

Reforma Social y Hacendaria 2013

Endeudamiento y mayores impuestos,
¿a cambio de qué?



MÉXICO
EVALÚA
CENTRO DE ANÁLISIS
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Contenido

Reforma Social y Hacendaria 2013.	2
Endeudamiento y mayores impuestos, ¿a cambio de qué?	
I El fin de la Responsabilidad Fiscal	7
II Ingresos. Que pague más quien ya pagaba	10
<i>a. Incentivos no tan atractivos para la formalidad</i>	13
<i>b. Incentivos para un sector de la construcción informal</i>	14
III Egresos. ¿En qué se gastarán más deuda y más impuestos?	15
<i>i. La “pensión popular”, no universal</i>	17
<i>ii. Un seguro de desempleo pagado por los trabajadores, no por la Reforma Hacendaria</i>	19
IV Un paquete fiscal que favorece la informalidad en el empleo	20
<i>El aumento de contribuciones al IMSS. Remedio de corto plazo</i>	20
V La recentralización del gasto público	21
Conclusiones y recomendaciones	22
Anexos	24
Referencias	32

Reforma Social y Hacendaria 2013. Endeudamiento y mayores impuestos, ¿A cambio de qué?

Por Oliver Azuara¹

La recurrencia de las crisis económicas provocadas por el gasto y endeudamiento excesivos durante los años 70, 80 y 90 generó un consenso en torno a la necesidad de estabilidad económica de nuestro país y a iniciar un proceso de federalización de gasto público. Luego de pagar los costos de diversos programas de ajuste, México había logrado un consenso en cuanto a la necesidad de no gastar más de lo recaudado. La credibilidad otorgada por la disciplina fiscal reciente nos convirtió en una referencia de estabilidad y oportunidad de inversión. La estabilidad atrajo la inversión de gran cantidad de empresas internacionales en algunos sectores específicos y México ganó un papel más importante en el comercio internacional. Hoy nuestro país es una de las economías más globalizadas y con mejor reputación y estabilidad económica, en gran parte por lo construido durante los últimos 15 años.

Desafortunadamente, el proceso de estabilidad macroeconómica observado durante este periodo no fue acompañado de mejoras internas que incrementaran la competitividad de nuestra economía, particularmente en los bienes que no son comerciados internacionalmente. La falta de consensos políticos impidió que sectores económicos clave (i.e. energía, telecomunicaciones, empleo) se mantuvieran funcionando con lógicas de antaño ante desafíos del siglo XXI. Asimismo, el proceso de federalización del gasto público se ha hecho de manera accidentada, lo que ha dado origen a esquemas poco transparentes e ineficientes en la asignación y ejercicio de recursos en estados y municipios. Paradójicamente, la falta de reglas claras sobre el uso y destino de los recursos públicos por parte de los gobiernos estatales y municipales ha erosionado la capacidad del Estado mexicano en su conjunto para atender las necesidades de una población creciente y más participativa en un entorno de mayor competencia política.

Como respuesta a esta situación, el nuevo gobierno federal y los principales partidos políticos acordaron un mecanismo de negociación —**el Pacto por México**— para facilitar la implementación de varias de las reformas que promovieran mayor crecimiento económico. En este marco, el pasado 8 de septiembre el gobierno federal envió para consideración del Congreso de la Unión el paquete fiscal para 2014 más un conjunto de iniciativas de ley. A todo ello se le denominó la “*Reforma Social y Hacendaria*” cuyo objeto, se dice, es aumentar la capacidad financiera del Estado mexicano, y al mismo tiempo crear un sistema de seguridad social universal.

¹ Doctor en Políticas Públicas (@oazuara). Agradezco a Edna Jaime, Marco Fernández y Noel Pérez sus comentarios para mejorar el contenido de este documento. A Odette Maciel su invaluable ayuda y comentarios. Cualquier comentario o sugerencia se puede remitir a oazuara@yahoo.com. Documento realizado para México Evalúa.

El paquete de reformas incluye un cambio completo de la Ley de Impuesto sobre la Renta, cambios en las contribuciones a la seguridad social y su funcionamiento (Ley del Seguro Social, Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, y dos nuevas leyes —Pensión Universal y Seguro de Desempleo—), creación de nuevos programas no contributivos con cambios a la Constitución (Art. 4 y 123), cambios en la Ley General de Salud, Ley de Contabilidad Gubernamental y particularmente la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Junto con estas iniciativas se envió el paquete económico anual —Criterios Generales de Política Económica (CGPE), Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)—. **Todo el paquete debe ser analizado y, en su caso, aprobado o desechado por el Congreso de la Unión antes del 15 de noviembre. Es decir, el Congreso cuenta con apenas 68 días para legislar el mayor cambio fiscal de las últimas décadas.**

Todas las iniciativas representan un cambio mayúsculo en la estructura fiscal de nuestro país y pueden considerarse como un intento encomiable por tratar de mejorar el sistema fiscal mexicano. Sin embargo, la complejidad, las restricciones políticas y de tiempo para su aprobación pueden generar problemas que no están identificados de antemano. Nuestro propósito es tratar de identificar estos problemas y buscar que se genere una discusión informada acerca de los riesgos que una aprobación desinformada y poco transparente puede generar sobre la economía en su conjunto.

En este documento se analiza de manera general el contenido de este paquete. El análisis fue hecho con la información disponible en fuentes públicas (SHCP, INEGI, CONAPO, Banco Mundial, CEPAL, *Economist Intelligence Unit*). **Tratamos de identificar contradicciones y riesgos en las iniciativas en su conjunto, pues una mala implementación de tantos cambios puede erosionar de manera importante la estabilidad económica del país y con ello el bienestar de la ciudadanía. Asimismo, se indican algunas áreas que no fueron incluidas y que requieren cambios estructurales y no un financiamiento adicional, tal como propone el Ejecutivo.**

En la revisión se encuentra que la autoridad hacendaria propone aumentar los ingresos federales principalmente mediante cambios en el Impuesto Sobre la Renta —ISR— (27% de aumento nominal proyectado de su recaudación), cambios en el Impuesto

Especial sobre Producción y Servicios —IEPS— (21% de aumento nominal proyectado de su recaudación), y por un aumento neto de deuda (aumento nominal anual de 83%). **Todos estos incrementos tributarios y de deuda permitirían obtener recursos por 523 mil millones de pesos adicionales a lo aprobado para 2013.**

El efecto agregado de todos los cambios incluidos en la “Reforma Social y Hacendaria” es fuente de preocupación por su incidencia sobre el crecimiento económico esperado. Las decisiones de inversión por parte de los agentes privados serán afectadas por este paquete, y con ello el empleo y la recaudación fiscal misma. Con lo mostrado hasta ahora por la SHCP, no existe certeza sobre el impacto que el aumento tributario, el mayor endeudamiento público y el destino del gasto público tendrán sobre la competitividad de la economía mexicana en su conjunto.

La estructura fiscal propuesta podría fortalecer la capacidad recaudadora del gobierno federal, y no necesariamente de los estados y municipios. Sin embargo, el efecto real sobre la recaudación dependerá de la actividad económica que se tenga durante el año, pues los ingresos adicionales provendrán fundamentalmente de ISR. Pero al afectarse las decisiones de inversión del sector privado, es muy probable que se tenga un efecto negativo en el producto. De igual manera, el aumento de los distintos componentes del IEPS puede incrementar los costos de producción y con ello afectar la producción misma en el sector privado.

Los supuestos bajo los cuales se proyectan los ingresos consideran un escenario internacional positivo (Ver anexo 1). Sin embargo, es muy posible que la volatilidad internacional aumente, particularmente por el efecto que pueda tener un incremento de tasas de interés a nivel global, pero fundamentalmente en Estados Unidos. En este escenario, colocar mayor deuda en mercados financieros internacionales parece no ser la mejor estrategia en este momento.

Por el lado del gasto, se propone una distribución generalizada de esta recaudación adicional. Es decir, se pretende un aumento generalizado en todos los ramos del PEF. Los únicos ramos que presentan una reducción son Hacienda y el de Apoyo a Deudores (ramos 6 y 34, respectivamente).

Llama la atención que la “*Reforma Social y Hacendaria*” sólo destinará 20 mil millones de pesos (3.8% de los ingresos adicionales que se propone obtener —523 mil millones—) para financiar el cambio constitucional propuesto para la “Pensión Universal”, mientras que en el caso del “Seguro de Desempleo” no se necesitarán recursos fiscales provenientes de las reformas propuestas.

El paquete no propone soluciones de fondo a problemas estructurales que afectan el gasto por el lado de la seguridad social y la salud. No se incluyeron propuestas de cambio al funcionamiento de los sistemas vigentes (IMSS, ISSSTE y Seguro Popular) con objeto de atacar sus problemas principales, tales como los costos de las intervenciones de acuerdo al perfil epidemiológico de la población y las asimetrías en el funcionamiento de los sistemas de seguridad social. Era de esperarse una reforma administrativa mucho más agresiva para universalizar el derecho a la salud y homologar los costos de provisión. Por el contrario, las propuestas podrían crear más distorsiones y mayores costos laborales, pues se aumentará la cantidad de procesos para dar seguimiento de los nuevos seguros y beneficios que se están otorgando —pensión universal y seguro de desempleo—. Se está perdiendo una oportunidad única de realmente cambiar el funcionamiento del sistema de salud, seguridad social y protección social. Tarde o temprano estos cambios deberán hacerse, aunque su costo será mucho mayor.

Las propuestas incluidas en el paquete son esencialmente las mismas recetas del pasado. Se están creando nuevos beneficios de la manera tradicional, lo que se traducirá en costos fiscales crecientes que requerirán de nuevas reformas fiscales. **Por ejemplo, se propone incluir la “Pensión Universal” como un derecho constitucional. Con ello se estaría adquiriendo un pasivo de entre 17 y 25% del PIB (ver sección III.i), cuyo costo fiscal anual que se incrementará en forma acelerada durante los próximos ejercicios y requerirá mayores recursos fiscales. Adicionalmente, existen varios componentes discrecionales en el otorgamiento del beneficio que puede llegar a politizarlo.** Por ejemplo, se establece un plazo de hasta 15 años para realizar los aumentos del monto de la pensión entre lo que es ahora y el valor de la línea de bienestar del Coneval que se deberá alcanzar para cada beneficiario. Dada esta indefinición, es posible que los aumentos a la pensión coincidan con periodos electorales.

Más del 95% de la recaudación adicional se propone destinarla a otros gastos.

Pero no es claro que el aumento del gasto que se propone redunde en mayor calidad y efectividad de los bienes y servicios otorgados por el sector público a los ciudadanos. El paquete no incluye medidas de transparencia en los ingresos y en el uso del gasto público en los tres órdenes de gobierno. La SCHP en su informe semanal² destacó que la Reforma Social y Hacendaria contempla distintas medidas que aseguran la transparencia y eficacia del gasto. Sin embargo, esta consideración es limitada por las siguientes razones: 1) la mayoría de los aspectos mencionados, tales como el *Presupuesto Basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño*, son la continuación de medidas aprobadas e implementadas hace varios ejercicios fiscales y que no han sido suficientes para mejorar la calidad del gasto; 2) no existe medida alguna para verificar la transparencia de los ingresos fiscales que dé certidumbre de los mismos a los ciudadanos, gobiernos estatales y municipales incluyendo fuentes de ingreso y gastos fiscales—; y 3) no se incluyen medidas para fortalecer a los organismos fiscalizadores ya existentes, tales como la Auditoría Superior de la Federación.³

El paquete trata de tomar medidas inaplazables para mejorar la efectividad del federalismo fiscal, particularmente en lo que se refiere a gasto en educación y salud. Se propone la publicación de las fórmulas de distribución de los Fondos de Aportaciones para los Servicios de Salud, de Aportaciones Múltiples y de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos. Asimismo se busca centralizar el financiamiento de la nómina magisterial para terminar con los problemas políticos con consecuencias presupuestales tanto para la federación como para los estados, problemas que se derivan de una doble negociación salarial con el magisterio. Pese a tratar de corregir los graves problemas en el abuso de recursos por parte de estados y municipios, estas decisiones pueden ser consideradas modificaciones mínimas y necesarias — más no suficientes— en el avance de la transparencia y rendición de cuentas en uno de los rubros de mayor volumen del gasto público como es el educativo. Un riesgo no mencionado es el tiempo que puede llevarse la implementación de estas medidas, así como los efectos sobre la recentralización del gasto. El gobierno federal estaría reasumiendo un papel primordial en estos dos sectores descentralizados en los 1990s, lo que eventualmente podría llevar a aumentar el gasto para evitar conflictos con quienes han obtenido mayores beneficios con las autoridades estatales (i.e. CNTE en la parte educativa). Un escenario de esta naturaleza no acotaría la problemática que la propuesta busca solucionar bajo el esquema actual con el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB).

