	0.18	0.22	0.27
Total	1.63	1.58	1.64	1.72	1.77
Como porcentaje del gasto en desarrollo social federal:					
Salud	12.09	11.70	11.95	11.87	11.29
Vivienda	0.86	0.74	0.84	0.75	0.87
Promoción y asistencia social	0.19	0.18	0.20	0.21	0.24
Pensiones a adultos mayores (federal más estatales)	1.45	1.38	1.57	1.85	2.24
Total	14.59	14.01	14.56	14.69	14.64

Fuente: elaboración propia con base en información del INEGI y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

V.7 Medidas recientes en materia de seguridad social

En este apartado se ofrece una breve descripción de las medidas en materia de seguridad social más relevantes desde el año 2012 a la fecha.

V.7.1 Salud

La administración que corre estableció en el Programa Sectorial de Salud (2013-2018) los siguientes objetivos:

1. Consolidar las acciones de protección, promoción de la salud y prevención de enfermedades.
2. Asegurar el acceso efectivo a servicios de salud con calidad.
3. Reducir los riesgos que afectan la salud de la población en cualquier actividad de su vida.
4. Cerrar las brechas existentes en salud entre diferentes grupos sociales y regiones del país.
5. Asegurar la generación y el uso efectivo de los recursos en salud.
6. Avanzar en la construcción del Sistema Nacional de Salud Universal (SNSU) bajo la rectoría de la Secretaría de Salud.

Respecto al segundo objetivo, en la presente administración se ha promocionado el acceso a los servicios de salud que ofrece el IMSS a los estudiantes de las instituciones públicas de los niveles medio superior, superior y de posgrado. Bajo este esquema, los estudiantes no pagan cuota alguna por estos servicios. Debe recordarse que este programa se ofrece desde 1998.

De acuerdo con el sexto objetivo, el gobierno se ha propuesto avanzar en la construcción del SNSU. Una de las grandes ventajas que traería un esquema de salud universal, como el discutido en Levy (2008) y Antón, Hernández y Levy (2012), es que permitiría alcanzar no sólo la cobertura total de manera

homologada, con el acceso a los servicios de salud que ofrece el IMSS, sino también a un ordenamiento en el sector. Éste ha sido diagnosticado por distintos organismos (como la OECD, 2016) como muy fragmentado.

El diagnóstico de la OCDE (2016) arroja que la atención de salud se proporciona a través de un conglomerado de subsistemas desarticulados entre sí. Cada uno de ellos ofrece una gama distinta de servicios, con costos muy distintos, y con indicadores de desempeño muy disímiles. Como se argumentó en el México del 2012 (Chávez Presa, Hernández Trillo y López Calva, 2012), uno de los problemas más serios es que el acceso sigue estando determinado por la condición laboral del trabajador (véase también Levy, 2008).

Las estrategias y avances hacia la construcción de un SNSU se encuentran detallados en los documentos Programa Sectorial de Salud – Logros 2016 de la Secretaría de Salud (2017) y el Cuarto Informe de Labores 2015-2016 de la misma secretaría. Entre dichos avances, destaca la provisión de servicios médicos a las mujeres que presenten una emergencia obstétrica y a sus recién nacidos, sin importar su derechohabiencia o afiliación. A su vez, se han firmado convenios de intercambio de servicios de distintas instituciones de salud con los gobiernos de varios estados de la República. Por su parte, el Seguro Popular ha comenzado a registrar la prestación de servicios médicos interestatales, aunque el número de casos es bastante pequeño aún.

Una de las estrategias a seguir por la presente administración consiste en instrumentar mecanismos para sentar las bases de un SNSU. Sin embargo, al revisar los avances realizados éstos se reducen a señalar el aumento en el número de afiliados al SPSS y los esfuerzos para incorporar a adultos mayores a este sistema. No se habla infortunadamente de una estrategia para integrar lo fragmentado.

Desde nuestra perspectiva, hay dos estrategias fundamentales identificadas por el gobierno para avanzar hacia un SNSU. La primera se refiere a la necesidad de fortalecer la regulación en materia de salubridad general; la segunda señala la importancia de integrar un sistema universal de información en salud. Infortunadamente, de acuerdo con la OECD (2016) estos esfuerzos presentan todavía retos a superar.

No existe, pues, una estrategia clara para avanzar hacia la integración de un sistema disperso, fragmentado y heterogéneo en calidad. Es necesario avanzar en una estrategia que no sólo incluya la incorporación de personas al sistema, sino la incorporación de personas a un sistema integrado. Es necesario armonizar organizacionalmente al sistema a la par de la incorporación de la población. Homologar la calidad en servicios forma parte de dicha armonización, a la cual se puedan sumar las distintas instituciones de salud a nivel federal, estatal y municipal. Asimismo, se requiere garantizar la sostenibilidad financiera y uniformar la productividad y eficiencia de los distintos sistemas de salud. Finalmente, es menester indicar que la realización de convenios con entidades federativas ayuda

a paliar la desintegración del sistema, pero no soluciona de raíz la dispersión. En suma, resulta importante avanzar en cada uno de estos aspectos.

