

Observatorio Económico

México

11 de septiembre de 2013
Análisis Económico

Reforma Fiscal: Pasos en la dirección correcta, pero insuficiente

- Se incorpora un seguro de desempleo y una pensión universal, y se financian a través de un aumento de impuestos y deuda pública: recaudación adicional de 1.4% del PIB y déficit público de 1.5% en 2014. Dado que se estima que la reforma tendrá un efecto moderado en formalización y no significativo en inversión, se estima que el efecto en el PIB potencial no será muy elevado
- Se estima que la reforma tendrá un efecto relevante en la inflación anual, aumentando de manera adicional, aunque de forma transitoria, en al menos 0.7 puntos porcentuales
- Dado el incremento limitado en recaudación y el aumento en déficit y deuda pública, la reforma fiscal parece tener efectos limitados para generar un incremento de la calificación crediticia
- La eliminación de los beneficios fiscales al sector vivienda contribuirá a los ingresos tributarios, pero tendrá un efecto negativo en el crecimiento del sector

Valoración:

- La propuesta de reforma fiscal que presentó ayer el ejecutivo contiene una serie de medidas que van en la dirección correcta. Sin embargo, resulta insuficiente en varios aspectos. En primer término, no resuelve uno de los problemas de fondo: el bajo nivel de recaudación que tiene el país. En caso de ser aprobada, la reforma aumentará la recaudación en menos de dos puntos porcentuales del PIB. Esto significaría que México seguirá siendo el peor recaudador de la OECD y uno de los más bajos de América Latina.
- El gobierno federal reconoce que la reforma aumentaría la recaudación en 1.4 puntos porcentuales del PIB adicionales. De esta cifra, un punto porcentual será transferido a estados y municipios y alrededor de medio punto deberá utilizarse en financiar la pensión mínima universal. Es decir, la reforma no generará recursos adicionales para aumentar la inversión pública a nivel federal, condición necesaria para aumentar la productividad en el país.
- La reforma queda corta ya que no se contempló el IVA a alimentos y medicinas. Esto no resulta afortunado ya que la exención del IVA es una medida regresiva que beneficia a quienes más consumen además de tratarse de un impuesto de alta capacidad recaudatoria. Mejor hubiese resultado aplicar este impuesto y con la recaudación otorgar apoyos para la compra de alimentos y medicinas a las familias de menores ingresos.
- Buena parte de la explicación de la baja recaudación en México reside en la alta evasión y en la baja capacidad recaudatoria del gobierno. Es deseable que el gobierno acompañe esta reforma con medidas para mejorar la ejecución de las tareas recaudatorias, de tal suerte que aumente la probabilidad de detectar y sancionar empresas e individuos que incurran en prácticas evasivas.
- Por otra parte, debe mencionarse que la reforma muestra una serie de aciertos. En primer término, es positivo el que se contemplen mecanismos contracíclicos de tal suerte que se pueda expandir el gasto en las partes bajas del ciclo económico y generar ahorros en la parte alta, sin poner en riesgo la estabilidad fiscal. También consideramos un acierto el seguro de desempleo ya que significará una red de protección a los trabajadores al mismo tiempo que fomenta la formalidad.

- Finalmente, eliminar el esquema de consolidación fiscal es una buena medida ya que en la práctica se había convertido en un esquema de evasión fiscal para algunas empresas. De la misma manera, eliminar un número importante de exenciones resultará en una mayor recaudación.
- La propuesta de reforma actual representa un avance en la reducción de la evasión y elusión fiscal, no obstante, queda mucho por hacer al ser este tema la parte medular de la debilidad fiscal. De cara a la aprobación de la reforma habrá que estar al pendiente de la eficiencia del gasto, su transparencia y la sostenibilidad financiera de los programas sociales que se anunciaron, de la efectiva puesta en marcha de la regla de balance estructural, y en general de la sostenibilidad fiscal de la federación, de los Estados y los municipios.

I. Elementos de la iniciativa de reforma fiscal

El domingo 8 de septiembre, el gobierno federal presentó una iniciativa de reforma fiscal. A pesar de la estabilidad fiscal que ha caracterizado al país en los últimos años y que permitió que se mantuvieran niveles de déficit público bajos y una deuda pública por debajo de 40% del PIB y denominada en su mayoría en moneda local (gráfica 1), esta reforma era ampliamente esperada por el mercado. Esto en buena medida debido a la alta dependencia de los ingresos petroleros (33% del ingreso presupuestal proviene de este rubro), los bajos ingresos fiscales a nivel internacional (gráfica 2), el gran tamaño de la economía informal (60% del total de los trabajadores), y las importantes necesidades sociales. Los principales elementos de la reforma se pueden resumir de la siguiente forma:

Nuevos gravámenes al consumo:

- Creación de nuevos impuestos especiales (IEPS) a combustibles con contenido de carbono, plaguicidas y bebidas azucaradas y modificaciones al IVA: homologación de la tasa fronteriza (de 11% a 16%), eliminación de exenciones (a los servicios de educación, a los espectáculos públicos -con excepción de teatro y circo-, al servicio de transporte público foráneo, al pago de intereses sobre hipotecas y a las importaciones temporales), y aplicación de tasa a productos con tasa cero (aplicación de IVA a la renta y compra de vivienda, a los chicles y a alimentos para mascotas y joyería).