² “Informe Semanal del Vocero” 16, 20 de Septiembre 2013, SHCP.

³ Los informes de la ASF tienen un rezago muy importante. Apenas en Febrero de 2013 se publicó el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011. Para mayores detalles visitar www.asf.gob.mx

En suma, el contenido de la “*Reforma Social y Hacendaria*” propuesta al Congreso de la Unión trata de mejorar el sistema fiscal, aumentar la recaudación y la descentralización del gasto. **Pese a sus partes positivas, el diseño propuesto conlleva enormes riesgos económicos que no han sido evaluados hasta ahora. No existen elementos en las iniciativas que den certeza sobre la recaudación que se pretende obtener, ni sobre el destino del gasto que se propone ejercer. Bajo un escenario negativo interno y externo, el paquete enviado al Congreso puede representar un retroceso significativo en la estabilidad macroeconómica lograda en las últimas décadas.**

A continuación se describen brevemente algunos de los riesgos y contradicciones que contiene el paquete de reformas. En la sección I se describe por qué el paquete económico por qué el paquete económico rompe con el consenso que sobre la responsabilidad fiscal se había construido en los años posteriores a la crisis de 1994. En la sección II, se describe el potencial aumento de ingresos y las fuentes propuestas por el gobierno federal. En la tercera sección se hace una breve descripción de en qué se propone gastar la nueva recaudación. En las secciones IV y V se describen los faltantes de las propuestas y por qué pueden promover la informalidad. Finalmente, en la última sección, se concluye.

I. El fin de la Responsabilidad Fiscal

El paquete económico enviado al Congreso de la Unión representa un cambio en el manejo macroeconómico que se había tenido en el país después de la crisis de 1994. El gobierno mexicano ha decidido subsanar la caída de los ingresos petroleros con mayor recaudación del impuesto sobre la renta (ISR) y un mayor endeudamiento neto del sector público, el cual servirá para financiar un déficit neto de 2.4 y 3.9 como proporción del PIB para 2013 y 2014, respectivamente (déficit público tradicional).⁴

El endeudamiento público propuesto está fundamentado en un conjunto de supuestos macroeconómicos muy ambiciosos, como las expectativas de crecimiento y el aumento en las exportaciones que podrían no concretarse durante el año fiscal (Ver anexo 1).

El escenario macroeconómico proyectado es la base para proponer los cambios a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Entre ellos, se propone introducir una nueva “*Regla de balance estructural*” que daría el soporte legal para obtener aumento mayor de deuda al permitido bajo la legislación vigente.

El concepto de balance estructural se refiere a un balance fiscal que está ajustado por el ciclo económico. **La lógica es relativamente simple: se trata de evitar cambios abruptos en el gasto por el efecto que pueda generar una caída de la recaudación.** Es decir, el balance estructural tiene un horizonte de planeación de mediano plazo, a diferencia del balance tradicional que responde a los efectos coyunturales de corto plazo.

Esta política consiste en estimar los ingresos que requiere el sector público y ajustarlos por el ciclo económico para autorizar un gasto consistente con dichos ingresos. Con ello se minimiza el comportamiento pro-cíclico que tiene el régimen fiscal, el cual tiene un efecto perverso sobre el crecimiento. Por ejemplo, cuando hay una reducción de la actividad económica se recauda menos y de inmediato se tiene que recortar el gasto total para evitar mayor déficit. Esto, a su vez, profundiza la caída del producto pues cuando el gobierno gasta menos, hay menor demanda por lo que se produce en la economía. De igual forma, cuando hay una expansión se generan ahorros que son utilizados cuando hay menor actividad económica. La regla establece los parámetros de ahorro, gasto y endeudamiento que se deben observar en cada ejercicio fiscal.

4 Ver Criterios Generales de Política Económica p. 57, 128 y 129. El déficit público tradicional es la diferencia entre las erogaciones totales e ingresos totales.

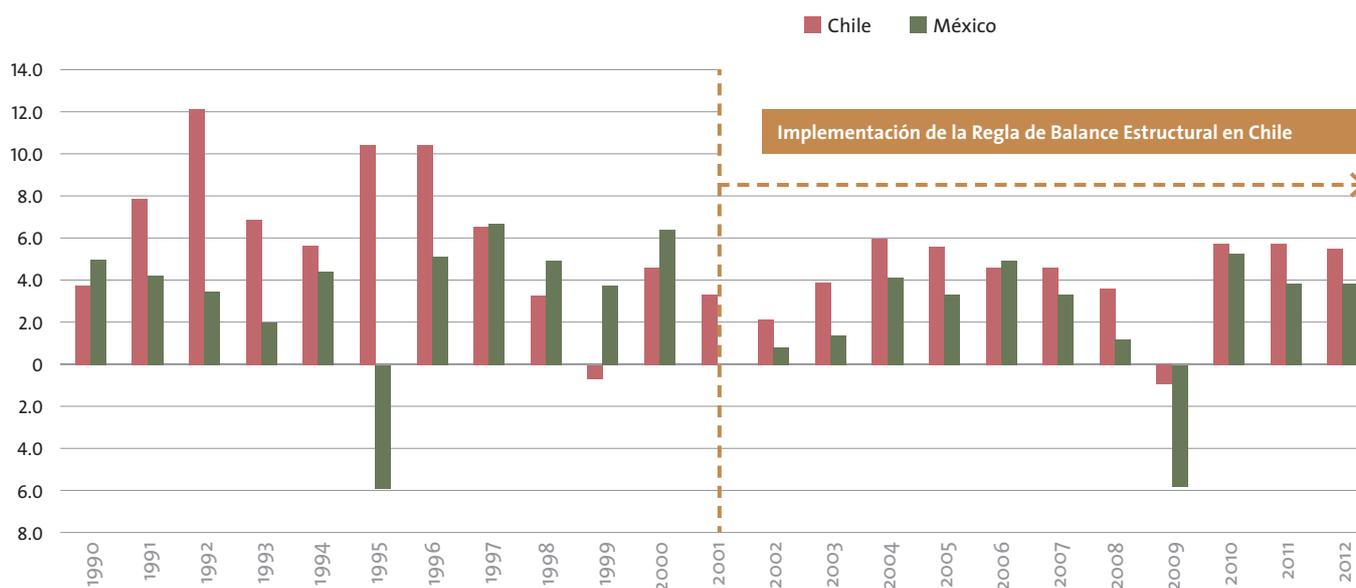
La “regla de balance estructural” debe ser clara, transparente y técnicamente sólida.

La “Regla de balance estructural” fue implementada por primera vez en Chile en 2001. Tiene su antecedente en 1985 con el fondo de compensación del cobre, la cual establecía que el gobierno debía ahorrar o gastar dependiendo de los ingresos de la compañía pública CODELCO. En México, algunos académicos han sugerido la implementación de una regla similar, aunque no se ha establecido un comité oficial para tal propósito.⁵

La implementación de la regla en Chile se dio luego de que en 1999, el producto interno bruto cayera aproximadamente 0.8%. En el año 2000, el PIB chileno se recuperó y observó un incremento de 4.5%. Es decir, la implementación de la regla se dio luego de un año de crecimiento, con lo que se generaron ahorros que pudieron usarse durante caídas del producto. Este punto es crucial, pues el momento de implementación de la regla importa y mucho. Justo es ahí donde hay una diferencia radical con lo propuesto por la SHCP. El crecimiento económico observado durante 2013 es mucho menor al esperado y las perspectivas para finales de año no son alentadoras, por lo no pueden considerarse las óptimas para la implementación de una política de este tipo. La Gráfica 1 muestra el comportamiento que han tenido ambas economías desde 1990.

5 Ver Pastor y Villagómez (2007).

Gráfica 1. Crecimiento Real del PIB (%) en Chile y México



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Estadísticas e Indicadores http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=

Otra diferencia muy importante es que en Chile implementó su regla luego de una larga discusión técnica en torno a la transparencia de la regla y su implementación:

*“Después de diez años de aplicación de la regla fiscal, pueden ser identificadas tres grandes etapas relativas a los cambios que ha registrado en este tiempo. En la primera, durante su implementación, se hicieron aportes en **transparencia**, mediante la creación de los comités consultivos y la publicación del **documento técnico que explicitaba la metodología de balance estructural**. Las modificaciones en respuesta a los cambios en la composición de los ingresos del Fisco, como el ajuste por molibdeno y la minería privada, fueron correctamente justificadas y anunciadas previo a su aplicación en la ley de presupuestos. Además, se hicieron ajustes al gasto durante el año, tendientes al cumplimiento ex post la meta.”*⁶

Es decir, a diferencia de la SHCP, la implementación de esta regla se hizo de manera transparente, clara y técnicamente sólida. La autoridad hacendaria mexicana pretende introducir este cambio mayúsculo habiéndolo anunciado apenas el pasado 8 de septiembre. Peor aún, al proponerse un cambio completo de la estructura tributaria no se puede tener certeza sobre cómo se comportarán los agentes con el nuevo marco fiscal ni el efecto de los cambios en la recaudación.⁷ Es decir, es muy probable que los parámetros de la regla cambien y deban ajustarse de acuerdo al nuevo esquema fiscal.

Otra diferencia importante respecto de lo implementado en Chile, es que las estimaciones de la SHCP no incluyen **todos** los gastos de inversión que están dentro del balance público. Caso contrario, lo propuesto por Hacienda excluye la inversión realizada por Pemex,⁸ tal y como lo permite la ley vigente. Con esta omisión se está subestimando el verdadero balance presupuestal. Ningún país del mundo que ha implementado una regla de balance estructural lo ha hecho sin incluir todos los gastos.

Peor aún, no se incluye la fuente de riesgo más alto dentro del presupuesto, pues se propone que sólo Pemex sea la entidad que salga a los mercados internacionales a buscar deuda, siendo que habrá un aumento en tasas de interés.

Por todo lo anterior, es razonable pensar que las condiciones iniciales que se están escogiendo para el gasto propuesto para 2014 estarían fuera de la tendencia real del ciclo económico. Con ello no se estaría estimando correctamente la trayectoria del balance esperado y por tanto el gobierno federal podría estar tomando riesgos muy altos.

Finalmente, lo propuesto hasta ahora contiene muchas indefiniciones que pretenden ser subsanadas con cambios al reglamento de la Ley de Responsabilidad Hacendaria. Dejar abiertas definiciones importantes en materia fiscal puede ser motivo de incertidumbre, pues el Ejecutivo Federal tendrá mucha mayor discrecionalidad en la definición de lo que entra en su balance real.

Introducir esta nueva legislación y dejar vacíos reglamentarios no puede hacerse de manera apresurada y parcial. Un cambio tan importante requiere de mayor información que lo hasta ahora expuesto por la SHCP. Errores en el diseño e implementación de la Regla de Balance Estructural pueden afectar de manera irreversible la credibilidad e institucionalidad de la política fiscal. Con la información disponible, resulta poco creíble que bajo las condiciones del escenario económico internacional actual sea posible mantener las finanzas públicas equilibradas durante el periodo propuesto, es decir, hacia 2017.

⁶ Larraín, Felipe, Rosanna Costa, Rodrigo Cerda, Mauricio Villena y Andrés Tomaselli (2011). “Una política fiscal de balance estructural de segunda generación para Chile”. Dirección de Presupuestos, Estudios de Finanzas Públicas. P. 15. Disponible en <http://www.dipres.gob.cl/594/w3-propertyvalue-16156.html>.

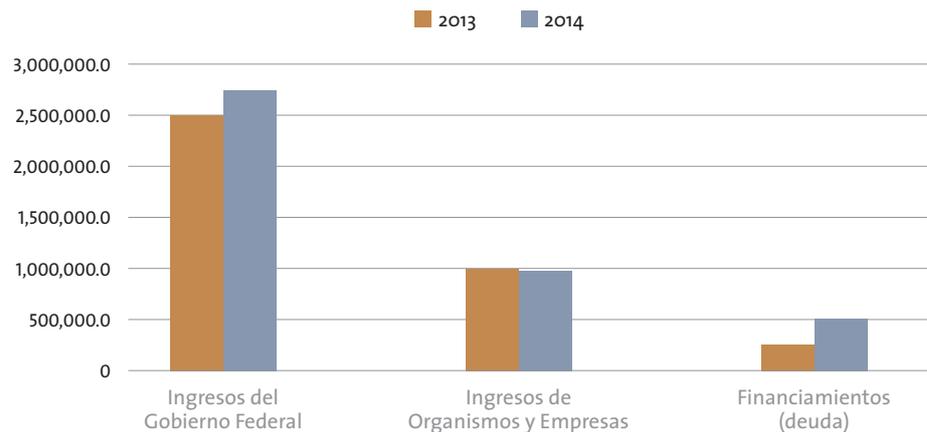
⁷ Tal como Pastor y Villagómez (2007) indican, la regla es efectiva en la ausencia de otro tipo de cambios significativos: “The great advantage that the structural (or adjusted) balance has over the conventional one is that if the deficit grows in a given point in time, **in the absence of other significant shocks**, we can identify that this change is the product of a conscious decision by the government towards a more stimulating fiscal policy”. (p.1600)

⁸ Artículo 17 de la Iniciativa de Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria propuesta por el Ejecutivo.