V.7.2 Programa Seguro de Vida para Mujeres Jefas de Familia

Este programa se inició en marzo del año 2013 con el objeto de incentivar el ingreso o la permanencia escolar de los hijos huérfanos de mujeres jefas de familia que se encuentran en situación de pobreza o carecen de seguridad social. El programa está a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno federal y tiene cobertura nacional. La mujer jefa de familia debe ser de nacionalidad mexicana entre 12 y 68 años de edad y que no tenga cónyuge, es decir, la mujer debe ser soltera, separada o viuda. Su ingreso mensual no debe ser mayor a \$2,130 para poder ser parte del programa. A su vez, los hijos beneficiarios deben tener entre 0 y 23 años de edad al momento del fallecimiento de la madre. En dicho caso, el apoyo consiste en una transferencia para cada uno de los hijos huérfanos, el cual aumenta gradualmente en función de la escolaridad del beneficiario. Para niños recién nacidos hasta educación preescolar, la transferencia es de \$330 mensuales; para los beneficiarios en nivel de educación superior, el apoyo mensual es de \$1,100, el cual puede incrementarse hasta \$2,040 en función de la condición socioeconómica, de discapacidad o de las calificaciones promedio del huérfano. Este monto se entrega de manera bimestral y requiere que los beneficiarios proporcionen evidencia de permanencia en el sistema educativo nacional.

De acuerdo con cifras oficiales a marzo de 2016, más de 6.1 millones de mujeres cuentan con este seguro. A su vez, se ha otorgado apoyo a más de 26,000 niños y adolescentes. Como se observa en el Cuadro 12, los recursos destinados a este programa superaron los mil millones de pesos en 2015. Este es un monto nada despreciable, tomando en cuenta que el programa sólo tiene cuatro años de existencia. De esta manera, las mujeres trabajadoras informales cuentan por primera vez con un seguro de vida financiado con impuestos generales.

V.7.3 Programa de Pensión para Adultos Mayores del Gobierno Federal

Este programa se inició en 2007 bajo el nombre de “Programa 70 y Más”. Originalmente, el programa ofrecía cobertura en localidades menores a 2,500 habitantes para la población mayor de 70 años que no contaba con pensión bajo el esquema contributivo. Sin embargo, en el año 2013 el programa cambió su nombre al actual y amplió su cobertura de dos formas: se disminuyó la edad mínima de 70 a 65 años, y se eliminó el requisito de tamaño de localidad. De esta manera, la población atendida se ha incrementado gradualmente de 1.86 millones en 2008 a 5.49 millones en 2014 (CONEVAL, 2015). Como resultado, los recursos de este programa en términos nominales se incrementaron a tasas del 32% anual en promedio durante el periodo 2013-2015 (véase el Cuadro 12).

Bajo las reglas actuales, el apoyo otorgado es de \$580 por mes, el cual se entrega al beneficiario de manera bimestral. Para ser acreedor a esta pensión, el

beneficiario debe tener más de 65 años de edad y ser mexicano de nacimiento o, en su defecto, contar con un mínimo de 25 años de residencia en el país. Además, no debe recibir un ingreso mensual superior a \$1,092 por concepto de jubilación o pensión de tipo contributivo. El programa también ofrece otros servicios como sesiones informativas sobre temas de salud, facilidades para acceder a apoyos otorgados por el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM), y actividades ocupacionales.

V.7.4 Seguridad social bajo el nuevo Régimen de Incorporación Fiscal

Como parte de la reforma fiscal de 2014, el antiguo Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECOS) desapareció. En su lugar, se implementó el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF). Este régimen aplica a las personas físicas con ingresos de hasta 2 millones de pesos anuales que realicen alguna de las siguientes actividades: (i) empresariales y de venta de bienes; (ii) prestación de servicios que no requieran título profesional; y (iii) trabajadores por comisión, cuyos ingresos por la venta de sus productos no excedan el 30% de sus ingresos totales. Los contribuyentes que estaban inscritos en el REPECO pasaron a ser parte del RIF de manera automática. El RIF está diseñado de tal forma que, en un plazo máximo de 10 años, el contribuyente de dicho régimen pasará a formar parte del régimen general para personas físicas.

