

Seminario Continuo sobre Desigualdad en México
Módulo 3.- Combatir la desigualdad
Sesión: Política Fiscal y Desigualdad
Dr. Fausto Hernández Trillo (CIDE)

Objetivo

Exponer aspectos relevantes para el análisis de la política fiscal y la desigualdad en México. Lo anterior, basado en la discusión y conclusiones presentadas en el documento “El objetivo versus los instrumentos: Reforma verde para la igualdad en México”, de la autoría del Dr. Fausto Hernández Trillo.

Problemática

El autor inicia la presentación aseverando que abordar el tema de la política fiscal y la desigualdad es complejo, y que siempre ha estado presente en la discusión de las políticas públicas en México. En este contexto, el primer paso de la exposición fue revisar la evolución de indicadores clave del desempeño económico y social del país, específicamente el crecimiento económico, la pobreza y la desigualdad.

En primer lugar, el ponente acota que las reformas actuales no tienen el carácter estructural a diferencia de las implementadas hace 30 años que si lo tuvieron, toda vez que éstas dieron paso a la apertura comercial, desregulación económica, reprivatización de empresas; así como la firma de un tratado de libre comercio con el principal socio comercial, la liberalización del sector financiero, y cambios en la forma del ejido mediante la modificación al artículo 27 constitucional, entre otros aspectos.

A pesar de esos cambios, el país mantiene bajas tasas de crecimiento económico, altos niveles de pobreza, y una desigualdad importante en el ingreso. Al respecto, el autor recuerda que los temas de evaluación del desempeño y de presupuesto por resultados comenzaron en 1997-1998 en la Secretaría de Hacienda, temas que considera relevantes pero no lo fundamental del quehacer público como lo son los indicadores clave arriba indicados.

Respecto al crecimiento económico, el ponente indica que en los últimos 15 años se ha observado una tasa de crecimiento promedio anual de 2.3%; en contraste con 6.3% observado durante el periodo que va de 1950 hasta finales de los años 1970s, y casi en línea con el pobre desempeño de los años ochenta. A juicio del expositor, el país no ha avanzado en este tema, ya que el crecimiento en los últimos años ha sido mediocre; este aspecto se observa en mayor medida en el bajo nivel de crecimiento del ingreso per cápita, que a partir de 1980 registra una tasa promedio anual de 0.5%.

Un tema relevante para el autor, es la formalidad; respecto al cual presenta una comparación con los indicadores reportados por los Estados Unidos y Alemania, países cuyas empresas pequeñas producen más y alrededor del 90% son formales. En el caso de México, de 3 millones y medio de empresas pequeñas, prácticamente el 90 y tantos por ciento son informales; con una situación de alta informalidad entre los empleados que tienen.

Por otro lado, el país no ha mejorado sustancialmente la condición de pobreza; en particular, la pobreza extrema se ha mantenido dentro del umbral de 20%, es decir, una de cada cinco personas es extremadamente pobre. Aunado a ello, la distribución del ingreso, medida con el coeficiente de GINI, también ha presentado un estancamiento desde 1950 hasta nuestros días. Por tanto, la desigualdad es persistente, sin importar el modelo económico que se siga y a pesar de las reformas implementadas en los últimos 30 años.

En este escenario, el Dr. Hernández Trillo considera que existe una política pública dual en el país en el que al México marginado y pobre se le trata con programas sociales; mientras que al México privilegiado se le trata con privilegios y poder de mercado para algunos sectores. Vinculado con ello, el gasto social ha crecido de manera importante, así como el número de programas sociales que no parecen estar vinculados entre ellos y sin tener un impacto positivo para reducir la pobreza de forma significativa.

Al abordar el tema de la política pública, el autor considera que ésta puede ayudar a reducir la desigualdad, pero no es la panacea. Lo anterior, al reconocer que la desigualdad es un tema complejo, para el cual no hay una acción única o recetas a seguir. En este punto, se centra el análisis a presentar sobre la vinculación con la política fiscal.

Para exponer el análisis realizado, el ponente explica que en la determinación de la distribución del ingreso, la política social tiene un menor peso que el ingreso laboral; sin embargo, puede ayudar en mayor medida en el mediano y largo plazo, y pone como ejemplo las transferencias en salud que han ayudado a reducir los gastos catastróficos.

En este sentido, el exponente plantea la existencia de un consenso respecto a que la seguridad social universal se considera como el mejor instrumento para reducir la pobreza y la desigualdad. En la propuesta para el caso mexicano incluye un paquete de servicios de salud tipo IMSS para todos; una cuenta de retiro, con pensión universal; y un seguro para el desempleo. En una primer estimación, la propuesta costaría 14 mil pesos por persona en contraste con los 5 mil pesos que se gasta en los trabajadores formales y a los informales; por tanto, habría que destinar alrededor de 8 mil pesos adicionales por persona, que implica un requerimiento de financiamiento equivalente al 2.8% del PIB.

El tema del financiamiento del sistema de seguridad social propuesto constituye el tema donde no hay consenso, y se establece como el reto a resolver en la investigación que se presenta. En primera instancia, el equipo del Dr. Hernández Trillo solicitó al CONEVAL una estimación del GINI con los datos que le aportaron. Los resultados indican que con su propuesta este indicador quedaría en 0.33-0.37. Aspecto que considera positivo al recordar que el fin último de la política pública planteada es lograr la reducción de la pobreza y la desigualdad en el país.

A partir de ahí, el autor se centra en la política fiscal como medio para obtener los recursos necesarios para la implementación del sistema propuesto. En específico, se menciona el ISR a personas morales que tiene un bajo potencial recaudatorio y requiere remover privilegios y tratamientos especiales; el ISR a personas físicas, que se vuelve complejo dadas las características del país respecto a la informalidad, el estado de derecho, el poder de fiscalización del SAT y de la selectividad con la que el SAT actúa, este impuesto también podría ser de muy bajo poder recaudatorio (además del nivel de elusión y evasión del que es objeto), además de que recaería en los contribuyentes cautivos; el IVA, que puede ser un impuesto recaudatorio puesto que daría 3.3% del PIB adicional, a pesar de tener un nivel de 40% de evasión y de que su implementación requeriría de un pacto social.

Finalmente, se presenta la discusión sobre la denominada *Reforma verde para la igualdad*, adoptada por varios países con diversos instrumentos y cuyos ingresos se destinan, en la mayoría de los casos, al presupuesto general. En México, la introducción de impuestos verdes se realizó fundamentalmente con impuestos a la gasolina y al carbón; además del cambio en la determinación de precio de la gasolina que se dio después de la reforma hacendaria. De forma específica, si en el precio de la gasolina se incluye el costo por la contaminación que se genera, se tendría un impuesto progresivo al contabilizar a la población de cada decil que tiene automóvil. En su estimación, este impuesto daría 2 y tantos puntos del PIB.

Alternativas de solución

La propuesta planteada por el Dr. Hernández Trillo se centra en la construcción de un Sistema de Seguridad Social Universal como principal instrumento para reducir la pobreza y la desigualdad; trazado este objetivo, evaluar los instrumentos disponibles para su financiamiento y establecer un pacto social que permita su correcta implementación.

Referencias y lecturas recomendadas

Hernández Trillo Fausto. *El objetivo versus los instrumentos: Reforma verde para la igualdad en México*. CIDE.

Hernández Trillo Fausto (editor). *Seguridad Social Universal. Retos para su implementación en México*. CIDE, primera edición, 2012.