II. Ingresos. Que pague más quien ya pagaba

La ley de ingresos que se ha sometido a consideración del Congreso de la Unión propone recaudar 4 mil 479 miles de millones de pesos. Comparado con 2013, este monto significa un aumento nominal de 13%. Sin embargo, las fuentes de esos ingresos cambiarán en forma importante: se estima que las empresas públicas (Pemex y CFE) observen una caída ingresos netos por 14 mil millones de pesos. Para solventar esa caída y aumentar el gasto, el Ejecutivo Federal ha propuesto, entre otras cosas, incrementar las tasas de contribuciones y aumentar el endeudamiento neto del sector público. La **Gráfica 2** muestra esa recomposición.

Gráfica 2. Ingresos Federales Totales (millones de pesos)



Fuente: Cámara de Diputados. Ley de Ingresos 2013. <http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm> SHCP, SHCP. Propuesta de Ley de Ingresos 2014. <http://www.reformahacendaria.gob.mx/>

El aumento neto de los ingresos públicos provendrá primordialmente de la cantidad de recursos recaudados por medio de la Ley de Impuesto Sobre la Renta. En la **Tabla 1** se muestra el cambio que se propone a las distintas fuentes de ingreso.

La **Tabla 1** indica que los ingresos del gobierno federal por concepto de impuestos aumentarían según la propuesta en más de 250 mil millones de pesos, fundamentalmente por aumentos en el impuesto sobre la renta —ISR— (27%) y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios —IEPS— (211%). Estos aumentos permitirán no sólo aumentar esta fuente de ingresos, sino también absorber la desaparición de impuestos como lo son el Impuesto Empresarial a Tasa Única —IETU— y el Impuesto sobre Depósitos en Efectivo (IDE). El impuesto al valor agregado (IVA) se estima que aumentará apenas 1.6%, poco menos que la inflación anualizada.

El aumento neto de los ingresos públicos provendrá primordialmente de la cantidad de recursos recaudados por medio de la Ley de Impuesto Sobre la Renta.

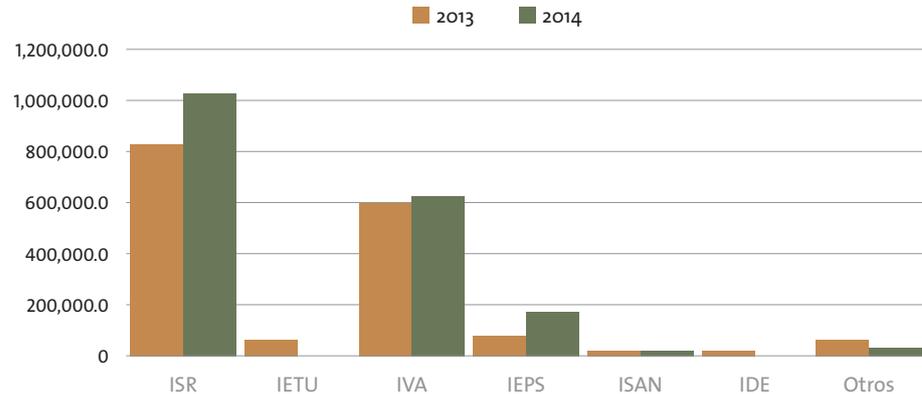
Tabla 1. Ingresos Federales Totales por Fuente de Ingresos (millones de pesos)

Concepto	2013	2014	Diferencia	
			Neta	%
A. Ingresos del Gobierno Federal	2,498,646.5	2,741,874.5	243,228.0	10%
I. Impuestos:	1,605,162.5	1,855,858.0	250,695.5	16%
Impuesto sobre la renta.	818,095.4	1,039,025.6	220,930.2	27%
Impuesto empresarial a tasa única.	44,638.4		-44,638.4	-100%
Impuesto al valor agregado.	622,626.0	632,368.5	9,742.5	1.6%
Impuesto especial sobre producción y servicios.	52,982.3	164,511.9	111,529.6	211%
Impuesto sobre automóviles nuevos.	6,085.0	6,703.3	618.3	10%
Impuesto a los depósitos en efectivo.	3,890.4		-3,890.4	-100%
Otros	56,845.0	13,248.7	-43,596.3	-77%
II. Contribuciones de mejoras:	26.8	27.8	1.0	4%
III. Derechos:	809,588.5	773,241.7	-36,346.8	-4%
IV. Contribuciones	45.0	27.8	-17.2	-38%
V. Productos:	5,458.4	5,665.7	207.3	4%
VI. Aprovechamientos:	78,365.3	107,081.3	28,716.0	37%
B. Ingresos de Organismos y Empresas	1,102,425.5	1,087,601.7	-14,823.8	-1%
I. Ingresos de organismos y empresas:	890,205.8	859,413.7	-30,792.1	-3%
1 Ingresos propios de organismos y empresas:	890,205.8	859,413.7	-30,792.1	-3%
Petróleos Mexicanos.	478,432.5	443,172.5	-35,260.0	-7%
Comisión Federal de Electricidad.	338,828.5	343,405.4	4,576.9	1%
Instituto Mexicano del Seguro Social.	31,133.5	29,932.2	-1,201.3	-4%
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.	41,811.3	42,903.6	1,092.3	3%
2 Otros ingresos de empresas de participación estatal.	0.0	0.0	0.0	
II. Aportaciones de seguridad social:	212,219.7	228,188.0	15,968.3	8%
C. Ingresos Derivados de Financiamientos	355,289.6	650,478.0	295,188.4	83%
I. Endeudamiento neto del Gobierno Federal:	415,882.3	591,635.1	175,752.8	42%
1 Interno.	415,882.3	561,572.3	145,690.0	35%
2 Externo.	0.0	0.0	0.0	
II. Otros financiamientos:	28,965.9	30,062.8	1,096.9	4%
1 Diferimiento de pagos.	28,965.9	30,062.8	1,096.9	4%
2 Otros.	0.0	0.0	0.0	
III. Déficit de organismos y empresas de control directo.	-89,558.6	58,842.9	148,401.5	166%
Ingresos Totales	3,956,361.6	4,479,954.2	523,592.6	13%

Fuente: Cámara de Diputados. Ley de Ingresos 2013. <http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm> SHCP, SHCP. Propuesta de Ley de Ingresos 2014. <http://www.reformahacendaria.gob.mx/>

¿Cómo será posible aumentar en tal cantidad el ISR y el IEPS? En el primer caso se propone un cambio completo a la ley del ISR, que incluye la eliminación de la mayoría de las deducciones hechas por las empresas, así como de regímenes preferenciales y tratamientos especiales. En el segundo caso, destaca el impuesto a las gasolinas, el cual pasa de ser negativo a ser una fuente de recursos para el gobierno federal. Una descripción exhaustiva de los cambios contenidos en la propuesta gubernamental se muestra en el **Anexo 2**.

Gráfica 3. Ingresos Federales (millones de pesos)



Fuente: Cámara de Diputados. Ley de Ingresos 2013. <http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm> SHCP. SHCP. Propuesta de Ley de Ingresos 2014. <http://www.reformahacendaria.gob.mx/>

Si bien es deseable tener un sistema fiscal eficiente que genere las menores distorsiones de precios relativos en la economía al reducir tratamientos especiales a industrias específicas, los cambios propuestos pueden tener consecuencias negativas muy importantes en el corto y mediano plazos, particularmente en cuanto a las decisiones de inversión y en el empleo que se han tomado recientemente. La razón de ello es que la eliminación de las deducciones inmediatas por inversiones, el cobro de IVA en rentas e hipotecas, así como el aumento de cuotas de seguridad social incrementarán los costos de inversión y de producción.

En el último caso, el cambio en la ley del ISR viene acompañado de un aumento en las cuotas obrero-patronales contenidas en la Ley del Seguro Social, con lo que se aumentará el costo de la nómina de los empleados formales. Es muy probable que esto reduzca los incentivos para crear nuevas empresas formales o ampliar la capacidad de las ya existentes, y que el atractivo de inversión del país se vea reducido de manera considerable. Si bien la SHCP estima un potencial impacto de las reformas (energética, financiera, de telecomunicaciones y fiscal) de 1.5 puntos porcentuales en el PIB entre 2014 y 2018,⁹ el marco macroeconómico dado a conocer por la SChP (**Anexo 1**) en realidad no considera los potenciales impactos negativos que dichas propuestas pueden tener sobre el crecimiento económico. Tampoco se menciona el efecto que esto pueda tener sobre inversión extranjera directa y por tanto en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

De los cambios a la Ley del ISR preocupa la eliminación de la deducción inmediata de inversiones descritas en el artículo 220. Un cambio tan radical puede hacer que las decisiones de inversión que ya habían sido tomadas se reconsideren o reduzcan, con lo cual habría una menor actividad económica en el mediano y largo plazos.

Más que incentivar el aumento de la base gravable, la propuesta puede generar efectos nocivos en los contribuyentes actuales.

a. Incentivos no tan atractivos para la formalidad

Dentro de los argumentos que ha esgrimido el gobierno en la promoción de su propuesta destaca su visión de que la reforma creará incentivos para la formalidad. Sin embargo, los incentivos para la creación de empresas formales incluidas en el paquete económico parecen menos importantes de lo que aparentan. Se propone la desaparición del Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECO).¹⁰ Para compensar esta eliminación del régimen se propone la implementación de un sistema transitorio de 6 años y un cambio en las contribuciones patronales al IMSS. Con ello –se dice– no habrá un cambio abrupto para las empresas que hoy se benefician del REPECO. El cambio propuesto significará el eventual cierre de las empresas menos eficientes en un tiempo relativamente corto. La medida, de manera positiva, permitirá eliminar incentivos perversos contra el crecimiento de las propias empresas y la formalidad de los negocios con ingresos cercanos a los límites de ingreso permitido. No obstante, tomará varios años para que las empresas identifiquen los beneficios propuestos en la reforma. La literatura económica no contiene evidencia contundente de que lo propuesto tenga el impacto deseado.¹¹

El régimen de transición propone que las empresas que hoy en día se encuentran cubiertas por el REPECO se beneficien de un esquema creciente de tasas para el pago del ISR durante un periodo de seis años. Sin embargo, es poco probable que las empresas recorran todo ese periodo, pues la mayoría de las empresas informales tienen un ciclo de vida menor a tres años.¹² De hecho, la medida podría distorsionar aún más este ciclo de vida, pues muchas microempresas podrían beneficiarse con ciclos más cortos para tratar de obtener las reducciones propuestas al ISR durante los primeros años. Es decir, se necesitaría un esquema de verificación muy avanzado para cerciorarse que los microempresarios no cierren prematuramente una empresa formal mediante rotación de dueños para obtener los beneficios fiscales. Ese esquema no existe y su implementación sería muy cara.

Por tanto, algunos elementos de la llamada simplificación fiscal, más que incentivar un aumento en la base gravable, podrían mantener la informalidad y generar círculos viciosos en los contribuyentes actuales. Como se analiza más adelante, los nuevos beneficios se otorgarán de manera tradicional, con lo cual se está generando un “subsidio” a la informalidad similar a lo analizado por Levy (2008). Ello sin tomar en cuenta el efecto que tendrá el aumento de cuotas patronales en las empresas que se encuentran en los límites de tributación.

¹⁰ Hoy en día para tributar en este régimen se requiere ser persona física que realice actividades empresariales, es decir, comerciales, industriales, de autotransporte o agropecuarias. Vender los bienes o prestar los servicios únicamente al público en general. Asimismo, tener ingresos en el año anterior de hasta \$2'000,000.00 por las actividades citadas. Para este régimen se tienen tasa de tributación menores. Ver http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/servicios/noticias_boletines/peq_cont/5_1217.html

¹¹ Ver de Andrade, Gustavo, Miriam Bruhn y David McKenzie (2013). “A helping hand or the long arm of the law? experimental evidence on what governments can do to formalize firms,” *Policy Research Working Paper Series* 6435, The World Bank.

