

Impacto y Eficiencia Redistributiva del Sistema Fiscal de México

John Scott (Centro de Investigación y Docencia Económica – CIDE)

[Commitment to Equity Project \(CEQ\)](#)

Twitter @noralustig

Septiembre 2013

Antecedentes

En las últimas dos décadas, México ha implementado una serie de gastos y reformas políticas importantes que han aumentado de manera significativa el impacto redistributivo del gasto social. Estas incluyen:

- Una reasignación amplia del gasto público hacia la política social en la década de 1990 , de un 25% a un 49 %.
- La introducción de programas de transferencias innovadores y efectivamente focalizados - en particular, las transferencias en condicionadas de *Progresas / Oportunidades*.
- Una reorientación pro-rural general de los servicios básicos de educación, servicios de salud para los no asegurados y los subsidios alimenticios, corrigiendo así una fuerte parcialidad con regiones urbanas reflejada en los niveles de gasto social asignados en las décadas anteriores.

Una segunda ola de reformas durante la última década ha aumentado el gasto público en programas no contributivos de protección social beneficiando a los pobres, incluyendo la introducción y el rápido crecimiento en los últimos cinco años de programas de pensiones básicas (Adultos Mayores, 70 y más) y seguro de salud no-contributivo (Seguro Popular). Estos programas han ampliado la cobertura de la seguridad social básica significativamente, pero han sido introducidos como soluciones ad hoc , en lugar de en el contexto de una reforma global del sistema de seguridad social. Los beneficios ofrecidos por estos programas son más bajos y menos seguros que los ofrecidos por la seguridad social contributiva, pero tienen el efecto colateral de subsidiar el trabajo informal. Las categorías de gastos más progresivas en la actualidad incluyen la mayoría de las transferencias directas y programas de alimentación, servicios de educación básica y servicios de salud para los no asegurados.

Impacto redistributivo del sistema fiscal de México

Aunque estas reformas han aumentado significativamente el impacto redistributivo del sistema fiscal de México, el país aún está muy por debajo de su potencial redistributivo, medido en base al ingreso per cápita, la calidad (y la eficacia redistributiva) de sus mejores programas sociales, así como los logros de países comparables en la región. Mientras que el ingreso per cápita de México es similar al de Argentina y más alto que el de Brasil, el gasto social como porcentaje del PIB es de 10%, que representa menos de la mitad del de Argentina y el 60% del de Brasil. La eficacia redistributiva de este gasto en México, medida como el porcentaje de cambio en el coeficiente de Gini dividido por el porcentaje del PIB destinado al gasto social (1,39) es más bajo que el de Argentina (2,12) y similar al de Brasil (1,37). Por lo tanto, la reducción total de la desigualdad estimada para México a través del

gasto social (14,4 %) está por debajo de la reducción que se ha estimado para Argentina y Brasil en 10 y 6 puntos porcentuales, respectivamente.

La mayor parte de esta redistribución se logra a través de transferencias en especie bajo el supuesto (fuerte) de que el valor monetario de los bienes y servicios que se transfieren es equivalente al costo medio de la provisión. Los programas de transferencias directas de México son tan eficaces en la reducción de la pobreza extrema (medida en base a la línea de pobreza de \$2,5 PPP) como los de Argentina y más de dos veces más eficaces que los de Brasil. Sin embargo, México gasta sólo el 1% de su PIB en dichas transferencias, mientras que Argentina y Brasil dedican 3,7% y 4,2%, respectivamente. Así, mientras que las transferencias reducen la pobreza extrema en un 58% y un 28,5% en estos dos países, estas reducen la pobreza en apenas 15% en México.

Explicación de las Deficiencias del Sistema

El fracaso del sistema fiscal de México en lograr su potencial redistributivo puede ser explicado en base a tres características principales del sistema: 1) un sistema fiscal progresivo pero relativamente improductivo con bajos niveles de ingresos por impuestos indirectos, 2) un bajo nivel gasto en transferencias directas y 3) una parte importante de los escasos recursos fiscales todavía se asigna a instrumentos con eficacia redistributiva limitada.