Las personas físicas que se encuentren en el RIF están obligadas a inscribir a sus trabajadores asalariados a la seguridad social del régimen obligatorio (IMSS). Para incentivar dicha inscripción, los contribuyentes pueden beneficiarse de un subsidio temporal y decreciente a las cuotas de seguridad social a cargo de trabajadores y empleadores. Para tal efecto, se deben cumplir los siguientes requisitos: (i) que durante un periodo de dos años las personas físicas no hayan sido sujetos de contribuciones de seguridad social, o que no hayan aportado al INFONAVIT; y (ii) que el salario base de cotización del asegurado sea de hasta tres veces el salario mínimo general vigente en la Ciudad de México. Cabe señalar que los trabajadores independientes y patrones personas físicas también pueden beneficiarse de este subsidio temporal, bajo los mismos requisitos de los trabajadores asalariados.²⁰

Los porcentajes de subsidio se otorgan conforme a los siguientes cuadros, dependiendo de si la inscripción al RIF se llevó a cabo en el 2014 o en años posteriores:

²⁰ Como se mencionó anteriormente, tanto los trabajadores independientes como los patrones personas físicas se podían afiliar al IMSS de manera voluntaria con anterioridad a la implementación del RIF.

Porcentaje de subsidio a las aportaciones de trabajadores y patrones a la seguridad social para los inscritos al RIF durante el 2014

Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Año 7	Año 8	Año 9	Año 10	Año 11
50%	50%	50%	40%	40%	30%	30%	20%	20%	10%	10%

Porcentaje de subsidio a las aportaciones de trabajadores y patrones a la seguridad social para los inscritos al RIF después del 2014

Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Año 7	Año 8	Año 9	Año 10
50%	50%	40%	40%	30%	30%	20%	20%	10%	10%

El otorgamiento del subsidio se cancela si el contribuyente deja de tributar en el RIF, si el empleador deja de cubrir las contribuciones de seguridad social, o si éste ajusta el salario de sus trabajadores a la baja o incurre en alguna simulación u omisión que impacte en el cumplimiento de sus obligaciones. De acuerdo con el programa, en ningún caso las personas físicas o patrones que dejen de ser objeto del subsidio podrán volver a beneficiarse del mismo.

Como se observa en el Cuadro 6, el porcentaje de los trabajadores del sector privado con acceso a servicios de salud se ha incrementado ligeramente en los tres años más recientes. Cabe destacar que este incremento proviene de los trabajadores asalariados; el porcentaje correspondiente para empleadores y cuenta propia se ha mantenido sin cambios. Es posible que parte de dicho incremento se explique por la incorporación de trabajadores asalariados a la seguridad social a través del RIF. De ser éste el caso, los datos de la ENOE sugieren que el impacto de este régimen sobre la formalización laboral en términos relativos habría sido modesto hasta el momento.

VI. El Esquema de Seguridad Social Universal

Ante un panorama de un sistema de seguridad social fragmentado y de una baja cobertura del esquema contributivo, especialmente entre los trabajadores del sector privado, Levy (2008) ha propuesto una reforma a la seguridad social en México. En términos generales, la reforma consiste en desvincular la provisión de seguridad social para los trabajadores del sector privado del estatus laboral de la persona (asalariado vs. no asalariado). Al mismo tiempo, la propuesta incluye otorgar el mismo paquete de servicios a todos los trabajadores. Estas dos características definen al programa como “universal”, aunque debe enfatizarse que sólo aplicaría para todos los trabajadores del sector privado. Finalmente, el paquete de servicios básicos se financiaría a través de impuestos generales en lugar de contribuciones basadas en el ingreso laboral del trabajador.

En esta sección se ofrece una breve descripción de la propuesta de SSU de Levy (2008) y Antón, Hernández y Levy (2012). En particular, se discuten los elementos

que conforman los paquetes básico y complementario. Asimismo, se ofrece un costo estimado de la propuesta y la recaudación estimada de implementar un IVA generalizado.

VI.1 El paquete básico

El paquete básico de SSU consiste en la provisión de seguros de salud e invalidez y vida, así como de una pensión de retiro para todos los trabajadores y sus familias, independientemente de su estatus laboral. Detrás de este paquete básico está implícita la idea de que todos los trabajadores requieren de una cobertura de riesgos en salud, invalidez, vejez y muerte.

El seguro de salud consiste en proveer a los trabajadores todos los servicios actualmente otorgados por el IMSS. Esto es significativo, pues como se mencionó anteriormente, la cobertura en salud del esquema no contributivo es mucho más limitada que la cobertura del IMSS. De esta manera, los trabajadores formales asalariados seguirían recibiendo el mismo paquete de servicios, mientras que los trabajadores informales bajo el esquema actual se beneficiarían notablemente al contar con un paquete más amplio de servicios de salud.

Por su parte, el seguro de invalidez y vida sería idéntico al otorgado bajo el régimen obligatorio actual a un trabajador cuyo SBC equivale a dos salarios mínimos.²¹ Esto implica nuevamente una diferencia notable para los trabajadores informales bajo el régimen vigente, ya que actualmente éstos no cuentan con un seguro de invalidez. Los trabajadores masculinos informales también se verían beneficiados, ya que éstos se encuentran excluidos del Seguro de Vida para Mujeres Jefas de Familia.