Nuevos gravámenes al ingreso:

- Aumento del impuesto sobre la renta de 30 a 32% para las personas con ingresos superiores a 500 mil pesos. Además, se introduce un límite al monto anual de las deducciones personales equivalente al mínimo entre dos salarios mínimos anuales y el 10% del ingreso bruto del contribuyente.
- Impuestos a los dividendos y ganancias en la Bolsa de Valores con una tasa de 10%.
- Modernización del cobro de derechos de minería, agua y espectro radioeléctrico.
- Se eliminan o acotan los regímenes especiales, entre los que destacan: la eliminación del Régimen de Consolidación; la deducción inmediata de la inversión; el Régimen Simplificado; la deducción de operaciones con partes relacionadas, y la deducción del consumo en restaurantes, entre otros.

Incentivos a la formalización:

- Pago más bajo de manera transitoria en ISR y contribuciones a la seguridad social para los nuevos negocios o aquellos que migren a la formalidad.
- Disminución de cuotas de seguridad social para los trabajadores de bajos ingresos (1 salario mínimo).

Nuevos programas:

- Seguro de desempleo con un beneficio por seis meses que va reduciéndose mensualmente de 60% a 40% del último salario.
- Implementación de una pensión universal equivale a 1,092 pesos mensuales que otorgará un beneficio básico a los mayores de 65 años, que tengan un ingreso mensual igual o inferior a quince salarios mínimos y que no reciban una pensión contributiva (IMSS, ISSSTE o alguna institución de seguridad social).

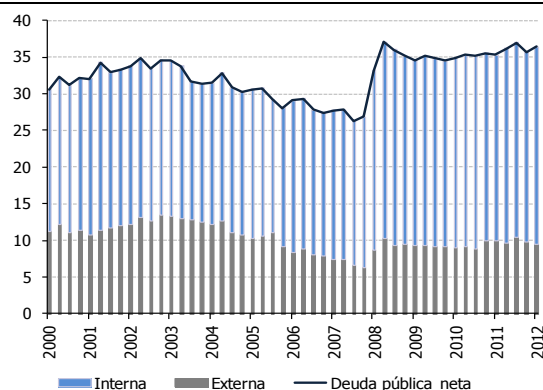
Nuevo régimen fiscal del Pemex:

- Se busca disminuir la carga fiscal de la empresa mediante la aplicación de un régimen fiscal similar al de otras empresas de tal forma que aumenten sus utilidades netas de impuestos y en respuesta su inversión. Se pretende que el nuevo régimen fiscal se introduzca de forma gradual al ser aplicada a los nuevos desarrollos. Por lo tanto esta medida no tendría efectos en el presupuesto de 2014.

Simplificación:

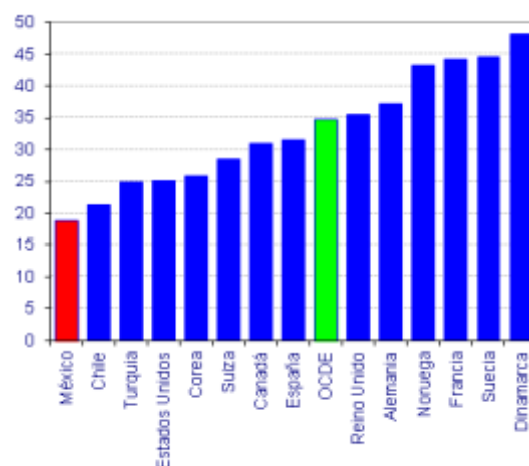
- Eliminación del IETU, el impuesto a los depósitos en efectivo, nueva Ley de ISR más corta sencilla al eliminar el 77% de los regímenes preferenciales y el 47% de los tratamientos especiales.

Gráfica 1
Deuda pública (% del PIB)



Fuente: BBVA Research, con datos de SHCP. Se refiere a RFSP

Gráfica 2
Carga fiscal en países seleccionados de la OCDE, 2011 (% del PIB)



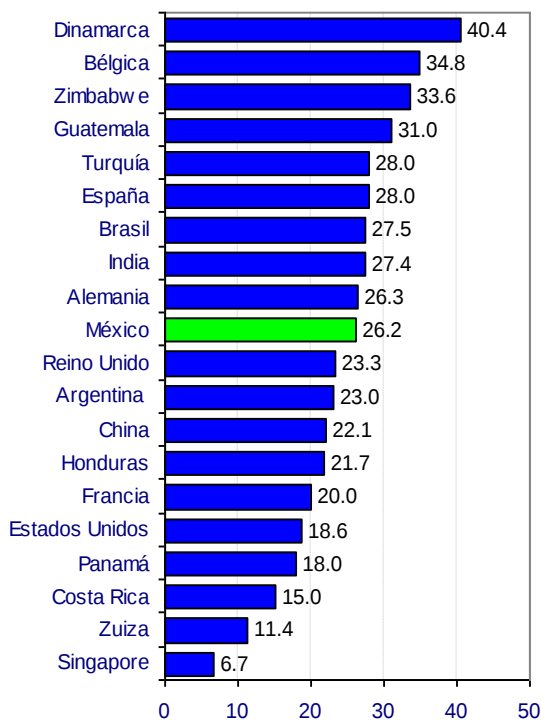
Fuente: BBVA Research, con información de la OCDE. México incluye los ingresos públicos provenientes de Pemex