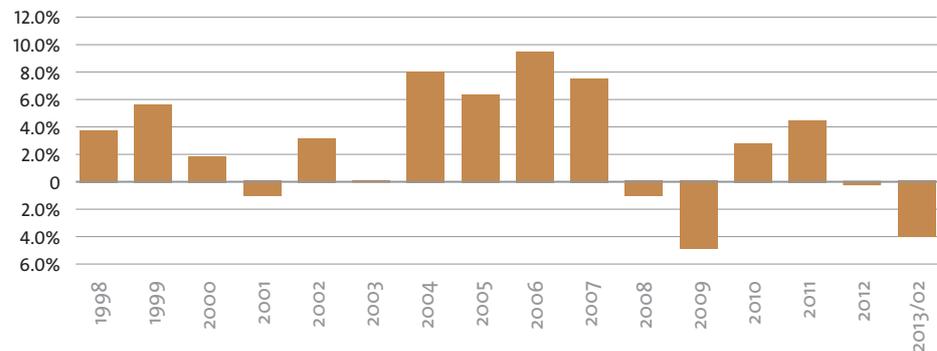
¹² Ver Maloney (2007). “Informality: Exit and Exclusion”. World Bank, Washington DC.

b. Incentivos para un sector de la construcción informal

Uno de los sectores que se convirtió en fuente de crecimiento económico y empleo durante la última década fue el sector de la construcción.¹³ La **Gráfica 4** muestra la evolución del PIB de la construcción reportado por el INEGI desde 1998. El dinamismo observado pudo deberse a la gran cantidad de incentivos fiscales que tuvo esta actividad económica durante los últimos años.

Gráfica 4. Crecimiento real anual del PIB de la Construcción

Variación anual de los valores a precios de 2008



Fuente: INEGI. Indicadores Económicos de Coyuntura.

Por ello, llama la atención que el paquete económico elimine de inmediato prácticamente todos los incentivos fiscales existentes para esta actividad económica. Peor aún, se propone eliminar el régimen de exención del IVA a la enajenación, renta e intereses de créditos hipotecarios de casa habitación sin importar el valor de la vivienda (o al menos no se especifica un límite en ninguno de los documentos presentados por la SHCP). Esto, a diferencia de cómo se menciona en los Criterios Generales de Política Económica (“se fortalece la *progresividad del impuesto*”), es una medida que afecta a todos los que quieran comprar o rentar una casa-habitación (incluidos a los trabajadores que trabajan en un lugar distinto al residencia familiar o los jóvenes que quieren formar nuevos hogares). Todos ellos deberán pagar ahora el IVA o comprar/rentar casas de menor tamaño y menor calidad para compensar la potencial subida de los precios.

Este cambio en la ley del IVA, junto con la propuesta a la Ley del ISR (reducción del límite de exención por ingresos obtenidos por personas físicas por la enajenación de una casa habitación de 1.5 millones UDIS a 250 mil UDIS —aprox. 1.2 millones de pesos—) representan cambios fiscales muy agresivos para esta industria —tanto por la oferta como por la demanda hipotecaria—, y es muy probable que incentiven la informalidad en el sector.

13 Este sector es muy importante para el crecimiento ya que proporciona elementos de bienestar básicos para una sociedad (puentes, carreteras, viviendas, etc.), y utiliza insumos provenientes de otras industrias como el acero, hierro, cemento, arena, cal, madera, aluminio, etc., por lo que beneficia a 66 ramas de actividad a nivel nacional (INEGI).

Además, es posible que se genere un aumento de precios en las viviendas lo que también puede incentivar la compra (y construcción) de casas de menor tamaño y calidad para compensar el posible aumento de precios.

Adicionalmente, tanto la construcción como en el arrendamiento hipotecario, el mercado formal será menos atractivo para la población, pues al eliminarse el impuesto a los depósitos en efectivo (IDE) las personas preferirán arreglos y pagos que no sean gravables.

La SHCP, ha recientemente declarado que las viviendas de interés social no pagarán el IVA ni el ISR propuesto en la Reforma Social y Hacendaria.¹⁴ Sin embargo, el paquete fiscal entregado al Congreso no especifica un límite claro del valor de la vivienda por dicho concepto, lo cual dificulta saber con certeza el impacto negativo de la medida y la población afectada directamente.

III. Egresos. ¿En qué se gastarán más deuda y más impuestos?

El eje de las reformas propuestas es la creación de un “Sistema Universal de Seguridad Social” basado en una “Pensión Universal” y un “Seguro de Desempleo”. Este título sugeriría que la mayoría de la recaudación adicional se irá a sufragar el costo de ambas iniciativas. Sin embargo, eso no es así. Como se muestra a continuación, la “pensión universal” sólo representa 3.8% de la recaudación adicional que se pretende ejercer en 2014. En la Tabla 2 se compara el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) aprobado para 2013 y la propuesta para 2014 que fue enviada el 8 de septiembre.

14 Thomson Reuters. 26 de Septiembre de 2013. <http://www.dofiscal.mx/index.php/component/k2/461-shcp-aclara-que-las-viviendas-de-interes-social-no-pagaran-impuestos>

Tabla 2. Proyecto de presupuesto de egresos de la federación para 2014.

Ramo	PEF 2013 Aprobado	PEF 2014 Propuesta	Diferencia	
			Pesos	%
A. Ramos autónomos	70,822,479,045	80,823,613,697	10,001,134,652	14.1%
Gasto Programable	1,605,162.5	1,855,858.0	250,695.5	16%
1 Poder Legislativo	11,948,011,682	12,831,688,301	883,676,619	7.4%
3 Poder Judicial	46,479,491,963	54,241,566,172	7,762,074,209	16.7%
22 Instituto Federal Electoral	11,019,848,180	12,333,978,178	1,314,129,998	11.9%
35 Comisión Nacional de los Derechos Humanos	1,375,127,220	1,416,381,046	41,253,826	3.0%
32 Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	2,138,183,730	2,226,881,319	88,697,589	4.1%
Instituto Nacional para Evaluación de la Educación		363,350,881	363,350,881	
Instituto Federal de Telecomunicaciones		2,968,483,201	2,968,483,201	
Comision Federal de Competencia Económica		270,226,371	270,226,371	
B. Ramos administrativos	976,832,743,458	1,130,332,938,065	153,500,194,607	15.7%
2 Presidencia de la República	2,104,542,836	2,200,521,844	95,979,008	4.6%
4 Gobernación (para 2014 absorbe Seguridad Pública)***	21,041,214,804	74,914,900,371	12,656,513,341	60.2%
5 Relaciones Exteriores	6,947,366,858	7,532,481,803	585,114,945	8.4%
6 Hacienda y Crédito Público	45,557,060,687	41,356,681,063	-4,200,379,624	-9.2%
7 Defensa Nacional	60,810,570,686	65,236,949,977	4,426,379,291	7.3%
8 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	75,402,528,121	81,461,545,356	6,059,017,235	8.0%
9 Comunicaciones y Transportes	86,243,898,861	114,749,317,047	28,505,418,186	33.1%
10 Economía	20,383,282,538	21,432,939,864	1,049,657,326	5.1%
11 Educación Pública	260,277,219,671	289,972,169,720	29,694,950,049	11.4%
12 Salud	121,856,567,399	130,120,761,743	8,264,194,344	6.8%
13 Marina	21,864,854,169	24,599,681,183	2,734,827,014	12.5%
14 Trabajo y Previsión Social	4,474,889,781	4,901,502,940	426,613,159	9.5%
15 Reforma Agraria	5,867,839,355	26,376,402,424	20,508,563,069	349.5%
16 Medio Ambiente y Recursos Naturales	56,471,236,212	68,952,588,237	12,481,352,025	22.1%
17 Procuraduría General de la República	15,760,503,313	17,284,185,656	1,523,682,343	9.7%
18 Energía	2,334,133,445	3,786,173,325	1,452,039,880	62.2%
20 Desarrollo Social	95,251,838,395	115,178,466,815	19,926,628,420	20.9%
21 Turismo	5,211,426,127	6,046,421,624	834,995,497	16.0%
27 Función Pública	1,392,873,286	1,478,429,368	85,556,082	6.1%
31 Tribunales Agrarios	991,998,347	1,035,066,143	43,067,796	4.3%
36 Seguridad Pública***	41,217,172,226			0.0%
37 Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	123,764,294	129,427,428	5,663,134	4.6%
38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	25,245,962,047	31,586,324,134	6,340,362,087	25.1%
C. Ramos generales	1,888,272,151,602	2,112,286,177,477	224,014,025,875	11.9%
19 Aportaciones a Seguridad Social	408,730,363,557	493,793,742,592	85,063,379,035	20.8%
23 Provisiones Salariales y Económicas	77,112,133,718	91,304,262,864	14,192,129,146	18.4%
25 Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación	43,231,904,250	46,793,171,409	3,561,267,159	8.2%
33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	513,903,532,030	548,306,160,661	34,402,628,631	6.7%
24 Deuda Pública	281,516,074,809	310,646,100,000	29,130,025,191	10.3%
28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	535,115,532,000	585,654,339,251	50,538,807,251	9.4%
29 Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero				
30 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	15,084,010,538	24,050,200,000	8,966,189,462	59.4%
34 Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	13,578,600,700	11,738,200,700	-1,840,400,000	-13.6%
D. Entidades sujetas a control presupuestario directo	1,379,124,210,319	1,584,642,262,782	205,518,052,463	14.9%
GYN Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	161,357,421,847	205,458,619,771	44,101,197,924	27.3%
GYR Instituto Mexicano del Seguro Social	421,565,167,209	476,960,996,089	55,395,828,880	13.1%
TOQ Comisión Federal de Electricidad	269,250,099,829	313,565,799,227	44,315,699,398	16.5%
TZZ Petróleos Mexicanos (Consolidado)	476,659,628,735	527,676,229,238	51,016,600,503	10.7%
Costo Financiero, que se distribuye para erogaciones de:	50,291,892,699	60,980,618,457	10,688,725,758	21.3%
TOQ Comisión Federal de Electricidad	12,282,292,703	15,419,600,000	3,137,307,297	25.5%
TZZ Petróleos Mexicanos (Consolidado)	38,009,599,996	45,561,018,457	7,551,418,461	19.9%
Neteo: Resta de: a) aportaciones ISSSTE del Gobierno Federal y de los Poderes y Ramos Autónomos; b) subsidios y transferencias a las entidades de control directo en la Administración Pública Federal	366,257,351,068	438,197,645,987	71,940,294,919	19.6%
Gasto neto total	3,956,361,600,000	4,479,954,200,000	523,592,600,000	13.2%

Fuente: Cámara de Diputados. Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado. <http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm> SHCP, Criterios Generales de Política Económica 2014. <http://www.reformahacendaria.gob.mx/>

Según se describe en el PEF 2014 propuesto al Congreso, el destino de la nueva recaudación se encuentra distribuido en todos los ramos, donde la pensión universal tiene poca importancia relativa. Por ejemplo, en los ramos autónomos, el Poder Judicial tiene un incremento de 7 mil 762 millones de pesos y el IFE mil 314 millones de pesos —siendo que no habrá elecciones federales—. Asimismo, la creación de nuevos organismos autónomos INEE, IFETEL y COFECO costará 3 mil 602 millones de pesos.

Los ramos administrativos del Ejecutivo ejercerán 153 mil millones adicionales, siendo que todos los ramos excepto Hacienda y Crédito Público incrementarán su gasto. El ramo 23, en el cual se tiene **total discrecionalidad por parte del Ejecutivo** tiene un aumento de 14 mil millones de pesos y alcanzaría poco más de **91 mil millones en 2014**.

En el caso de los ramos generales habrá un aumento de 224 mil millones, el cual servirá para hacer frente a los costos crecientes de la seguridad social, transferencias a estados y municipios y el pago de nómina.

Del PEF propuesto se puede concluir que la “nueva seguridad social” no es el principal destino del aumento del gasto público que se obtendrá con los nuevos impuestos y deuda pública. El costo total de la “*pensión universal*” es apenas un pequeño componente de lo contenido en el aumento de gasto público que se pretende ejercer, mientras que el “*Seguro de Desempleo*” está financiado con una reasignación de las propias aportaciones al Infonavit de los trabajadores. Ambos componentes y su costo fiscal se describen a continuación.

i. La “pensión popular”, no universal

La “*pensión universal*” que se incluye en la propuesta es en realidad la continuación de un programa ya existente a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social —el programa de **Pensión para Adultos Mayores**. La propuesta no puede considerarse universal, pues sólo la población mayor de 65 años que no obtenga una pensión del IMSS o del ISSSTE y que tengan ingresos

menores a 15 salarios mínimos —únicos requisitos para obtener este beneficio— será elegible. Es decir, su diseño es similar al del Seguro Popular.