En cuanto a la pensión de retiro, ésta sería idéntica al monto otorgado bajo el régimen obligatorio en vigor a un trabajador cuyo SBC es de dos salarios mínimos. Al mismo tiempo, se ofrecería una pensión mínima garantizada equivalente a un salario mínimo bajo la condición de que el trabajador esté inscrito en la SSU al menos 25 años. La pensión de retiro funcionaría de manera similar al esquema contributivo actual. Es decir, sería un programa individualizado y de contribuciones definidas, bajo el cual cada trabajador recibiría un depósito mensual en su cuenta de retiro.

VI.2 El paquete complementario

El paquete complementario contempla la protección ante riesgos de trabajo que enfrentan particularmente los trabajadores asalariados. Al mismo tiempo, prevé un esquema complementario de pensión para el retiro que sea proporcional al ingreso del trabajador. Nótese que todo ello implica que los componentes de vivienda y de guarderías y prestaciones sociales bajo el esquema contributivo actual quedarían fuera del paquete de SSU.

²¹ De acuerdo con información de la ENOE, aproximadamente el 50% de los trabajadores asalariados del sector privado tuvieron ingresos de hasta 2 salarios mínimos en 2016.

Al igual que bajo el régimen obligatorio en vigor, el seguro de riesgos de trabajo se encarga de ofrecer una cobertura ante accidentes en el lugar de trabajo. Para aminorar el problema de riesgo moral, la prima correspondiente debe ser cubierta por la empresa y estar basada en su propio historial de seguridad en el trabajo. Debido a que el paquete básico de SSU no incluye este seguro, la cobertura se ofrecería a todos los trabajadores asalariados independientemente de su nivel de ingreso.

El esquema complementario de pensión aplicaría sólo para aquellos trabajadores cuyo SBC sea mayor a dos salarios mínimos. La contribución sería directamente proporcional al SBC del trabajador y estaría financiada exclusivamente por los trabajadores y empleadores. La idea de fijar la contribución como una proporción creciente del SBC es evitar que las tasas de reemplazo no decrezcan conforme aumenta el ingreso del trabajador.

De esta forma, el esquema de pensiones bajo la SSU sería de “dos pilares”. El primer pilar consiste en una contribución fija a la cuenta individual de retiro de todos los trabajadores, financiada exclusivamente por el gobierno. Como se mencionó anteriormente, esta contribución equivaldría a aquélla realizada para un SBC de dos salarios mínimos bajo el régimen contributivo actual. El segundo pilar implica una contribución adicional y variable a la cuenta individual de aquellos trabajadores que ganan más de dos salarios mínimos, financiada por el propio trabajador y su empleador.²²

A manera de ilustración, el Cuadro 14 muestra cuáles serían las contribuciones privadas bajo el paquete complementario de SSU en función de múltiplos del SBC. El cuadro supone una empresa que paga una prima por riesgos de trabajo equivalente a 1.5% del SBC. Para propósitos de comparación, el cuadro también muestra las contribuciones privadas bajo el régimen obligatorio actual.

Se puede observar que, para trabajadores que ganan hasta 2 SM, la diferencia en contribuciones entre el régimen actual y de la SSU equivale a un factor de 22.7 veces.²³ Esto cobra una mayor relevancia cuando se estima que aproximadamente el 50% de los trabajadores del sector privado gana hasta 2 SM. Claramente, la diferencia en contribuciones disminuye gradualmente conforme el SBC aumenta. Sin embargo, inclusive para trabajadores que ganan más de 10 SM dicha diferencia sería de poco más del doble.

²² Bajo este esquema de “dos pilares”, ciertos empleadores podrían tener incentivos a subreportar el SBC de sus trabajadores. Este problema podría aminorarse bajo esquemas de cruce de información entre las autoridades del SAT y de la SSU.

²³ Esta disminución se explica fundamentalmente por la eliminación del componente de cuota fija del seguro de enfermedades y maternidad, y la eliminación de las aportaciones al componente de vivienda.

Cuadro 14
Ejemplo de contribuciones privadas bajo el paquete complementario de SSU
y del régimen obligatorio actual en función de múltiplos del salario base de
cotización (SBC)

	SBC				
	Hasta 2 SM	2 a 3 SM	3 a 5 SM	5 a 10 SM	Más de 10 SM
Paquete complementario de SSU					
Seguro de riesgos de trabajo	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5
Pensión de retiro	0	3	5	7	8
Total	1.5	4.5	6.5	8.5	9.5
Régimen obligatorio actual					
Total	34.1	27.3	24.4	22.5	21.3
Régimen actual/SSU					
Total	22.7	6.1	3.8	2.6	2.2
Memorándum					
Trabajadores en sector privado (% acumulado)	53.3	80.2	94.1	98.9	100.0

Fuente: elaboración propia con base en datos de la ENOE al cuarto trimestre de 2016.
 SM: salarios mínimos.