A pesar de que la carga tributaria de México es una de las más bajas del mundo, el problema no parece estar relacionada con el nivel de las tasas sino con las enormes cantidades de recursos que no entran a la hacienda pública resultado de la informalidad, la evasión y la elusión fiscal. Por ejemplo, la tasa del impuesto sobre la renta para las personas físicas se ubica en un rango intermedio a nivel mundial (gráfica 3). Estudios de El Colegio de México y de El Colegio de la Frontera Norte señalan que la evasión y la elusión fiscal en México alcanzan el equivalente a 2.2% del PIB. Por su parte, de acuerdo con el Presupuesto de Gastos Fiscales 2013, el gobierno federal reconoce que este año dejará de recaudar una cifra equivalente a 3.8% del PIB debido a exenciones fiscales, deducciones, regímenes especiales y subsidios. Reducir la evasión y la elusión permitiría aumentar los ingresos tributarios sin aumentar la carga en la población cautiva, que entre otras cosas está dentro del sector formal y es más productiva.

Uno de los elementos que no incluyó la reforma, y que es regresivo, es el impuesto al consumo de los alimentos y medicinas, que tienen un impuesto de tasa cero en México. La tendencia mundial con respecto a las tasas impositivas sobre alimentos y medicinas parece ser imponer una "tasa de IVA reducido", con una tasa promedio a nivel internacional de 9% para alimentos y 7% para medicamentos, en lugar de la tasa general más alta para el resto de los bienes (gráfica 4). Los ingresos que se recaudaran por este medio podrían permitir resarcir a la clase más desfavorecida mediante subsidios directos y el remanente utilizarse con otros fines.

Gráfica 3

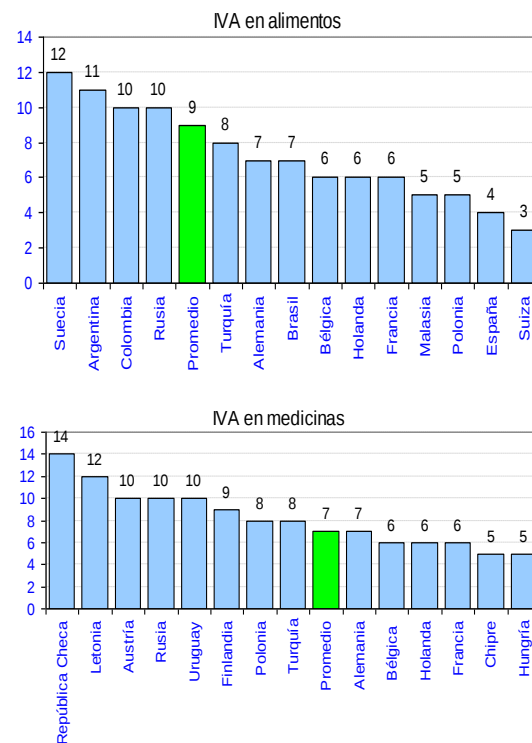
Tasas impositivas efectivas sobre los ingresos personales en países seleccionados, 2011 (% del ingreso bruto de 100,000 dólares anuales)



Fuente: BBVA Research con datos del KPMG's Individual Income Tax and Social Security Rate Survey, 2011

Gráfica 4

Tasas impositivas sobre alimentos y medicinas en países seleccionados, 2011 (%)



Fuente: BBVA Research, con información de Práctica de Impuesto Indirectos KPMG en México

II. Efecto de la reforma en recaudación y actividad económica: limitado

La propuesta de reforma fiscal si bien no generará efectos recesivos por ser progresista, al eliminar injustificables privilegios fiscales, y menos agresiva de lo que inicialmente se esperaba, también es una reforma insuficiente en términos recaudatorios. De acuerdo a estimaciones del propio gobierno, la recaudación aumentará solamente 1.4% del PIB, para crecer gradualmente y alcanzar 3% en 2018. Esto seguirá ubicando al país como el peor recaudador de la OCDE (gráfica 2) y uno de los más bajos de América Latina.

La propuesta de reforma actual representa un avance en la reducción de la evasión y elusión fiscal, lo cual será clave para propiciar el desarrollo del país. Sin embargo, es crucial que se avance en este tema, siendo la parte medular de la debilidad fiscal. Incluso, la reforma fiscal podría reportar una menor recaudación que la esperada si no se ponen en marcha medidas sólidas y precisas para reducir la evasión fiscal. Se estima que con una evasión de 22%, la recaudación sólo alcanzaría el 1.2% del PIB, por debajo de lo estimado en la reforma.

Es importante destacar que la propuesta de reforma tiene un efecto negativo sobre la clase media, al fincarle diversas obligaciones y restringirle derechos fiscales, lo cual tendría consecuencias directas para la demanda y el tamaño del mercado interno.