Esta desafortunada combinación no es accidental. El sistema fiscal de México es al mismo tiempo uno de los más progresivos y menos productivos de la región. Amplias exenciones y subsidios explícitos que en teoría están destinados a proteger a los pobres a menudo hacen lo contrario en la práctica. Algunos ejemplos son:

- Exención generales de IVA en alimentos y medicinas.
- Un impuesto al consumo de gasolina que se convierte en *negativo* cuando el precio internacional de referencia se eleva por encima del precio fijado por el gobierno nacional. Esto ha generado un subsidio acumulado de 6 % del PIB entre 2006 y 2012.
- Impuesto negativo o subsidio al empleo para los trabajadores del sector formal.
- Subsidios a los sistemas de seguridad social contributivos.
- Subsidios para la educación superior pública y becas educativas (excluyendo las de *Oportunidades*).

Al igual que con cualquier subsidio general al consumidor - especialmente en un contexto de alta desigualdad de ingresos - la mayor parte de los beneficios de las exenciones del IVA y el subsidio de gasolina benefician a los grupos con ingresos más altos. La mayoría de los trabajadores pobres están excluidos de los subsidios a los sistemas contributivos de seguridad social y el impuesto sobre la renta negativo, porque ellos están en el sector informal. Los subsidios para la educación superior y las becas tienden a beneficiar a los estratos de mayores ingresos, que pueden pagar los costos implícitos o explícitos necesarios para acceder a ellos. Es cierto que algunos de estos beneficios sí llegan a los pobres y son más importantes para los pobres que para los no pobres, en relación con sus respectivos niveles de ingresos. Pero lo que los pobres ganan por los efectos directos de un sistema fiscal

mas progresivo es mucho menor que lo que pierden debido a las limitada cantidad de transferencias dicho sistema es capaz de financiar por ellos.

La amplia gama de valores de coeficientes de concentración entre y dentro de las principales dimensiones de políticas analizadas (educación, salud, seguridad social, apoyo a los ingresos y programas de alimentos) y las diferencias asociadas en la eficacia redistributiva de los principales instrumentos, revelan importantes oportunidades para mejorar el impacto redistributivo global del sistema.

La Economía y la Política de los Números

¿Cómo podemos explicar la persistencia de instrumentos redistributivos ineficaces en detrimento de medidas más eficaces? En algunos casos, esto refleja la captura de beneficios por parte de grupos de interés organizados. Los subsidios agrícolas y los beneficios de los sistemas de seguridad social del sector público muy por encima de los beneficios disponibles a los trabajadores formales del sector privado, por ejemplo, son legados del régimen corporativista que dominó en mayor parte del siglo 20.

Sin embargo, en la mayoría de los casos, la explicación consiste en una simple trampa de desigualdad: en un contexto de alta desigualdad de ingreso (de mercado), los hogares pobres no pueden pagar los costos que impone el acceso a muchos beneficios públicos. La Tabla 1 resume algunos de estos costos y lo que se debe hacer para resolverlos.

Por último, la geografía y la dispersión de población, la cual es excepcionalmente alta en México, actúan como un tercer tipo de barrera que contribuye a la alta desigualdad tanto fiscal como del ingreso.

Tabla 1 : Costos para acceder a los beneficios públicos	
Costo	Cómo resolver
Tarifas explícitas o implícitas a los usuarios, sobre todo en la educación superior y los servicios hospitalario	Cambiar a una financiación tributaria
Cotizaciones a la seguridad social	Reducir beneficios para incrementar cobertura o transitar hacia financiamiento por medio de impuestos generales, no salariales
Costos de oportunidad asociados con los ingresos laborales no percibidos al obtener una educación superior	Pasar de subsidiar la oferta de servicios a becas bien focalizadas
Poder de compra para acceder a bienes y servicios subvencionados	Cambiar a subsidios focalizados y transferencias directas

Conclusión

Las reformas fiscales siempre deben concebirse y aplicarse en forma integral, pero esto es particularmente importante en el equilibrio de bajos nivel de ingresos fiscales y alto nivel de desigualdad que impera en México, conformando una trampa de desigualdad. Un contrato fiscal más equitativo transitaría de subsidios generalizados y un sistema contributivo de seguridad social truncado a un país con una base amplia de impuestos que financiaría un sistema de beneficios efectivos y universales.