VI.3 Costo estimado

En esta sección se ofrece un costo estimado del paquete de SSU. De acuerdo con lo comentado anteriormente, esto se reduce a calcular el costo del paquete básico de SSU debido a que el paquete complementario se financia exclusivamente con recursos privados. Debido a la disponibilidad de información, los cálculos se llevan a cabo con datos del año 2015.

El Cuadro 15 muestra el costo anual estimado de la SSU por trabajador asegurado en pesos corrientes para el año 2015. El componente del Seguro de Enfermedades y Maternidad (SEM) se calcula de la siguiente manera. Primero, se reporta el gasto total del SEM. Este monto fue de \$282.1 mmdp, de acuerdo con información del IMSS (2016). Sin embargo, este gasto incluye el pago a los pensionados y jubilados del IMSS, así como el costo por beneficios a los empleados del Instituto bajo el régimen de jubilaciones y pensiones. Estos pagos totalizaron \$54.4 mmdp. De esta manera, el gasto efectivo del SEM fue de \$227.7 mmdp en 2015, el cual se divide entre el total de trabajadores asegurados en el IMSS bajo el régimen ordinario. Así, el gasto por trabajador del SEM se estima en \$12,734 al año. Para la estimación del gasto del Seguro de Retiro, Cesantía y Vejez, y del Seguro de Invalidez y Vida, se calcula la contribución de dichos seguros bajo el régimen en vigor del IMSS para un trabajador cuyo SBC es de dos salarios mínimos en 2015. Esto arroja un gasto de \$4,948 y de \$843 anuales, respectivamente. Como puede observarse, el costo anual por trabajador bajo el paquete de SSU equivaldría a \$18,525.

Del Cuadro 15, se observa que el seguro de enfermedades y maternidad representa poco más de dos terceras partes del costo del paquete de SSU. Como

se mencionó anteriormente, este seguro se haría extensivo a todos los trabajadores del sector privado. En este sentido, resulta conveniente hacer un comparativo del gasto en salud por trabajador asegurado bajo los dos esquemas vigentes en años recientes.²⁴

Cuadro 15
Costo estimado del paquete de Seguridad Social Universal, 2015
(pesos corrientes anuales por trabajador)

	2015
Seguro de Enfermedades y Maternidad (IMSS)	
A. Gasto total (mdp)	282,122
B. Pagos a pensionados y jubilados IMSS más costo por beneficios a empleados (mdp)	54,384
C. Gasto efectivo (A - B)	227,738
D. Trabajadores asegurados (1) (miles)	17,884
Gasto por asegurado (pesos)	
Seguro de enfermedades y maternidad (C/D)	12,734
Seguro de Retiro, Cesantía y Vejez	4,948
Seguro de Invalidez y Vida	843
Total	18,525

Fuente: elaboración propia con base en datos del IMSS (2016) y de la ENOE.

Notas

mdp: millones de pesos.

(1) Incluye a los trabajadores del sector privado bajo el régimen ordinario y a los trabajadores del IMSS como patrón.

El gasto por asegurado de los seguros de retiro, cesantía y vejez, y de invalidez y vida corresponde a las aportaciones anuales para un trabajador cuyo SBC es de 2 salarios mínimos.

El Cuadro 16 muestra dicha información para el periodo 2010-2014. El año 2015 se excluye puesto que la información sobre el gasto no contributivo en salud aún es preliminar. El gasto del SEM por trabajador asegurado se estima de la forma descrita en el párrafo anterior con base en los informes anuales del IMSS. A su vez, el gasto no contributivo por trabajador informal se estima con base en la información del Cuadro 12 y de la ENOE. Se puede observar que, para el año 2014, el gasto por trabajador en el esquema contributivo fue de \$12,698 al año, mientras que bajo el esquema no contributivo dicho monto fue de \$7,754. Es decir, el gasto público en salud por trabajador informal en 2014 correspondió al 61% de lo que se gastó por trabajador asegurado del IMSS. Esto implica que, en términos de salud, el paquete de SSU sólo necesitaría financiamiento adicional por cada trabajador informal equivalente al 39% del gasto por asegurado en el IMSS.

²⁴ Sólo se ofrece un comparativo para el gasto en salud bajo ambos esquemas, puesto que éstos no son directamente comparables en términos del gasto en pensiones y en el seguro de invalidez y vida por trabajador asegurado.