Este beneficio podría crear efectos no deseados sobre el mercado laboral, particularmente informalidad, por tres vías. La primera es por la reducción de los incentivos a trabajar. Gertler y Galiani (2009) así como Juárez y Pfitze (2011) muestran que el programa de Sedesol desincentivaba el trabajo para los trabajadores que se acercaban a la edad de recibir el beneficio (70 años). Dado que la propuesta reduce el límite a los 65 años para recibir el beneficio, es de esperarse que más personas abandonen la fuerza laboral. Segundo, se reducen los incentivos para el ahorro financiero por parte de quienes no cuenten con una pensión de los sistemas de seguridad social. Al recibir la pensión no contributiva, las personas preferirán consumir más antes de cumplir la edad de retiro o bien tendrán menos incentivos a cumplir con los requisitos para obtener una pensión del IMSS o ISSSTE y retirar sus aportaciones individualizadas en una sola exhibición. Finalmente, al aumentar los beneficios no contributivos se está aumentando el “subsidio” al empleo tal como lo describe Levy (2008). Con este esquema se reducen los incentivos para ahorrar en las cuentas individuales de los trabajadores del sector formal ante la perspectiva de recibir una pensión financiada por el gobierno.

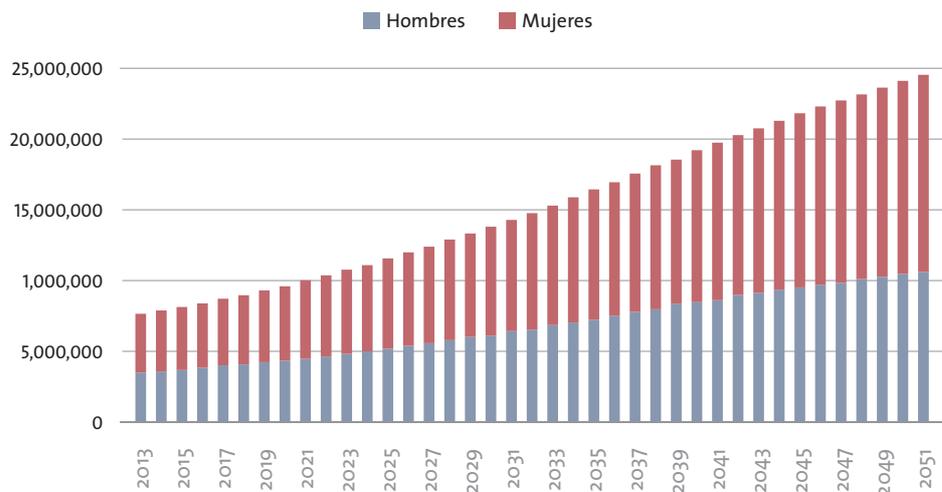
Se pretende llevar a cabo un cambio constitucional de tal manera que este programa se convierta en derecho adquirido por la población al momento que cumpla 65 años (art. 4 constitucional). El monto de la pensión se establece en 1,092 pesos, que equivale a la línea de bienestar mínimo dada a conocer por el Coneval. Sin embargo, los artículos transitorios propuestos otorgan un periodo de hasta 15 años a partir de su aprobación para que se reduzca la diferencia entre lo que otorga el programa de la Sedesol (525 pesos por mes) y lo establecido en la nueva ley de Pensión Universal. Es decir, no se incluye un calendario claro y transparente de cómo se incrementará este beneficio, lo que puede originar presiones para aumentar sus montos de manera discrecional —por ejemplo, durante años en los que se celebren elecciones federales—.

Más de 95% de lo recaudado con nuevos impuestos y deuda cubrirá otros gastos.

El presupuesto para iniciar la “pensión universal” pasa de 26 mil millones en 2013 a 45 mil millones de pesos en 2014. Esto representa un aumento neto de 20 mil millones de pesos o apenas el 3.8% del total de gasto adicional contenido en el PEF 2014.

Esto no significa que el costo fiscal de este nuevo beneficio sea irrelevante. Por el contrario, los recursos públicos necesarios para solventar esta pensión para los trabajadores informales irán en aumento de manera acelerada durante los siguientes años dado el incremento de la población elegible. La Gráfica 5 muestra la trayectoria de aumento de los mexicanos mayores de 65 años.

Gráfica 5. Estimación de población de 65 años y más

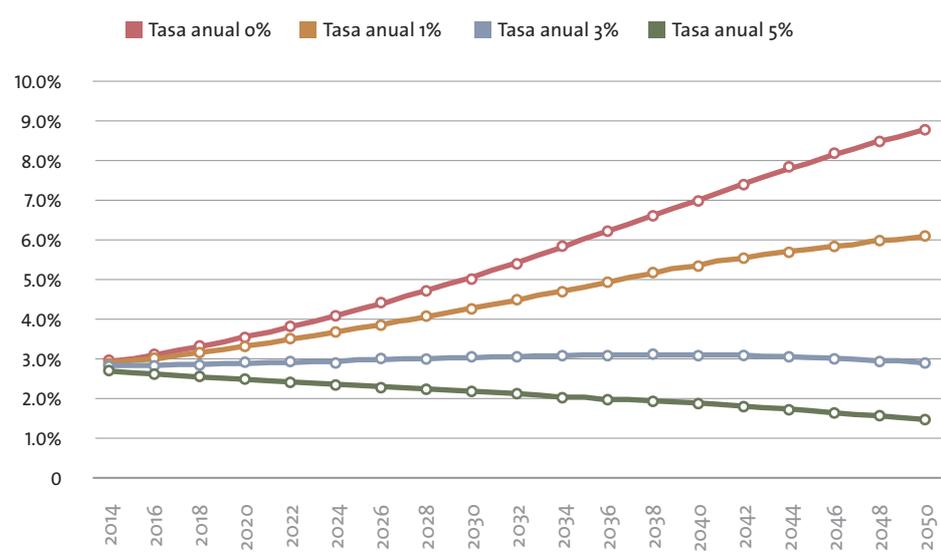


Fuente: Consejo Nacional de Población, Proyecciones de Población 2010-2050. Disponible en <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones>.

Si se realiza el cambio constitucional y legal para su implementación, **el Estado mexicano adquirirá, en una sola exhibición, un pasivo de entre 17 y 25 puntos del producto interno bruto en valor presente.**¹⁵ Este pasivo debería estar incluido en la regla de balance estructural, pero su indefinición impide hacerlo de manera clara y transparente. Otorgar este beneficio irá cobrando mayor relevancia en el presupuesto, particularmente en las siguientes dos administraciones federales. Ello presionará las finanzas públicas de manera importante si no hay un aumento sostenido de la recaudación. La Gráfica 6 muestra algunos escenarios de los flujos que se necesitarán dependiendo de cuánto recaude el gobierno federal por ingresos no petroleros.

¹⁵ Es el valor presente de los flujos anuales que se requerirán para otorgar 1,092 pesos mensuales a quienes no sean cubiertos por las pensiones del IMSS o ISSSTE. Las tasas de descuento utilizadas van del 1 al 3 por ciento.

Gráfica 6. Costo de la Pensión Universal como % de los ingresos presupuestarios no petroleros (escenarios)



Fuente: Estimaciones propias con base en cifras de CONAPO.
Notas: A) Se tomó como base la cifra reportada SHCP en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE, pág.198) para ingresos no petroleros de 2013 que incluye tributarios, no tributarios y organismos y empresas. B) Estos ingresos se convirtieron en unidades de inversión (UDIs) al precio reportado por el SAT para el 25 de septiembre. A este monto sirvió de base para los escenarios con las tasas reportadas. C) Se estimó que el 65% mayor de 65 años es elegible para la pensión universal tal como reporta la SHCP (CGPE, pág.87). Esta población recibiría \$1,092 mensuales (Iniciativa de Ley de Pensión Universal, pág. IV, numeral 4). El monto fue anualizado y expresado en UDIs al mismo precio que el utilizado en el presupuesto.

ii. *Un seguro de desempleo pagado por los trabajadores, no por la Reforma Hacendaria*

El “Seguro de desempleo” propuesto por el Ejecutivo se financiará en su totalidad de las propias aportaciones obrero-patronales que hoy en día se destinan al Infonavit. Del 5% que se aporta a la subcuenta de vivienda, se propone reducir esta aportación a 2%, y destinar el 1% a un fondo común y 2% a las cuentas individuales de los trabajadores —dado que puede ser usada para varios fines— y que son administradas por las afores.¹⁶

Bajo este diseño la propuesta representa un nuevo impuesto a los trabajadores formales y una reducción de sus beneficios, pues deberán financiar con sus aportaciones un fondo de separación para toda la fuerza laboral formal que cumpla con los requisitos definidos en la propuesta -24 bimestres de cotización durante los últimos 36-. Es decir, hoy en día las aportaciones son individualizadas y son propiedad del trabajador en su totalidad. Con el esquema propuesto se pretende financiar el seguro con parte de las aportaciones dedicadas a vivienda y obligar a los trabajadores a financiar un fondo global cuyos beneficiarios son todos aquellos en la fuerza laboral formal (i.e. bajo el esquema propuesto un trabajador que contribuya en Tijuana deberá destinar el 20% de su aportación Infonavit para financiar un fondo de desempleo cuyos beneficiarios podrían estar en Mérida). Con estas características el seguro propuesto no es propiamente de desempleo, sino un seguro de separación para aquellos trabajadores que cumplan con los requisitos de antigüedad (dos años de cotizaciones en un periodo de tres años) y que se separen de su empleo, ya sea de forma justificada o no.

¹⁶ En la subcuenta de vivienda las afores sólo llevan el registro de las aportaciones que son administradas por los institutos de vivienda.

El problema más importante al hacer esta modificación es que se introduce este seguro sin modificar las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo (LFT) en materia de indemnizaciones por despido o primas de antigüedad. Es decir, se están creando beneficios distorsionan más la decisión de empleo. La reforma propuesta no diferencia entre despido justificado y no justificado, pues un trabajador que decida abandonar su empleo y cumpla con los requisitos establecidos recibirá los beneficios del nuevo seguro. Con ello la legislación vigente incluirá dos mecanismos para proteger a los trabajadores que dejen su empleo, uno con la nueva legislación y otro con lo establecido en la LFT. Con la reforma se está cerrando el camino a una reforma real de la LFT en cuanto a desempleo. Con esto se mantiene el incentivo institucional a la informalidad, pues en la realidad seguirá siendo muy costoso terminar relaciones laborales. La propuesta mantiene los incentivos para la informalidad, pues los empleadores enfrentarán los costos que se requieren para terminar una relación laboral.

IV. Un paquete fiscal que favorece la Informalidad en el empleo

Uno de los argumentos que se han utilizado para dar a conocer la “*Reforma Social y Hacendaria*” es que promoverá la formalidad en el empleo. Como se describe en la sección II de este documento (ingresos), no es tan claro que ello vaya a suceder de manera rápida por el lado de los incentivos tributarios. Por otro lado **no se incluye ningún cambio relevante sobre el funcionamiento actual de los sistemas de seguridad social, siendo el factor más importante en las decisiones de empleo.**

En este sentido, las reformas propuestas generan mayores distorsiones laborales que muy probablemente

aumentarán los incentivos a la informalidad. Al incrementarse los beneficios de programas no contributivos, apropiarse de aportaciones individualizables de los trabajadores formales, aumentar las cuotas obrero-patronales —como se muestra a continuación—, y no reducir los costos de despido (mantener intacta la Ley Federal del Trabajo) tanto empleadores como los trabajadores tendrán menos incentivos para la formalización. Esta situación se refuerza con la propuesta de reducir los impuestos a los depósitos en efectivo, pues se está eliminando uno de los principales controles que inhiben la actividad informal de la economía, particularmente en el caso de la industria de la construcción. Lo propuesto genera incentivos para realizar operaciones hipotecarias fuera del sistema financiero. (Ver Anexo 2).