La reforma que se propone podría traer consigo otros impactos relevantes en la actividad económica del país. Por ejemplo, al desaparecer la deducción inmediata, que era un instrumento para incentivar la inversión en México fuera de las principales zonas metropolitanas, se puede incentivar la concentración de las actividades productivas en las grandes ciudades. La disminución de la deducción en la compra de autos de 175 mil a 130 mil pesos puede disminuir la adquisición de vehículos. La limitación al régimen de maquilas puede tener un impacto inicial negativo en la

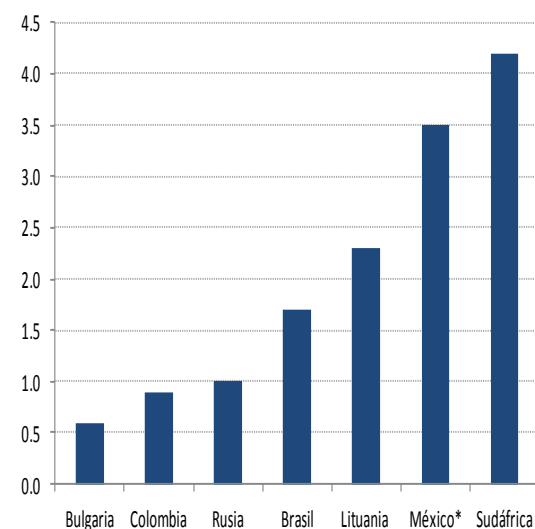
creación de empleos y en las exportaciones. Por su parte, la disminución de los beneficios para los fideicomisos de bienes raíces (Fibras) y las sociedades de infraestructura y bienes raíces (Sibras) y la reducción de las exenciones y deducciones personales a la compra, venta, renta e intereses de casa habitación, podrían afectar al mercado inmobiliario. Además, la eliminación de la exención del IVA al transporte público foráneo de pasajeros puede reducir el flujo de viajes nacionales y afectar al sector turismo.

Cuadro 1
**Estimación de la recaudación tributaria adicional
(% de la recaudación y del PIB)**

Medida	Porcentaje de la recaudación con respecto a la esperada para 2013	Porcentaje del PIB
IEPS	2.6	0.6
ISR personas físicas	1.6	0.3
IVA en frontera	1.5	0.3
ISR a empresas	0.4	0.1
Derechos	0.4	0.1
Total	6.5	1.4

Fuente: BBVA Research, con información de la SHCP

Gráfica 5
**Déficit fiscal 2014. Economías con calificación
BBB en la escala de Standard and Poor's**



Fuente: BBVA Research con datos FMI y Bloomberg.

*En el caso de México se incluye un 2% de inversión en Pemex

III. Criterios de política económica: mayor déficit y deuda pública

Los criterios de política económica plantean un crecimiento del PIB de 1.8% para 2013 y de 3.9% para 2014. En materia de finanzas públicas, con el objetivo proveer un estímulo contracíclico para apoyar la economía y el empleo, se plantea un déficit fiscal de 0.4% del PIB en 2013 y de 1.5% en 2014, sin considerar la inversión en PEMEX. Se prevé que dicho déficit disminuya paulatinamente hacia un presupuesto balanceado en 2017. En este sentido la Reforma Hacendaria plantea modificar la regla de balance fiscal actual contenida en el artículo 17 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, de tal forma que incluya un techo al gasto corriente para generar ahorro en la parte alta del ciclo económico. Actualmente la regla de balance fiscal contempla un déficit fiscal cero cuando la economía crezca a su nivel potencial, aunque permite incrementar el déficit en condiciones excepcionales. En este último caso, se debe especificar con antelación la ruta para regresar al objetivo de balance de largo plazo. Con la modificación planteada a la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria si la economía crece por encima de su nivel potencial se añade un techo al crecimiento del gasto corriente, con lo cual se busca generar ahorros y mejorar el balance. En esta regla es crucial establecer un nivel de crecimiento potencial razonable, ya que en caso de establecer un nivel muy alto, la economía se mantendría en déficit público por un periodo muy prolongado, generando un riesgo fiscal para la economía.

IV. Efecto de la reforma en inflación: aún sin IVA en alimentos y medicinas, los cambios propuestos tendrán un efecto relevante sobre la inflación

Al evaluar el impacto potencial de la propuesta de reforma fiscal sobre la inflación hay que tener en cuenta tanto la propuesta de creación de nuevos impuestos especiales (IEPS) (a los combustibles con contenido de carbono y a los plaguicidas, así como a las bebidas azucaradas), como las modificaciones al IVA.

Calculamos que el efecto sobre la inflación de los nuevos IEPS propuestos rondará los 0.2pp (cuadro 2). Por su parte, las modificaciones propuestas al IVA que pueden dividirse principalmente en: a) la homologación de la tasa fronteriza con la del resto del país, y b) la eliminación de exenciones¹ o la aplicación del IVA a productos que hasta ahora tienen tasa cero,² tendrán un efecto más relevante sobre los precios, cuya magnitud final dependerá del traspaso que hagan las empresas a los consumidores finales, que será sensible al momento en el ciclo económico (a mayor/menor fortaleza, mayor/menor traspaso). En la estimación se asume un rango para el posible traspaso de entre 40 y 70% del cambio en los precios por la eliminación de las exenciones o la aplicación de la tasa del IVA a ciertos productos. Calculamos que el efecto sobre la inflación de las modificaciones propuestas al IVA podría ubicarse entre 0.5 y 0.9pp (cuadro 3). Por tanto, el efecto total por nuevos IEPS y modificaciones al IVA podría ubicarse entre 0.7 y 1.1pp. No obstante, estos cálculos no incorporan el efecto que tendrá en los precios la aplicación del IVA a la renta y compra de vivienda, el cual por su importante ponderación en el INPC podría ser relevante.