Cuadro 16
Gasto anual en salud por trabajador
según esquema de seguridad social
(cifras en millones)

	2010	2011	2012	2013	2014
Esquema contributivo (EC)					
A. Gasto en el SEM (1)	161,404	179,676	198,833	210,291	218,910
B. Trabajadores asegurados (2)	14.74	15.35	16.06	16.53	17.24
C. Gasto por trabajador en pesos (A/B)	10,951	11,705	12,379	12,726	12,698
Esquema no contributivo (ENC)					
D. Gasto total en salud	179,647	192,074	210,319	223,857	235,435
E. Trabajadores informales	28.31	30.20	29.92	30.67	30.36
F. Gasto por trabajador en pesos (D/E)	6,346	6,360	7,029	7,299	7,754
Gasto por trabajador: ENC/EC	0.58	0.54	0.57	0.57	0.61

Fuente: elaboración propia con base en Antón (2015), información del IMSS (varios años) y de la ENOE (varios años).

Notas:

- (1) SEM: Seguro de Enfermedades y Maternidad del IMSS. El gasto en el SEM excluye el pago a los pensionados y jubilados del IMSS y el costo por beneficios a empleados del IMSS bajo el Régimen de Jubilaciones y Pensiones.
(2) Incluye a los trabajadores del sector privado bajo el régimen obligatorio y a los trabajadores del IMSS como patrón.

Para tener una idea más precisa sobre el costo del esquema básico de SSU, se debe descontar lo que gasta actualmente el gobierno en seguridad social. Con ello, se puede estimar el monto de ingresos extra que tendría que recaudarse para financiar el paquete básico de SSU. Estos cálculos se muestran en el Cuadro 17 para el año 2015, con base en información de la Cuenta Pública Federal. Como se describió en el Cuadro 9, bajo el esquema contributivo el gobierno gastó en dicho año un total de \$102.3 mmdp. De este monto, el seguro de enfermedades y maternidad representó más de dos terceras partes del total. Para el caso del esquema no contributivo, el gasto total se estimó en \$313.3 mmdp. Los montos de vivienda, promoción y asistencia social, y pensiones provienen del Cuadro 12. Debido a que aún no se cuenta con información del gasto en salud a cargo de gobiernos estatales para el año 2015, de manera conservadora se supone que dicho gasto fue equivalente al realizado en 2014. En total, se estima que el total de recursos públicos a la seguridad social en 2015 fue de \$415.6 mmdp.

Para estimar el monto total de la SSU a financiarse con recursos públicos, simplemente se multiplica el costo estimado por trabajador reportado en el Cuadro 15 por el número total de trabajadores. De acuerdo con información del Cuadro 5, al cuarto trimestre de 2015 había unos 45.7 millones de trabajadores en el sector privado. De esta forma, el costo estimado de la SSU sería de \$846.8 mmdp en 2015. Al descontar lo que se gasta en seguridad social bajo el esquema actual, esto implicaría un gasto adicional de \$431.2 mmdp. Estos números sugieren que actualmente el gobierno federal y los gobiernos estatales gastan en seguridad social el equivalente al 49% de lo que costaría el paquete de SSU. A su vez, el gasto adicional requerido equivaldría a 2.3% del PIB.

Cuadro 17
Gasto público en seguridad social: status quo vs. SSU, 2015
(cifras en millones de pesos corrientes)

Gasto público en seguridad social	
Esquema contributivo	102,257
Seguro de retiro, cesantía y vejez (1)	29,500
Seguro de enfermedades y maternidad	70,390
Seguro de invalidez y vida	2,367
Esquema no contributivo	313,324
Salud (2)	239,921
Vivienda	17,319
Promoción y asistencia social	5,122
Pensiones	50,963
Total	415,582
Gasto público bajo SSU	846,781
Gasto adicional	431,199

Fuente: elaboración propia con base en información de la Cuenta Pública Federal.

Notas:

- (1) Incluye el gasto por concepto de cuota social.
- (2) La estimación supone que el gasto a cargo de gobiernos estatales en 2015 fue equivalente al monto gastado en 2014.

VI.4 Financiamiento

Como se discutió previamente, el paquete de SSU requiere de aproximadamente 2.3% del PIB de recursos adicionales. En Antón, Hernández y Levy (2012) se planteó la implementación de un IVA generalizado como fuente complementaria de financiamiento de la SSU. De esta manera, se plantea una fuente recurrente de financiamiento debido a que el gasto en SSU también es de carácter recurrente.

Para estimar a cuánto ascendería la recaudación adicional bajo un IVA generalizado, se utiliza el modelo estático de equilibrio general de Antón y Hernández (2017). En dicho modelo, existe un número finito de trabajadores que son heterogéneos en términos de su habilidad laboral. Esta habilidad es exógena y, dependiendo de ella, el trabajador puede escoger entre tres ocupaciones alternativas: el trabajo por cuenta propia o el empleo asalariado formal o informal. Los trabajadores asalariados ofrecen su trabajo a las empresas, las cuales difieren en tamaño. A su vez, el modelo incluye varios impuestos, tales como el impuesto sobre la renta a personas físicas (ISR-PF) y morales (ISR-PM), el impuesto al valor agregado (IVA) y el impuesto estatal a la nómina. El ISR-PF está en función del nivel de ingreso de los asalariados formales con el objeto de replicar el esquema vigente en México. El modelo también supone transferencias de monto

fijo a los trabajadores informales, tanto asalariados como cuenta propia. Estas transferencias capturan el gasto en la seguridad social no contributiva por parte del gobierno.