El aumento de contribuciones al IMSS. Remedio de corto plazo

Un componente que no ha sido mencionado en la reforma —pero que tendrá un efecto en las decisiones de inversión y el empleo— es el aumento neto de las aportaciones obrero-patronales contenidas en la Ley del Seguro Social. Para hacer frente al incremento de las prestaciones en especie de los jubilados y pensionados del Instituto, se propone incrementar la aportación patronal de 1.05% a 2.8% del salario base de cotización. Asimismo, se propone que los patrones de los trabajadores afiliados incrementen aportaciones para el pago de las prestaciones en dinero del seguro de enfermedades y maternidad de 0.7% a 1.8%. En contraparte, el gobierno federal cubrirá las cuotas fijas para los trabajadores que ganen entre uno y dos salarios mínimos, aunque la base de cálculo en este caso es sólo un salario mínimo y no el salario base de cotización definido en la Ley del IMSS (Ver anexo 3).¹⁷

Con estas medidas se pretende solventar la urgencia financiera del IMSS en el corto plazo —que agotaría sus reservas en 2016—. ¹⁸ Sin embargo, este aumento de cuotas no resuelve los problemas de fondo del sistema de salud: los costos de las intervenciones de acuerdo al perfil epidemiológico de la población y las asimetrías en el funcionamiento de los sistemas de seguridad social vigentes (i.e. salarios y límites de cotización).

¹⁷ El salario base de cálculo (SBC) incluye los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquiera otra cantidad que se entregue al trabajador por su trabajo.

¹⁸ Ver el Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la Situación Financiera y los Riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social 2012-2013. Ver <http://www.imss.gob.mx/estadisticas/Documents/20122013/InformeCompleto.pdf>

La recentralización del gasto en algunos rubros puede significar un salvamento fiscal para algunas autoridades estatales.

De hecho es muy probable que genere más distorsiones y mayores costos, pues ahora se aumentará la cantidad de procesos para dar seguimiento de los nuevos seguros y beneficios que se están otorgando —pensión universal y seguro de desempleo—. Se perdería la oportunidad de homologar los beneficios de salud del IMSS, ISSSTE y Seguro Popular. Al utilizar los recursos fiscales de la reforma en otros gastos, se mantienen las diferencias de calidad de cobertura. Asimismo, se pierde la oportunidad de homologar las bases de cotización entre el IMSS y el ISSSTE que pudieran facilitar la universalización de los servicios de salud.

V. La recentralización del gasto público

En lo que respecta a la recentralización del gasto, el paquete devuelve al Ejecutivo Federal un papel preponderante en las nóminas y gastos ejercidos por estados y municipios en los rubros de educación y salud. Estas propuestas tienen como uno de sus objetivos transparentar el gasto público en esos ramos, aunque al mismo tiempo incrementarán la participación del gobierno federal en la provisión de estos servicios públicos. Por ejemplo, en el caso de la educación se propone la creación del Fondo de Aportaciones de Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) cuyo propósito será volver a centralizar el pago a los maestros. Se pretende eliminar duplicidades y sobrecostos que se han acumulado en tiempo en la nómina de maestros.¹⁹ Sin embargo, la creación de este fondo implicará la homologación de beneficios a todos los trabajadores con plaza descentralizada.

Dado que hay una gran heterogeneidad en el monto de beneficios que las distintas secciones de maestros han negociado con las autoridades estatales, es previsible que la homologación se haga tomando el máximo de beneficios para todos los maestros a nivel nacional. Es decir, esta reforma puede considerarse en términos prácticos un salvamento fiscal para las autoridades estatales con consecuencias políticas que se anticipan aún más complejas de las que actualmente se observan con el FAEB.²⁰

De forma similar, la reforma a la Ley General de Salud podría mejorar el gasto público ejercido por los Regímenes Estatales de Protección Social en Salud, que si bien transparentan los gastos ejercidos puede ser el comienzo de la de la recentralización del gasto en salud en manos del Ejecutivo Federal.

¹⁹ Ver Fernández, Marco. (2012). *“From Streets to the Classroom. The Politics of Education Spending in Mexico”*, PhD Dissertation, Duke University.

²⁰ *Ibidem*.

Este paquete de reformas es una oportunidad perdida para dar soluciones de fondo a problemas estructurales del gasto público que deben atenderse, como las de seguridad social y salud.

Conclusiones y recomendaciones

La “*Reforma Social y Hacendaria*” representa un esfuerzo encomiable por tratar de mejorar el sistema fiscal mexicano. Sin embargo, los cambios propuestos por el ejecutivo en sus términos representan un riesgo muy serio para la estabilidad económica del país por tres razones fundamentales: los riesgos que generan una “*Regla de balance estructural*” poco clara, que aumenta el endeudamiento neto y que se basa en un esquema fiscal que reduce incentivos a la inversión; dos, el dispendio del gasto público destinado a objetivos diferentes a la seguridad social (más de 95%), lo que eventualmente requerirá de una nueva reforma fiscal o aumento de la carga tributaria; y tres, los efectos que sobre la informalidad se generarán al proponer beneficios sin realizar cambios estructurales al funcionamiento de los sistemas de salud y sus distorsiones laborales.

La SHCP propone cambios trascendentales a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Entre ellos, la introducción de una nueva “*Regla de balance estructural*” que daría el soporte legal para obtener aumento mayor de deuda al permitido bajo la legislación vigente. Este cambio se dio a conocer apenas el 8 de septiembre y tiene deficiencias que podrían generar incertidumbre en el manejo macroeconómico responsable que se ha tenido desde poco más de 15 años. Entre estas deficiencias se encuentran la no inclusión de gastos de inversión de Pemex y dejar en el reglamento gran cantidad de definiciones que darían gran discrecionalidad a la SHCP en la definición de gastos. **Ningún país del mundo ha implementado una regla de balance estructural con esas características. Errores en el diseño e implementación de la “*Regla de balance estructural*” pueden afectar de manera irreversible la credibilidad e institucionalidad de la política fiscal.**

La autoridad hacendaria propone aumentar los ingresos federales principalmente mediante cambios en el impuesto sobre la renta —ISR— (aumento nominal anual de 27%), cambios en el impuesto especial sobre Producción y Servicios —IEPS— (aumento nominal anual de 21%), y por un aumento neto de deuda gubernamental (aumento nominal anual de 83%). Con ello se pretende obtener una recaudación adicional de 523 mil millones de pesos adicionales a lo aprobado para 2013, o el 13% adicional a lo que se aprobó para 2013. Sin embargo, de este gasto únicamente se destinarían 20 mil millones de pesos (3.8% del total) a la “Pensión Universal” propuesta por el Ejecutivo. En el caso del “Seguro de Desempleo” no se necesitarán recursos fiscales provenientes de las reformas propuestas. Es decir, más del 95% de lo recaudado con los nuevos impuestos y la deuda cubrirá otros gastos.

El paquete no propone soluciones de fondo a problemas estructurales que afectan el gasto por el lado de la seguridad social y la salud. No se incluyeron propuestas de cambio al funcionamiento de los sistemas vigentes (IMSS, ISSSTE y Seguro Popular) con objeto de atacar sus problemas principales, tales como los costos de las intervenciones de acuerdo al perfil epidemiológico de la población y las asimetrías en el funcionamiento de los sistemas de seguridad social. Era de esperarse una reforma administrativa mucho más agresiva para universalizar el derecho a la salud y homologar los costos de provisión. Por el contrario, **lo contenido podría crear más distorsiones, mayores costos laborales y por tanto más informalidad. Con las propuestas se aumentan los beneficios no contributivos —pensión universal— se mantiene el costo contingente de despido y adicionalmente se hacen más líquidas las aportaciones a la seguridad social.** Esto aumentará la cantidad de procesos para dar seguimiento de los nuevos seguros y beneficios que se están otorgando. Con el esquema propuesto se está perdiendo una oportunidad única de realmente cambiar el funcionamiento del sistema de salud, seguridad social y protección social. Tarde o temprano estos cambios deberán realizarse, aunque su costo fiscal será mucho mayor.

En menos de 68 días el Congreso de la Unión deberá analizar cambios en la Ley de Impuesto sobre la Renta, cambios en las contribuciones a la seguridad social y su funcionamiento (Ley del Seguro Social, Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, y dos nuevas leyes —Pensión Universal y Seguro de Desempleo—), creación de nuevos programas no contributivos con cambios a la Constitución (Art. 4 y 123), cambios en las Ley General de Salud, Ley de Contabilidad Gubernamental y particularmente Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Adicionalmente, se deberá aprobar una Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal 2014. Tantos cambios en tan poco tiempo pueden ser fuente de problemas en el futuro si no se analizan con detenimiento.

No existe evidencia suficiente en las iniciativas que den certeza sobre la recaudación que se pretende obtener, ni sobre el destino del gasto que se propone

ejercer. Bajo un escenario negativo interno y externo, el paquete puede llegar a representar un retroceso significativo de lo que a nivel macroeconómico se ha logrado desde la crisis de 1994. Los efectos de excesos fiscales fueron la razón para mantener una disciplina que hasta ahora había sido respetada.

Por estas razones, es deseable que la discusión de los cambios a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria sea pospuesta para el siguiente periodo ordinario de sesiones en febrero del 2014 y se apruebe un presupuesto conforme a la legislación vigente. Las modificaciones legales que darían fundamento a la mencionada “*Regla de balance estructural*” deben hacerse con mucho cuidado, técnica legislativa y conocimientos técnico. Esto incluye la legislación secundaria, la cual establecerá reglas presupuestarias. Hacerlo de manera poco transparente generaría mucha incertidumbre a los agentes económicos y a la sociedad en su conjunto sobre el balance real de las finanzas públicas.

Las autoridades federales han anunciado el siguiente periodo de sesiones presentarán propuestas para reformar el sector salud. Dada su conexión directa con la “Pensión Universal”, el “Seguro de Desempleo” y el cambio al régimen de contribuciones al IMSS que se incluyen en la “*Reforma Social y Hacendaria*”, consideramos indispensable posponer la discusión y eventual aprobación de los cambios legales que incluyen también para el siguiente periodo de sesiones.

Posponer ambas discusiones permitiría tener un diagnóstico completo sobre el funcionamiento de la “*Regla de balance estructural*” y de corregir las fallas a las propuestas de “*Seguridad Social Universal*”. Dado que sólo se pretende destinar 3.8% de la recaudación adicional, creemos que mejorar estas iniciativas no afectarían a la población y sí podrían mejorar su consistencia para evitar problemas fiscales en el futuro.

Anexos

Anexo 1. Criterios Generales de Política Económica

Anexo B. Marco Macroeconómico y estimación de las Finanzas Públicas 2013-2014

B.1 Marco Macroeconómico, 2013-2014 (estimado)

	2013	2014
Producto Interno Bruto		
Crecimiento % real	1.8	3.9*
Nominal (miles de millones de pesos)	16,312.6	17,591.8
Deflactor del PIB (variación anual, %)	3.4	3.8
Inflación (%)		
Dic./dic.	3.5	3.0
Tipo de cambio nominal (pesos por dólar)		
Promedio	12.7	12.6
Tasa de interés (Cetes 28 días,%)		
Nominal fin de periodo	4.0	4.0
Nominal promedio	3.9	4.0
Real acumulada	0.5	1.0
Cuenta Corriente		
Millones de dólares	-19,060.1	-21,476.9
% del PIB	-1.5	-1.5
Variables de apoyo:		
Balance fiscal (%del PIB)		
Sin inversión de Pemex	-0.4	-1.5
Con inversión de Pemex	-2.4	-3.5
PIB de los Estados Unidos		
Crecimiento % real	1.5	2.6
Producción industrial de los Estados Unidos		
Crecimiento % real	2.5	3.2
Inflación de los Estados Unidos (%)		
Promedio	1.5	1.9
Tasa de interés internacional		
Libor 3 meses (promedio)	0.3	0.5
Petróleo (canasta mexicana)		
Precio promedio (dólares/barril)	98	81
Plataforma de exportación promedio (mbd)	1,182	1,170
Plataforma de producción crudo (mdb)	2,530	2,520
Gas natural		
Precio promedio (dólares/MMBtu)	3.6	3.9

* Esta estimación considera el efecto de las reformas estructurales aprobadas y en consideración por el Poder Legislativo.

Algunos supuestos establecidos en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE), y en los que se basan los análisis de ingreso y gasto son ambiciosos y no necesariamente se sostienen.

En particular, en términos de **crecimiento económico**, las proyecciones de Hacienda (SHCP) se basan en un escenario inercial ajustado por el potencial efecto de las reformas energética, financiera, de telecomunicaciones y fiscal. El Gobierno Federal estima que en el periodo 2015-2019 el PIB tendrá un crecimiento anual promedio de 3.6%²¹ y las reformas traerían un incremento adicional en el PIB potencial de 1.5 puntos porcentuales entre 2014-2018 y de 2.1 a partir de 2019 (CPGE, págs. 80, 82, 160 y 162). Así, el conjunto de reformas podrían aumentar el crecimiento anual potencial de la economía mexicana a 5.4% para 2019 (Ver Tabla 3).