En suma, si bien pudiera parecer que la decisión de no proponer una IVA a alimentos y medicinas podría traducirse en un efecto menor sobre la inflación de las medidas propuestas, lo más probable es que este efecto sea relevante. Sin embargo, el efecto será de una sola vez y no anticipamos que se den efectos de segundo orden, por lo que no debería tener efectos sobre la política monetaria. Por tanto, seguimos esperando una recorte adicional en la tasa de referencia de Banxico de 25pb para llevarla a 3.50% al cierre del año.

Cuadro 2

Nuevos impuestos especiales (IEPS)

	Propuesta	Ponderación en el INPC	Efecto estimado en inflación
Bebidas azucaradas ¹	1 peso x litro	1.29	0.12
Combustibles con contenido de carbono ²	70 dólares x tonelada cúbica	5.97	0.09
Plaguicidas	no se especifica	0.10	0.00
Total (suma)			0.21

1 Consideramos los ponderadores en el INPC de los refrescos envasados y jugos o néctares envasados; asumimos un traspaso de 70%

2 Consideramos los ponderadores en el INPC del gas doméstico natural, gas doméstico LP y gasolinas de bajo y alto octanaje; asumimos un traspaso de 100%

Cuadro 3

Modificaciones al IVA

	Peso aproximado	Efecto estimado en inflación	
		Traspaso 40%	Traspaso 70%
a. Homologación tasa fronteriza	6.80	0.12	0.21
b. Eliminación exenciones o aplicación	Ponderación en el INPC	Traspaso 40%	Traspaso 70%
Servicios de educación	5.11	0.33	0.57
Servicios de transporte foráneo	0.42	0.03	0.05
Alimento para mascotas	0.14	0.01	0.02
Espectáculos públicos ¹	0.20	0.01	0.02
Chicles o gomas de mascar ²	0.00	0.00	0.00
Total (suma)		0.50	0.87

1 Consideramos la mitad del ponderador de "otras diversiones y espectáculos deportivos"

2 Consideramos una décima parte del ponderador "dulces, cajetas y miel"

¹ A los servicios de educación, a los espectáculos públicos (con excepción de teatro y circo), al servicio de transporte público foráneo, al pago de intereses sobre hipotecas y a las importaciones temporales.

² Aplicación de IVA a la renta y compra de vivienda, a los chicles y eliminación de tratamiento de tasa cero a alimentos para mascotas y joyería.

V. Efectos limitados para generar una mejora en calificación de riesgo soberano

Con base en la importancia que las agencias calificadoras han otorgado a la ampliación de la base gravable y a la reducción de la dependencia de los ingresos petroleros como elementos para una mejora en la calificación de deuda soberana, las medidas propuestas en la Reforma Hacendaria parecer tener efectos limitados para generar un incremento de la calificación crediticia. Incluso, el incremento en el déficit fiscal a niveles de 3.5% del PIB en 2014 pone a México en este aspecto por encima de varios países con la misma calificación soberana (gráfica 5), lo cual es relevante en un contexto en el que la solidez de las finanzas públicas ha sido considerada como una de las ventajas comparativas de la economía mexicana.

VI. Seguro de desempleo: estabilizador de la economía durante recesiones sin generar problemas para las finanzas públicas

La iniciativa considera un seguro de desempleo al que podrán acceder quienes cuenten con cotizaciones en los sistemas de seguridad social, por lo menos 2 años en un periodo no mayor a 3 años, que tengan al menos 45 días en situación de desempleo, no perciban otros ingresos económicos por concepto de jubilación, pensión, apoyo por desempleo, u otro de naturaleza similar, y que participen en los esquemas de promoción, colocación y capacitación que ofrecerá el Gobierno Federal para su reinserción al mercado laboral. La prestación se podrá recibir hasta por 6 meses y por una vez en un periodo de 5 años. El monto se establecerá con base en el salario promedio de las últimas veinticuatro cotizaciones. El primer pago será por 60%, el segundo por 50% y para los cuatro pagos siguientes, el monto mensual será equivalente al 40% del salario promedio antes señalado.

Para financiar el seguro de desempleo se ajustará el porcentaje del monto de las aportaciones patronales destinadas a la subcuenta de vivienda del 5% al 2% sobre el salario base de los trabajadores. El 3% restante se dividirá en dos partes: 2/3 irán a la subcuenta mixta de la cuenta individual del trabajador, 1/3 a un Fondo Solidario. La prestación que el desempleado reciba provendrá en primer lugar de la subcuenta mixta, y cuando estos recursos sean insuficientes se utilizarán los recursos del Fondo Solidario, y en caso de que estos últimos tampoco alcancen se garantizará al desempleado un ingreso equivalente a un salario mínimo por el periodo máximo de 6 meses. Se tomará como fecha de inicio de cotizaciones el primero de enero de 2013, por lo que una persona podría cumplir con los requisitos hasta 2015.

A partir de estimaciones de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) sin considerar el uso de la subcuenta mixta, y tomando un panorama de circulación laboral similar al observado entre 2012 y 2013, se estima que este fondo tendría un superávit anual de +3,800 millones de pesos. Considerando el uso de la subcuenta mixta, el superávit podría ser mayor. Es decir, de aprobarse la Ley del Seguro de Desempleo como fue propuesta, el Fondo Solidario podría acumular recursos los cuales se podrían usar en los periodos con alto desempleo en el sector formal.

En el siguiente cuadro se presenta este flujo con ajustes de crecimiento poblacional y considerando el mayor tiempo que podría permitirle al beneficiario la búsqueda de un trabajo formal.