Las empresas pueden contratar trabajadores asalariados formales y/o informales. En caso de contratar trabajadores formales, tanto la empresa como el trabajador contribuyen a la seguridad social. De manera similar al esquema vigente en México, dichas contribuciones están en función del salario del trabajador y son regresivas. En caso de contratar trabajadores informales, la empresa sólo cubre el salario del trabajador, con lo cual evade cualquier contribución a la seguridad social. Sin embargo, enfrenta cierta probabilidad de ser detectado por la autoridad. Esta probabilidad depende positivamente del tamaño de la empresa, de tal forma que una empresa pequeña enfrenta una probabilidad baja de ser descubierto en prácticas de evasión de impuestos; por el contrario, si la empresa es suficientemente grande, la empresa es detectada con probabilidad uno.

Bajo esta especificación, el esquema de impuestos, contribuciones y transferencias de seguridad social son cruciales para determinar las decisiones ocupacionales de los trabajadores en el margen. Por ejemplo, un incremento en las transferencias de monto fijo implicaría que para ciertos trabajadores con determinada habilidad laboral le generaría mayores ganancias una ocupación informal que una formal. De esta manera, las decisiones ocupacionales son endógenas en el modelo y dependen de este esquema de impuestos, contribuciones y transferencias.

El modelo se calibra para la economía mexicana utilizando datos de 2013. Entre otras cosas, el modelo replica la distribución ocupacional observada en los datos y el salario promedio de los trabajadores asalariados formales e informales. En la parte fiscal, el modelo también reproduce razonablemente bien la recaudación por concepto de ISR-PF, ISR-PM y contribuciones a la seguridad social, así como el gasto en la seguridad social no contributiva. Para el caso del IVA, el modelo supone una tasa de 11% sobre los bienes que son gravables bajo el régimen vigente. Este porcentaje se interpreta en términos de una tasa efectiva de impuesto, lo cual implica una tasa de evasión de $1 - (0.11/0.16) = 31\%$. Puesto que la recaudación por IVA en 2013 fue de 3.3% del PIB, la “productividad” del IVA es de $3.3/16 = 20.6\%$.

Una vez calibrado el modelo, se lleva a cabo un ejercicio de reforma fiscal. Bajo dicho ejercicio, se eliminan las contribuciones a la seguridad social, el impuesto estatal a la nómina y las transferencias de monto fijo a los trabajadores informales. Al mismo tiempo, la tasa de IVA en los bienes originalmente no gravados se incrementa de 0 a 11%. Finalmente, se otorga una transferencia de monto fijo idéntica para todos los trabajadores. Esta transferencia equivale al paquete de beneficios por trabajador bajo la SSU.

El modelo sugiere que la recaudación por IVA bajo una tasa efectiva y generalizada de 11% sería de 6.7% del PIB. Con ello, la productividad del IVA se incrementaría a $6.7/16 = 42\%$. Este incremento en la productividad sería natural puesto que se estarían eliminando las exenciones y la tasa cero que existen bajo el régimen actual.

Como se discute en Antón, Hernández y Levy (2012), la productividad del IVA para varios países de América Latina se encuentra alrededor de este valor; de hecho, el promedio para una muestra de 10 países latinoamericanos es del 45%. Por lo tanto, una productividad del IVA del 42% para México como lo sugiere el modelo se ubicaría ligeramente por debajo del promedio en América Latina. Por otra parte, cabe resaltar que la simulación del modelo sigue suponiendo una tasa de evasión del IVA del 31% ($= 1 - 0.11/0.16$). Por estas dos razones, una recaudación del 6.7% del PIB bajo un IVA generalizado parece razonable.

Al respecto, resulta de interés comparar los resultados del modelo con las estimaciones oficiales reportadas por la Secretaría de Hacienda (2016). En su Presupuesto sobre Gastos Fiscales 2016, dicha Secretaría estima que las pérdidas fiscales por exenciones y tasas reducidas en el IVA equivalieron a 0.26% y 1.18% del PIB, respectivamente, en el año 2016. Así, la pérdida fiscal en el IVA en dicho año se estima en 1.44% del PIB. Como se detalla en dicho documento, esta estimación se realiza suponiendo una tasa general del IVA de 16%, sin cambio alguno en la eficiencia administrativa de dicho impuesto. De acuerdo con la información de la misma Secretaría, la recaudación del IVA fue del 3.82% del PIB en 2016. Con base en estos datos, la Secretaría de Hacienda estima que, bajo una tasa general del IVA de 16% sin exenciones ni tasas reducidas, la recaudación habría sido de $3.82 + 1.44 = 5.3\%$ del PIB en 2016. Este porcentaje se encuentra muy por debajo de la estimación del 6.7% del PIB en nuestro modelo.