Tabla 3. Crecimiento estimado del PIB de México

	2013	2015	2016	2017	2018	2019
Inercial	3.5 Ajustado a 1.7	3.8	3.7	3.6	3.5	3.5
Con reformas	3.9	4.7	4.9	5.2	5.3	5.4

Fuente: SHCP. Tomado de CGPE, págs. 66, 162, 163.

Sin embargo:

i) Recordemos que las expectativas de crecimiento real del PIB de 2013 ya han sido ajustadas a la baja por la propia SHCP para situarse en 1.7% y no en 3.5% como se esperaba inicialmente, por lo que incluso sería conveniente ajustar también el crecimiento inercial de los años subsecuentes. Además, entre 2007 y lo que va de 2013 el crecimiento anual promedio fue de 2% (CGPE, pág. 185). Esto es relevante porque, si por ejemplo, el crecimiento anual de 2014 resulta ser similar al esperado para 2013 (1.7%) y concedemos que las reformas aporten 0.9 puntos porcentuales de crecimiento en 2015, como se espera para ese año, entonces el crecimiento anual potencial de la economía con reformas sería cercano a 2.6% y no de 4.7% como se muestra en la tabla.

ii) En la última década las estimaciones de crecimiento presentadas en los CGPE siempre han diferido respecto a lo realmente observado. Si se revisa el crecimiento esperado publicado en los CGPE entre 2003 y 2012 se observa una diferencia promedio de aproximadamente -0.8 puntos porcentuales respecto a lo observado.²²

En términos de **exportaciones** mexicanas, las autoridades hacendarias estiman que éstas crecerán 6.8% en términos reales en 2014 y en 6.7% anual promedio entre 2015 y 2019 (CGPE pág. 66 y 161), sin embargo, se considera que no existe una explicación clara de los supuestos en los que se basa esta expectativa.

Es importante hacer notar que la variación real promedio de exportaciones mexicanas de bienes y servicios entre 2007 y 2013 fue de 4.4% y la esperada para 2013 de 2.6% (CGPE, p. 185 y 56). Si bien, en ese periodo nuestro principal socio comercial (Estados Unidos con 77.8% de nuestras exportaciones) no tuvo un desempeño económico alentador debido a la crisis económica, las expectativas de crecimiento de este socio comercial aún siguen siendo cautelosas por algunos analistas. De hecho, las expectativas de crecimiento de *The Economist Intelligence Unit* (sept. 2013) para Estados Unidos se modificaron a la baja, de 2% a 1.6% para 2013 y la *Encuesta Blue Chip* (agosto 2013, CPGE, p. 31) señaló que los analistas esperan una expansión anual de 1.5% para Estados Unidos, a diferencia de 2.8% del año previo.

Además, aun cuando se proponen cambios a la Ley Aduanera que pretenden mejorar el comercio de mercancías, los documentos presentados por la SHCP no especifican el potencial impacto de estas modificaciones en las exportaciones, ni si se generará un flujo mayor hacia países diferentes a Estados Unidos. Es decir, no hay claridad sobre las variables que impulsarán el aumento en las exportaciones en caso de ser aprobadas las reformas.

²¹ 3.5% en 2014, 3.8% en 2015, 3.7% en 2016, 3.6% en 2017, 3.5% en 2018 y 3.5% en 2009.

²² Estimaciones propias con base en los CGPE de 2003 a 2014 y el crecimiento real de la economía estimado por INEGI, Banco Mundial y FMI para esos años.

Anexo 2.1 Cambios en el Régimen Fiscal

Cambios al Impuesto al Valor Agregado (IVA)	
<i>Eliminación de exención de IVA a:</i>	
1	Servicios de educación (inscripciones y colegiaturas).
2	Compra de casa habitación.
3	Renta de casa habitación.
4	Intereses hipotecarios de casa habitación.
5	Transporte público terrestre de personas (excepto al servicio prestado en áreas urbanas, suburbanas o zonas metropolitanas).
6	Espectáculos Públicos (excepto teatro y circo).
<i>Eliminación de tasa 0% a:</i>	
1	Chicles o gomas de mascar.
2	Alimentos procesados para mascotas.
3	Enajenación de oro, joyería, orfebrería, piezas artísticas u ornamentales y lingotes, cuyo contenido mínimo de dicho material sea de 80 por ciento, siempre que su enajenación no se efectúe en ventas al menudeo con el público en general.
4	Servicios de hotelería a extranjeros para participar en congresos, convenciones, exposiciones o ferias en México.
<i>Eliminación de tasa preferencial IVA 11% a:</i>	
1	Residentes de la región de la zona fronteriza.
<i>Exentar los intereses:</i>	
1	Que reciban o paguen las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo.
2	Las Sociedades Financieras Populares.
3	Las sociedades financieras comunitarias.
4	Los organismos de integración financiera rural.
5	Los organismos descentralizados de la administración pública federal.
6	Los fideicomisos del fomento económico del Gobierno Federal.

Fuente: SHCP, Reforma Hacendaria. <http://www.reformahacendaria.gob.mx/>

Anexo 2.2 Cambios en el Régimen Fiscal

Principales modificaciones a la Ley del Impuesto Sobre la Renta (ISR) para Personas Físicas:		Comentario
<i>Modificaciones a la tasa:</i>		
1	Nueva tasa de 32% para ingresos gravables superiores a \$500,000.00	
<i>Nuevos límites o requisitos:</i>		
1	Tope a las deducciones a dos salarios mínimos elevados al año o 10% del ingreso gravable, lo que resulte más alto.	
2	Cualquier deducción personal pagada en efectivo no podrá hacerse deducible con excepción de las efectuadas en poblaciones rurales o en las que no existan servicios financieros.	
3	Límite de exención de enajenación de casa habitación de 1.5 millones de UDIS (7.4 Millones de pesos) a 250 mil UDIS (1.2 millones de pesos)	
4	Exención de derechos parcelarios sólo cuando el enajenante acredite que es la primera transmisión que realiza proporcione la documentación que lo acredite como ejidatario original o titular de los derechos comuneros.	
<i>Nuevos gravámenes o base:</i>		
1	10% a ganancias de capital de personas físicas (bolsa de valores) mediante un tratamiento cedular.	
<i>Eliminación de regímenes preferenciales:</i>		
1	Régimen de pequeños contribuyentes (REPECOS con ingresos hasta 2 millones de pesos)	Efectos negativos de corto plazo.
2	Régimen intermedio (con ingresos hasta 4 millones de pesos)	Efectos negativos de corto plazo.
<i>Nuevos regímenes:</i>		
1	Régimen de incorporación fiscal para personas físicas:	
a)	Actividades empresariales, que enajenen bienes o presten servicios por los que no se requiera para la realización título profesional, con ingresos anuales hasta de un millón de pesos.	
b)	Régimen cedular y de aplicación temporal de un periodo de hasta 6 años (condicionada sus beneficios graduales al cumplimiento), sin posibilidad de volver a tributar en el mismo.	
c)	Pagos bimestrales de manera simplificada.	
d)	Base de efectivo restando al total de ingresos las deducciones autorizadas y la PTU pagada, y aplicando la tarifa el ISR de personas físicas.	
e)	Descuentos en el ISR del 100% del pago, durante el primer año.	“Como se va implementar y cumplir Cierre de empresas anual”.
f)	Condiciona los descuentos de ISR a la entrega regular al SAT de la información del total de sus ingresos y erogaciones, incluyendo los relacionados a interacciones con contribuyentes que pertenecen al régimen general.	
g)	Tratamiento especial a los trabajadores y empleados que los contribuyentes contraten, siempre y cuando, presten sus servicios a estos como único empleador.	
h)	Se podrán incluir ingresos por comisiones mercantiles siempre que estas no excedan del 30 por ciento de sus ingresos totales.	¿Por qué el limite?
i)	Limita que en caso de enajenación del negocio el adquirente no pueda beneficiarse del régimen tratando de ampliar el plazo de 6 ejercicios mediante transmisión de la propiedad.	
<i>Subsidio al empleo</i>		
1	Se propone que el beneficio del subsidio al empleo se reoriente para cubrir las cuotas de seguridad social a cargo de los trabajadores con ingresos menores a dos salarios mínimos.	
2	El Gobierno Federal cubrirá para los trabajadores con ingresos de hasta dos salarios mínimos, las cuotas obrera al IMSS en su totalidad y las cuotas obreras al ISSSTE hasta por el monto equivalente a las cuotas del IMSS.	
3	El subsidio al empleo para los trabajadores con esos niveles de ingresos se ajustará al monto de las cuotas.	

Fuente: SHCP, Reforma Hacendaria. <http://www.reformahacendaria.gob.mx/>

Anexo 2.3 Cambios en el Régimen Fiscal

Cambios a la Ley del impuesto Sobre la Renta (ISR) para Personas Morales:		Comentario
<i>Se propone eliminar:</i>		
1	La deducción inmediata de inversiones del Artículo 220 LISR	Efecto neto sobre atractivo del país como destino de inversión. El escenario asume que el atractivo de inversión se mantiene si reformas reducen costo de energéticos y telecomunicaciones. Caso contrario IED no sería la proyectada y el déficit de Cta corriente es mayor.
2	Deducción lineal al 100% de:	
a)	Inversiones de maquinaria y equipo para la generación de energía eléctrica y fuentes renovables.	
b)	Inversiones en maquinaria y equipo para la conversión a consumo de gas natural y para reducir la contaminación ambiental.	
c)	Maquinas registradoras de comprobación fiscal.	
3	Deducción inmediata y hasta por el 100% de inversiones en inmuebles en zonas de monumentos históricos de las ciudades de México, Mazatlán, Mérida, Morelia, Oaxaca de Juárez, Puebla de Zaragoza y Veracruz.	¿Por qué solo esas zonas?
4	Deducción a las aportaciones que realizan las empresas para la creación o incremento de las reservas destinadas a fondos de pensiones o jubilaciones, complementarias a las que establece la LSS, así como primas de antigüedad.	
5	Deducciones de bienes que han perdido su valor si estos no son básicos para la subsistencia humana en materia de alimentación, vestido, vivienda y salud.	
6	Deducción de pagos efectuados a partes relacionadas residentes en México o el extranjero que no se encuentren gravados o lo estén con un impuesto inferior al 7% del ISR causado en México.	
7	Deducciones de pagos que también sean deducibles para partes relacionadas en México o en el extranjero.	
8	La deducción de las erogaciones por remuneraciones (sueldos y salarios) exentas: previsión social, cajas y fondos de ahorro, pagos por separación, gratificación anual, horas extras, prima vacacional y dominical, PTU y cuotas de seguridad social del trabajador pagadas por los patrones.	Efectos en mercado formal.
9	Deducción en restaurantes que actualmente se encuentra en 12.5%	
<i>Nuevos límites o requisitos:</i>		
1	Límite de 4% a las deducciones por donativos a la Federación, entidades federativas, municipios y sus órganos descentralizados con el objetivo de que los donantes diversifiquen la entrega donando también a donatarias autorizadas.	
2	Vales de despensa únicamente deducibles cuando se otorguen a través de monederos electrónicos autorizados por el SAT.	
3	Bajar el límite para deducción en automóviles hasta 130 mil pesos antes de IVA.	
4	Se disminuye la posibilidad de deducir arrendamiento de automóviles de \$250.00 a \$200.00 pesos.	
5	Acreditamiento de impuestos sobre la renta pagados en el extranjero.	
<i>Nuevas obligaciones:</i>		
1	Obligación de informar una vez al año sobre los depósitos en efectivo que reciban los contribuyentes cuando el monto acumulado sea mayor a \$15,000.00. Aunque haya desaparecido el IDE se tendrá que informar sobre los depósitos en efectivo.	
<i>Eliminación de regímenes preferenciales:</i>		
1	Régimen de Sociedades Cooperativas de Producción	
2	Sociedades Inmobiliarias de Bienes Raíces (SIBRAS)	
3	Régimen simplificado	
4	Homologación de ISR y eliminación de exenciones al sector primario.	Efectos sobre alimentos.
5	Régimen de consolidación fiscal.	