Cuadro 4

Estimación inicial del costo y fuentes de financiamiento del seguro de desempleo Millones de pesos a precios de junio 2013

Año	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Costo anual del seguro de desempleo							
	19,640	20,810	22,010	23,220	24,450	25,690	
Beneficiarios al año (miles)							
	2,038	2,059	2,080	2,101	2,121	2,140	
Flujo anual al Fondo Solidario (1% del salario de cotización de todos los trabajadores con seguridad social)							
	+17,500	+17,600	+17,800	+18,000	+18,200	+18,400	+18,500

Financiamiento del seguro de desempleo

Subcuenta Mixta	3,970	6,020	8,110	10,240	12,410	14,610
	20.2%	28.9%	36.8%	44.1%	50.8%	56.9%
Fondo Solidario	15,660	14,790	13,900	12,980	12,040	11,080
	79.7%	71.1%	63.2%	55.9%	49.2%	43.1%

Saldo en el Fondo Solidario

17,500	19,440	22,450	26,550	31,770	38,130	45,550
--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------

Nota: Considera personas que en promedio llevan al menos 45 días desempleados, mismo periodo requerido por la Ley del Seguro de Desempleo para solicitar el seguro. Considera un uso del 50% del Fondo Mixto en vivienda.

Fuente: BBVA Research a partir de datos de rotación y colocación laboral, de pérdida de empleo formal a nuevo empleo formal, a partir de la construcción de paneles de la ENOE 2012-2013t2, INEGI.

El seguro de desempleo tiene entre sus puntos favorables que puede servir como un estabilizador de la economía durante recesiones, no generaría problemas en las finanzas públicas, ayudaría en la reinserción laboral, no representa un incremento en costos laborales para el empleador y generaría un incentivo a la formalidad, aunque este último relativamente bajo. Entre los puntos desfavorables es que estaría financiado en gran medida por la subcuenta de vivienda, por lo que se generarían menor capacidad de los trabajadores para adquirir vivienda.

VII. El seguro de desempleo, el régimen de incorporación a la seguridad social, y la reducción de cuotas para trabajadores de bajos ingresos con efectos positivos pero limitados para reducir la informalidad

En general la naturaleza de la informalidad se puede dividir en dos enfoques. 1) El primero sugiere que los trabajadores informales son parte del sector secundario o en desventaja de un mercado segmentado, lo que implica racionamiento de empleo. 2) En el segundo enfoque los trabajadores informales deciden voluntariamente trabajar en la informalidad al tener ciertas ventajas como mayor flexibilidad o evadir el pago de impuestos.

Cuadro 5

Posibles políticas para reducir la informalidad según enfoques del mercado de trabajo

1. Mercado de trabajo segmentado	2. Mercado de trabajo voluntario
- Creación de empleos por parte de los gobiernos - Créditos y servicios de desarrollo empresarial a negocios informales - Creación de infraestructura básica y servicios a familias de trabajadores informales	- Fortalecer el Estado de Derecho - Reducir la carga regulatoria o fiscal a las empresas - Generar incentivos para que trabajadores y empleadores opten por la formalidad

Fuente: BBVA Research con base en Chen (2013) y Perry et al. (2007)

Para el caso de México no es claro que uno de esos dos enfoques prevalezca. Por un lado cifras de la ENOE muestran un movimiento entre informalidad y formalidad, y viceversa, relativamente alto, lo que sugiere una parte voluntaria. Por otro, trabajadores con características similares ganan en promedio más en la formalidad que en la informalidad, lo que indica cierta segmentación. Así ambas visiones podrían ser válidas, y ello dependería de las características de los trabajadores, de los sectores o de las regiones donde trabajan. Por tanto, en ciertos contextos las recomendaciones que se exponen para uno u otro enfoque podrían ser aceptables para el caso de México. Las propuestas para combatir la informalidad indicadas en la iniciativa de reforma social y hacendaria se enmarcan principalmente en la generación de incentivos para que trabajadores y empleados opten por la formalidad; es decir, dentro de las propuestas aplicables cuando se tiene un mercado de trabajo voluntario.

En el caso de los trabajadores la iniciativa propone el seguro de desempleo, que como vimos antes, en general es positiva, pero requiere el acompañamiento de otros instrumentos para la formalización. Por el lado de las empresas se propone la creación de un Régimen de Incorporación, donde quienes participen recibirán descuentos en el pago de sus impuestos y de sus contribuciones de seguridad social durante los primeros años, a cambio del cumplimiento de

obligaciones de información fiscal. En el ISR, el descuento será de 100% en el año de ingreso al régimen y se reducirá gradualmente a lo largo de los siguientes 5 años, desapareciendo en el séptimo año. Los contribuyentes registrados en este nuevo régimen tendrán acceso a los servicios de seguridad social. Al igual que en el caso de los impuestos, recibirán descuentos en el pago de las cuotas de seguridad social, los cuales decrecerán con el paso de los años desde su ingreso al régimen. El efecto que puede tener el Régimen de Incorporación en fomentar la informalidad puede ser limitado, los incentivos que se ofrecen pudieran ser poco atractivos para algunas empresas, además no se incrementan los castigos. Así el número de empresas que opten por este nuevo régimen pudiera ser pequeño.