De acuerdo con las propias estimaciones de la Secretaría de Hacienda, la productividad del IVA bajo una tasa general del 16% sería de $5.3/16 = 33\%$. Es decir, la productividad del IVA en México estaría 12 puntos porcentuales por debajo del promedio de América Latina. Por supuesto, esto requeriría una explicación detallada por parte de las autoridades de la Secretaría de Hacienda del por qué México seguiría teniendo una productividad del IVA tan baja, inclusive bajo una tasa generalizada del impuesto.

Puesto que el modelo se calibra para el año 2013, el siguiente paso es transformar la recaudación adicional del IVA en 2013 a pesos del 2015. Si se utiliza la información del PIB al cuarto trimestre del 2013 y la inflación medida por el Índice Nacional de Precios al Consumidor, la recaudación adicional de IVA en 2015 equivaldría a \$611.0 mmdp. Puesto que se requieren \$431.2 mmdp adicionales para el financiamiento de USI, los resultados sugieren que el paquete de USI podrían financiarse a través de un IVA generalizado. Esto dejaría un remanente de $\$611.0 - \$431.2 = \$179.8$ mmdp. Este monto podría utilizarse para compensar a las familias más pobres del país por el IVA generalizado; para

compensar a los gobiernos estatales por la eliminación del impuesto sobre la nómina y la eliminación del servicio de estancias infantiles; y para cubrir las pensiones de los trabajadores jubilados del IMSS, entre otras cosas.

Por supuesto, estas estimaciones se abstraen de varios elementos importantes. Entre ellos se encuentran los cambios a futuro en la pirámide poblacional y en los factores epidemiológicos. Es bastante probable que el gasto en seguridad social como porcentaje del PIB se incremente durante los próximos años. Sin embargo, cabe señalar que este escenario se presentaría independientemente de que se realice una reforma a la seguridad social. Lo que se plantea en Levy (2008), Antón, Hernández y Levy (2012) y en este documento es un ordenamiento y homogeneidad en la provisión de estos servicios, al menos para los trabajadores del sector privado, así como un esquema de financiamiento recurrente y, en principio, viable para tal efecto.

Referencias

- Antón, Arturo y Fausto Hernández (2017), “Un modelo macroeconómico con impuestos y decisiones ocupacionales para la economía mexicana”, *manuscrito*, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Antón, Arturo (2015), “Cálculo del gasto público en programas no contributivos en México”, *manuscrito*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Antón, Arturo, Fausto Hernández y Santiago Levy (2012), *The End of Informality in Mexico? Fiscal Reform for Universal Social Insurance*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bagehot, Walter (1876), *Lombard Street: A Description of the Money Market*, London: Henry King and Co. Reimpreso por Library of Economics and Liberty, 2014.
- Bastable, Charles F. (1892), *Public Finance*, Macmillan and Co. Limited, London.
- Centro de Estudios Espinosa Yglesias (2013), *El México del 2013. Propuesta para una Pensión Universal*, CEEY, México.
- Chávez Presa, Jorge, Fausto Hernández y Luis Felipe López Calva (2012), *El México del 2012. Reformas a la Hacienda Pública y al Sistema de Protección Social*, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2015), *Pensión para Adultos Mayores: Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015*, CONEVAL, México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2012), *Evaluación Estratégica de Protección Social en México*, CONEVAL, México.
- Friedman, Milton (1957), *A Theory of the Consumption Function*, Princeton University Press.
- Hernández, Fausto (2010), “Historia mexicana de las finanzas públicas en el siglo XX”, en Sandra Kunz (editora), *Historia Económica General de México*, El Colegio de México.
- Instituto Mexicano del Seguro Social (2016), *Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la Situación Financiera y los Riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social 2015-2016*, México.
- Levy, Santiago (2008), *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*, Brookings Institution Press, Washington, DC.
- Musgrave, Richard A. (1959), *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, McGraw Hill Book Company, Nueva York.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2016), *Estudios de la OCDE sobre los Sistemas de Salud: México*, OECD Publishing, París.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016), *Presupuesto de Gastos Fiscales 2016*, México.
- Secretaría de Salud (2017), *Programa Sectorial de Salud 2013-2018 – Logros 2016*, México.
- Secretaría de Salud (2016), *Cuarto Informe de Labores, 2015-2016*, México.
- Scott, John (2014), “Redistributive impact and efficiency of Mexico’s fiscal system”, *Public Finance Review* 42 (3), 368-390.
- Soto, Carlos J. (2012), “La seguridad social mexicana y sus carencias”, en Berenice P. Ramírez y Roberto Ham (coordinadores), *Encrucijadas, perspectivas y propuestas sobre la seguridad social en México*, UNAM y El Colegio de la Frontera Norte.