Fuente: SHCP, Reforma Hacendaria. <http://www.reformahacendaria.gob.mx/>

Anexo 2.3 Cambios en el Régimen Fiscal

Cambios a la Ley del impuesto Sobre la Renta (ISR) para Personas Morales:		Comentario
<i>Eliminación de tratamientos especiales:</i>		
1	Posibilidad de deducción de las erogaciones estimada relativas a los costos directos e indirectos de desarrolladores inmobiliarios y fabricantes de bienes de largo proceso de producción.	
2	Posibilidad de deducción inmediata de adquisición de terrenos de contribuyentes dedicados a la construcción de desarrollos inmobiliarios.	
3	Deducción inmediata de gastos de exploración del sector minero.	
4	Acumulación al momento de la venta no del cobro en la venta a plazos.	
5	Deducción de las reservas de instituciones de crédito, de fianzas y de seguros vinculadas a la regulación de la contabilidad financiera de estas instituciones.	
6	Las sociedades o asociaciones civiles dedicadas a la enseñanza y organizaciones con fines deportivos no podrán tributar bajo el título III (No contribuyentes).	El precio de las colegiaturas podría aumentar
<i>Modificación a:</i>		
1	Regímenes Fiscales Preferentes se reincorporan a la definición de ingresos pasivos a la enajenación de bienes inmuebles, el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes y los ingresos percibidos a título gratuito y limitan el acreditamiento del ISR bajo este régimen a diez ejercicios.	
2	Sólo podrá aplicarse el beneficio a los Fideicomisos de Inversión de Bienes Raíces (FIBRAS) siempre que la fiduciaria no perciba ingresos por la prestación de servicios vinculados al arrendamiento superiores al 5% de la totalidad de la renta.	
3	Cálculo de la PTU, igualando la base de esta a la del ISR pero sin la posibilidad de poder disminuir las pérdidas fiscales pendientes y la propia PTU.	
4	Cálculo para terminar la ganancia en enajenación de acciones.	
5	Régimen de maquila (IMMEX) donde sólo podrán tributar quienes exporten al menos el 90% e sus productos.	
6	Régimen de empresas maquiladoras de albergue dándoles la posibilidad de permanecer bajo este régimen hasta un máximo de tres ejercicios fiscales.	
<i>Nuevos gravámenes:</i>		
1	10% a dividendos a Personas Físicas y Residentes en el extranjero.	
<i>Nuevos regímenes</i>		
1	Régimen fiscal opcional para grupos de sociedades que consiste en establecer el diferimiento hasta por tres años del ISR para los grupos de sociedades mediante una integradora a partir de un estricto control del ISR causado a nivel individual.	
<i>Beneficios:</i>		
1	Ampliación del catálogo de las instituciones de asistencia o beneficencia para poder ser considerada donataria autorizada.	
2	Se permite que las donatarias autorizadas realicen actividades a influir en la legislación.	
3	El Estímulo fiscal a la industria cinematográfica nacional se incorporan los proyectos de inversión para la distribución de películas cinematográficas nacionales y no sólo a la producción cinematográfica nacional, ampliando el estímulo fiscal de 650 millones de pesos de los cuales 50 millones serán destinados a la distribución.	Grupo de interés

Fuente: SHCP, Reforma Hacendaria. <http://www.reformahacendaria.gob.mx/>

Anexo 2.4 Cambios en el Régimen Fiscal

Cambios al Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS)		Comentario
<i>Gravar con IEPS a:</i>		
1	Productor e importador mediante una cuota de un peso por litro a las bebidas saborizantes.	Debe ser parte de una estrategia completa para reducir obesidad y
2	Productor e importador de concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores (dependiendo de su rendimiento) que al diluirse permitan obtener bebidas saborizadas que contengan cualquier tipo de azúcares añadidas.	Debe ser parte de una estrategia completa para reducir obesidad y
3	La enajenación e importación de combustibles fósiles de acuerdo con su contenido de carbono.	
4	Los plaguicidas de acuerdo al peligro de toxicidad aguda.	Efecto sobre inflación de alimentos
<i>Modificaciones para :</i>		
1	Determinar tasas aplicables a gasolina y diesel utilizando el cálculo del precio productor de acuerdo a la realidad de mercados nacionales e internacionales.	No de acuerdo con el marco macro en inflación
2	El procedimiento al que deben sujetarse las autoridades fiscales cuando no cumplan con la obligación de llevar sistema de computo y proporcionar al SAT en forma permanente, en línea y en tiempo real el sistema central de apuestas garantizando las garantías de audiencia y de defensa.	
3	A los productos, fabricantes e importadores de cigarros imprimir un código de seguridad a las cajetillas de cigarros conforme a las reglas que establezca el SAT.	

Fuente: SHCP, Reforma Hacendaria. <http://www.reformahacendaria.gob.mx/>

Anexo 3. Beneficiarios y costos de la pensión universal

Aumento de aportaciones obrero-patronales en la Ley del Seguro Social	Propuesta
Ley del Seguro Social Vigente	
<p>Artículo 25. Para cubrir las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad de los pensionados y sus beneficiarios, en los seguros de riesgos de trabajo, invalidez y vida, así como retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, los patrones, los trabajadores y el Estado aportarán una cuota de uno punto cinco por ciento sobre el salario base de cotización. De dicha cuota corresponderá al patrón pagar el uno punto cero cinco por ciento, a los trabajadores el cero punto trescientos setenta y cinco por ciento y al Estado el cero punto cero setenta y cinco por ciento.</p>	<p>Artículo 25. Para cubrir las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad de los pensionados y sus beneficiarios, en los seguros de riesgos de trabajo, invalidez y vida, así como retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, los patrones, los trabajadores y el Estado aportarán una cuota de tres punto veinticinco por ciento sobre el salario base de cotización. De dicha cuota corresponderá al patrón pagar el dos punto ocho por ciento, a los trabajadores el cero punto trescientos setenta y cinco por ciento y al Estado el cero punto cero setenta y cinco por ciento.</p>
<p>Artículo 36. Corresponde al patrón pagar íntegramente la cuota señalada para los trabajadores, en los casos en que éstos perciban como cuota diaria el salario mínimo.</p>	<p>Artículo 36. Corresponde al patrón pagar íntegramente la cuota señalada para los trabajadores, en los casos en que éstos perciban como salario base de cotización diario el equivalente a un salario mínimo.</p>
<p>Corresponde al Gobierno Federal pagar íntegramente la cuota señalada para los trabajadores, en los casos en que éstos perciban un salario base de cotización diario superior a un salario mínimo y hasta dos veces el salario mínimo.</p>	<p>Corresponde al Gobierno Federal pagar íntegramente la cuota señalada para los trabajadores, en los casos en que éstos perciban un salario base de cotización diario superior a un salario mínimo y hasta dos veces el salario mínimo.</p>
<p>Artículo 106. Las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad, se financiarán en la forma siguiente: I. Por cada asegurado se pagará mensualmente una cuota diaria patronal equivalente al trece punto nueve por ciento de un salario mínimo general diario para el Distrito Federal;</p>	<p>Artículo 106. Las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad, se financiarán en la forma siguiente: I. Por cada asegurado se pagará mensualmente una cuota diaria patronal equivalente al diez por ciento de un salario mínimo general diario para el Distrito Federal;</p>
<p>Artículo 107. Las prestaciones en dinero del seguro de enfermedades y maternidad se financiarán con una cuota del uno por ciento sobre el salario base de cotización, que se pagará de la forma siguiente: I. A los patrones les corresponderá pagar el setenta por ciento de dicha cuota; II. A los trabajadores les corresponderá pagar el veinticinco por ciento de la misma, y III. Al Gobierno Federal le corresponderá pagar el cinco por ciento restante.</p>	<p>Artículo 107. Las prestaciones en dinero del seguro de enfermedades y maternidad se financiarán con una cuota del dos punto uno por ciento sobre el salario base de cotización, que se pagará de la forma siguiente: I. A los patrones les corresponderá pagar una cuota del uno punto ocho por ciento; II. A los trabajadores les corresponderá pagar una cuota del cero punto veinticinco por ciento, y III. Al Gobierno Federal le corresponderá pagar una cuota del cero punto cero cinco por ciento.</p>

Fuente: SHCP, Reforma Hacendaria. <http://www.reformahacendaria.gob.mx/>

Referencias

Andrade, Gustavo, Miriam Bruhn y David McKenzie (2013). "A helping hand or the long arm of the law? Experimental Evidence on what Governments can do to Formalize Firms," *Policy Research Working Paper Series* 6435, The World Bank.

ASF (2013). "Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011" Auditoría Superior de la Federación. www.asf.gob.mx

Document3Cámara de Diputados (2013). "Ley de Ingresos 2013" <http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm>

Banco Mundial (2013). "Crecimiento del PIB (% anual). <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>

CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe. "Estadísticas e Indicadores" http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e

DIPRES (2013) "Política de Balance Estructural", Dirección de Presupuestos (DIPRES), Chile, 2013. www.dipres.gob.cl/594/w3-propertyvalue-16156.html

Fernández, Marco. (2012). "From Streets to the Classroom. The Politics of Education Spending in Mexico", PhD Dissertation, Duke University

FMI (2013). "World Economic Outlook" (Hopes, Realities, Risks) <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/01/pdf/text.pdf>

Galiani, S., and P. Gertler (2009). "Informe Final Sobre los Cambios del Programa 70 y más," Discussion paper, SEDESOL, Instituto Nacional de Salud Pública.

IMSS (2013). "Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la Situación Financiera y los Riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social 2012-2013", IMSS, México. www.imss.gob.mx/estadisticas/Documents/20122013/InformeCompleto.pdf
<http://www.imss.gob.mx/instituto/informes/Pages/index.aspx>

INEGI (2013). Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuentas de Bienes y Servicios 2007-2011. <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/cuadrosestadisticos/GeneraCuadro.aspx?s=est&nc=783&c=24396>

Juárez, Laura y Tobias Pfitzner (2011). The Effects of a Non-Contributory Pension Program on Labor Force Participation: The case of 70 y Más in Mexico.

Larraín, Felipe, Rosanna Costa, Rodrigo Cerda, Mauricio Villena y Andrés Tomaselli (2011). "Una Política Fiscal de Balance Estructural de Segunda Generación para Chile". Dirección de Presupuestos, Estudios de Finanzas Públicas. P. 15. <http://www.dipres.gob.cl/594/w3-propertyvalue-16156.html>

Levy, Santiago (2008). *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico*. Washington, D.C., The Brookings Institute.

Malnick, S.D. and H. Knobler (2006), "The Medical Complications of Obesity", *QJM*, Vol. 99, No. 9, pp. 565-579.

Maloney (2007). "Informality: Exit and Exclusion". World Bank, Washington DC.

Pastor, Jeronimo y Alejandro Villagómez (2007). The structural budget balance: a preliminary estimation for Mexico, *Applied Economics*, 39:12, 1599-1607.

SHCP (2013a). "Criterios Generales de Política Económica" (CGPE).

SHCP (2013b). "Propuesta de Ley de Ingresos 2014" y "Reforma Hacendaria" <http://www.reformahacendaria.gob.mx/>

SHCP (2013c). "Informe Semanal del Vocero" 16-20 de septiembre 2013.

The Economist Intelligence Unit (2013). Global forecasting service. "Economic forecast summary – September 2013" www.gfs.eiu.com

Acrónimos

- CEPAL:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- CFE:** Comisión Federal de Electricidad
- CGPE:** Criterios Generales de Política Económica
- CNTE:** Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación
- CODELCO:** Corporación Nacional del Cobre de Chile
- COFECO:** Comisión Federal de Competencia
- CONAPO:** Consejo Nacional de Población
- Coneval:** Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
- FAEB:** Fondo de Aportaciones para la Educación Básica
- FMI:** Fondo Monetario Internacional
- FONE:** Fondo de Aportaciones de Nómina Educativa y Gasto Operativo
- IDE:** Impuesto sobre Depósitos en Efectivo
- IEPS:** Impuesto Especial sobre Producción y Servicios
- IETU:** Impuesto Empresarial a Tasa Única
- IFE:** Instituto Federal Electoral
- IFETEL:** Instituto Federal de Telecomunicaciones
- IMSS:** Instituto Mexicano del Seguro Social
- INEE:** Instituto Nacional de Evaluación Educativa
- INEGI:** Instituto Nacional de Geografía y Estadística
- Infonavit:** Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
- ISAN:** Impuesto Sobre Automóviles Nuevos
- ISR:** Impuesto Sobre la Renta
- ISSSTE:** Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
- IVA:** Impuesto al Valor Agregado
- PEF:** Presupuesto de Egresos de la Federación
- Pemex:** Petróleos Mexicanos
- PIB:** Producto Interno Bruto
- REPECO:** Régimen de Pequeños Contribuyentes
- SBC:** Salario Base de Cálculo
- Sedesol:** Secretaría de Desarrollo Social
- SHCP:** Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- UDIS:** Unidades de Inversión



MÉXICO
EVALÚA
CENTRO DE ANÁLISIS
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

México, 2013