También se propone reducir las cuotas de seguridad social para trabajadores de bajos ingresos. La disminución en las cuotas de seguridad social para trabajadores que perciben un salario mínimo será del 10% de sus ingresos. En este caso se podrían generar incentivos a la formalidad en aquellos trabajadores informales que se encuentran trabajando principalmente en empresas formales. De acuerdo con cifras de la ENOE hay 6.4 millones de trabajadores informales que ganan hasta 1 salario mínimo. Considerando que del total de trabajadores informales 43% labora en el sector formal, la política que se propone podría generar ciertos incentivos en 2.7 millones de trabajadores informales, es decir cerca de 9% de los trabajadores informales.

En conjunto, las políticas propuestas generarían ciertos incentivos para la formalidad, pero su alcance parece ser reducido. Se requiere crear mayores incentivos para que las empresas e individuos opten por la formalidad, aplicar medidas que reduzcan la capacidad de algunas empresas de evadir el pago de impuestos, reducir costos laborales a las empresas y abrir mayores posibilidades a las empresas del sector informal para capacitarse y acceder a créditos.

VIII. Pensión universal: un esquema positivo de seguridad social

La Pensión Universal otorgará un beneficio básico a los mayores de 65 años, que tengan un ingreso mensual igual o inferior a quince salarios mínimos³ y que no reciban actualmente una pensión contributiva (IMSS, ISSSTE o alguna institución de seguridad social).

El monto de la pensión equivale a 1,092 pesos mensuales y corresponde a la Línea de Bienestar Mínimo que calcula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Dicho monto se ajustará anualmente de acuerdo a la inflación.

La Pensión Universal se otorgará a todos los mexicanos residentes en el país y a los extranjeros cuya residencia en territorio nacional sea de al menos 25 años. Por otra parte, se prevé un ajuste gradual en la edad que se establece como requisito para recibir la Pensión Universal, ya que dicho parámetro se revisará cada cinco años, de acuerdo con el incremento en la esperanza de vida de los mexicanos.⁴

Para conservar el derecho a recibir el pago de la Pensión Universal, los beneficiarios deberán atender los esquemas de prevención en materia de salud y estar inscritos en el Registro Nacional de Población.

Además, con la finalidad de transparentar el uso y destino de los recursos, así como dotar de sostenibilidad financiera a la Pensión Universal, el Gobierno Federal aportará a un fideicomiso administrado por el Banco de México, recursos individualizados a favor de los mayores a 18 años y se establecerán mecanismos que fomenten el ahorro complementario. Los recursos aportados al fideicomiso se individualizarán en la medida en que se cuente con la información que permita su plena identificación, y se encuentren registrados en una Administradora de Fondos para el Retiro. El monto de dicha aportación se determinará con base en estudios actuariales y demográficos elaborados conforme al Reglamento de la Ley de la Pensión Universal.

Actualmente, el Gobierno Federal, a través del Programa Pensión para Adultos Mayores, otorga una pensión de 525 pesos al mes para todos los mayores de 65 años que no reciban una pensión contributiva, por lo que se prevé un periodo de transición para que la actual pensión que otorga, se incremente hasta igualar el valor de la Pensión Universal

³ Equivale a ingresos menores o iguales a \$28,800 mensuales. Se propone que la comprobación de ingresos se realice mediante una declaración bajo protesta de decir verdad.

⁴ La Pensión Universal se pagará a partir de la edad que resulte de aplicar el factor de 0.87 a la esperanza de vida general al nacer, calculada por el Consejo Nacional de Población, y publicada en el Diario Oficial de la Federación.

Consideramos que la Pensión Universal pudiera generar incentivos menores a la informalidad laboral, al establecer como requisito para recibir este beneficio el no recibir ninguna pensión contributiva de la seguridad social, sin embargo, dado el bajo monto del beneficio a recibir –equivalente a la Línea de Bienestar Mínimo, que actualmente es de 1,092 pesos mensuales–, dichos incentivos serían menores.

Estimamos que el costo fiscal anual de la Pensión Universal –considerando únicamente las transferencias para los mayores de 65 años sin pensión contributiva– ascendería a alrededor de 0.55% del PIB.

IX. Sector vivienda: la eliminación de los beneficios fiscales al sector contribuirá a aumentar los ingresos tributarios, pero a costa del crecimiento del sector

Los cambios fiscales que afectan al mercado de vivienda aunque implican un incremento en los ingresos fiscales, se reflejarían también en una presión para este sector. Dichos cambios tienen su mayor efecto del lado de la demanda, la cual llevaría la mayor parte de la carga fiscal. Los créditos hipotecarios se encarecen al eliminar la deducibilidad de intereses reales y adicionalmente gravarlos con IVA. En el mismo sentido, las ventas de vivienda y el arrendamiento resultarán más caros al contribuir con el impuesto al valor agregado.

La implementación en la década anterior de la deducibilidad de intereses reales pagados en los créditos hipotecarios fue una medida que contribuyó al auge del mercado inmobiliario. Esta medida entró en vigor en el año 2004 y los créditos colocados por la banca y las sofoles observaron un crecimiento considerable (gráfica 6). Aunque también otras condiciones favorecieron el crecimiento de las hipotecas, dicha deducibilidad tuvo un impacto positivo en la demanda por vivienda y a su vez por crédito. La propuesta de reforma considera ahora limitar dicha deducibilidad a créditos por hasta 250,000 unidades de inversión (i.e. cerca de 1,250,000 pesos); con lo que se desincentiva la demanda por mayores créditos hipotecarios.

Actualmente la enajenación de casa habitación no genera impuesto al valor agregado. Lo mismo sucede con el arrendamiento de vivienda, así como con los intereses de los créditos hipotecarios. La reforma hacendaria propone la eliminación de esta exención, no sólo con fines recaudatorios, sino para eliminar una práctica regresiva en materia fiscal, debido a que los principales beneficiarios de esta exención son los hogares de mayores ingresos.

Por el lado de la adquisición de vivienda, lo anterior tendría un efecto negativo tanto en la venta de viviendas como en la originación de nuevos créditos hipotecarios,⁵ ya que parte del impuesto sería trasladado al adquirente. Lo que contribuiría a la ya observada contracción del mercado de vivienda. Una respuesta de la demanda sería optar por otras soluciones habitacionales como son la autoconstrucción y las opciones de créditos para remodelación. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que estas alternativas serían viables sólo si no se financian con créditos al consumo, ya que el pago de intereses sería mayor al de un crédito hipotecario con IVA.

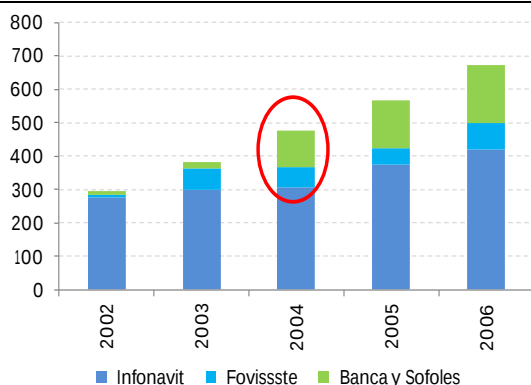
En el caso del arrendamiento de vivienda, la medida propuesta, como en el caso de adquisición, es progresiva como se busca. Además, con un incipiente mercado de rentas donde empresas inmobiliarias ya apuestan por este sector, se obtendrían ingresos fiscales adicionales que llanamente se ignorarían. Aunque es cierto que también disminuiría la demanda por esta solución habitacional en los distintos segmentos de mercado, ya que al menos una parte del incremento sería trasladado al arrendatario.

⁵ El IVA a intereses de créditos hipotecarios se aplicaría sólo a los créditos originados a partir del año 2014, con el objeto de que las medidas prudenciales de riesgo de las instituciones de crédito internalicen este incremento. En caso contrario, se podría incrementar el riesgo de los créditos hipotecarios ya otorgados a nivel sistema, dado que en las condiciones iniciales no se tomó en cuenta este aumento en el pago mensual de los acreditados.

La eliminación de los beneficios fiscales del lado de la demanda por vivienda tendrán como efecto positivo el incremento de ingresos fiscales, pero un efecto negativo en el desempeño del mercado inmobiliario. Como contrapeso a este efecto, se menciona el programa de subsidios para vivienda dirigido a la población de bajos ingresos, así como el impulso a la construcción de vivienda a través del financiamiento por medio de la banca de desarrollo. Sin embargo, no es claro que los subsidios compensen el incremento en el precio de las viviendas y el costo del crédito hipotecario. De forma similar, mayor financiamiento a la construcción de vivienda incrementaría su oferta, pero con un costo de adquisición mayor, se limitaría su efecto en el mercado. Con un mercado inmobiliario donde la vivienda media y residencial aumenta su participación, el objetivo de incrementar los ingresos fiscales tiene una alta probabilidad de cumplirse, aunque contribuiría a la desaceleración del mercado inmobiliario.

Gráfica 6

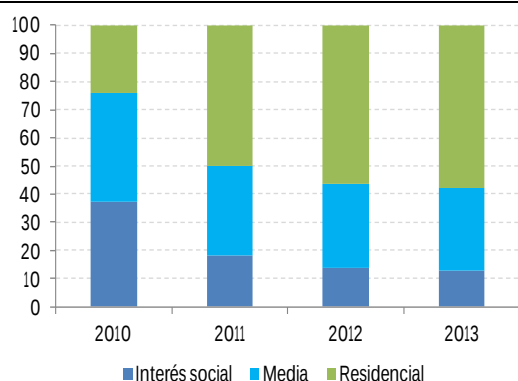
Créditos por organismo (Miles de créditos)



Fuente: BBVA Research con datos de la AMFE, ABM, Infonavit y Fovissste

Gráfica 7

Distribución del crédito por valor de la vivienda (% del total)



Fuente: BBVA Research, con datos de la ABM

AVISO LEGAL

Este documento ha sido preparado por el Servicio de Estudios Económicos del Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA) y del BBVA Bancomer S. A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero BBVA Bancomer en su propio nombre y se facilita exclusivamente a efectos informativos. La información, opiniones, estimaciones y previsiones contenidas en este documento hacen referencia a su fecha específica y están sujetos a cambios que pueden producirse sin previo aviso en función de las fluctuaciones del mercado. La información, opiniones, estimaciones y previsiones contenidas en este documento están basadas en la información disponible al público obtenida a partir de fuentes consideradas fiables. No obstante, dichas informaciones no han sido objeto de verificación independiente por BBVA Bancomer, por lo que no se ofrece ninguna garantía, expresa ni implícita, en cuanto a su precisión, integridad o corrección. Este documento no constituye una oferta de venta ni una incitación a adquirir o disponer de interés alguno en valores.