

# Un plan de gasto público sin ingresos. ¿La austeridad alcanza?

Erik Ortiz Covarrubias • Adrián García • Máximo Ernesto Jaramillo-Molina • Aranxa Sánchez

Julio 16, 2020

El pasado 23 de abril de 2020, el presidente de la República publicó un decreto donde fueron anunciadas diversas medidas de austeridad para enfrentar la crisis económica derivada de la pandemia de covid-19.

El plan consiste en aumentar el presupuesto de diversos programas y proyectos prioritarios, hasta por 622 556 millones de pesos adicionales a través de recortes al gasto operativo del gobierno.<sup>1</sup> Sin embargo, durante este año los ingresos totales del gobierno federal podrían caer hasta 648 000 millones de pesos, lo cual es mayor al gasto que se planea redirigir.

Bajo este contexto, para que el Estado mexicano pueda implementar un plan de reactivación económica robusto, que tenga por objetivo evitar la mayor pérdida masiva de empleos y detener la caída de los ingresos de las familias, **será necesario encontrar fuentes extraordinarias de ingresos.**





Ilustración: Víctor Solís

## El impacto de la crisis económica

La crisis sanitaria está impactando la economía global de diferentes maneras, pero, en la mayoría de los países, esto implica una drástica caída en la actividad económica. Así, de acuerdo con diferentes estimaciones, el Producto Interno Bruto (PIB) mexicano podría caer hasta 10.5 %, según los escenarios más pesimistas; por lo tanto, la economía del país sería una de las más afectadas de América Latina.<sup>2</sup>

Particularmente, se pronostica que el impacto de esta crisis económica en el empleo sea muy fuerte. De acuerdo con datos del IMSS, se han perdido 1 030 366 empleos entre febrero y mayo del año presente.<sup>3</sup> De igual manera, según datos de la ETOE de INEGI, 12.5 millones de personas dejaron de laborar tanto sólo entre marzo y abril del presente año.<sup>4</sup>

Además, la pandemia podría peligrar los avances en materia de desarrollo social logrados durante las últimas décadas. Si el gobierno no reacciona en tiempo y forma, hasta 9.8 y 10.7 millones de personas podrían caer en situación de pobreza y pobreza extrema por ingresos, respectivamente. En consecuencia, **la incidencia de las tasas de pobreza podría llegar a niveles no observados desde hace más de 20 años.**<sup>5</sup>

De igual manera, se estima que **45.8% de la población ocupada podría estar en situación de pobreza laboral, es decir, que sus ingresos serían insuficientes para satisfacer sus necesidades básicas**, para el segundo trimestre de 2020. Éste sería **el dato histórico más alto** desde que se tiene información comparable.<sup>6</sup>

**Si bien los programas sociales implementados por el gobierno son necesarios, no serán suficientes para afrontar la caída en ingresos y el aumento de la pobreza por venir.**

Bajo dicha amenaza, numerosas organizaciones especializadas han presentado propuestas de corto y mediano plazo para mitigar los efectos de la pandemia sobre la economía y el bienestar de la población. Éstas incluyen subsidios a las pequeñas y medianas empresas, servicios públicos, transferencias a diversos sectores de la población y la ampliación del presupuesto del sistema de salud pública.

El peligro al que nos enfrentamos en México hace impostergable la necesidad de implementar algunas de las medidas recomendadas por instituciones gubernamentales, organismos internacionales y sociedad civil. **Dependiendo del conjunto de medidas seleccionadas, los requerimientos presupuestales para afrontar a la crisis podrían variar entre 1 y 3% del PIB**<sup>7</sup>

## No habrá recursos extraordinarios para enfrentar la crisis

**Ya que la tributación depende de la fortaleza de la actividad económica, la pandemia podría provocar una fuerte caída en los ingresos públicos.** Tomando como base las estimaciones de la caída en la actividad económica ya presentadas, hemos calculado **un pronóstico de la reducción de ingresos presupuestales para tres diferentes escenarios:**<sup>8</sup>

- En el escenario I se contempla una caída del 4 % PIB.
- En el escenario II se contempla una caída del 7 % PIB.
- En el escenario III se asume una caída del 10 % del PIB.

Para el conjunto de escenarios, se estima que la caída de los ingresos tributarios podría rondar entre 5.6 %-13.8 %, mientras que los ingresos totales podrían caer entre 6.5 %-11.7 %; tal y como se muestra en el siguiente cuadro.

#### Cuadro: Pronóstico de ingresos

<b>Tipo ingreso</b>	<b>Ingresos de acuerdo con LIF</b>	<b>Escenario I (4 % del PIB)</b>	<b>Escenario II (7 % del PIB)</b>	<b>Escenario III (10 % del PIB)</b>	<b>Pronóstico SHCP</b>
-------------------------	--	--------------------------------------	---------------------------------------	---	----------------------------

*Valores absolutos (miles de millones de pesos)*

Tributarios	3 505.82	3 308.96	3 166.34	3 021.22	3 350.80
Petroleros	987.33	551.70	551.70	551.70	551.70
No tributarios	1 030.08	1 302.80	1 302.80	1 302.80	1 302.80
Total	5 523.23	5 164.46	5 020.84	4 875.72	5 205.30

**Caída en ingresos con respecto a LIF (absolutos, miles de millones de pesos)**

Tributarios		196.87	339.48	484.60	155.02
Petroleros		435.63	435.63	435.63	435.63
No tributarios		(272.72)	(272.72)	(272.72)	(272.72)
Total		359.78	502.39	647.51	317.93

### Caída en ingresos con respecto a LIF (porcentaje)

Tributarios	(0.06)	(0.10)	(0.14)	(0.04)
Petroleros	(0.44)	(0.44)	(0.44)	(0.44)
No tributarios	0.27	0.27	0.27	0.27
Total	(0.07)	(0.09)	(0.12)	(0.06)

Fuente: Elaboración propia con información de la LIF y de CEFPI(2009)

En otras palabras, conforme a las estimaciones anteriores, los ingresos totales podrían caer entre 360 000 y 648 000 millones de pesos. En el peor escenario, la disminución de ingresos públicos será mayor a todo el ahorro generado por las políticas de austeridad anunciadas el 23 de abril de 2020, las cuales podrían ascender a 622 556 millones de pesos.

Al día de hoy, **es imposible afirmar que la austeridad republicana sea suficiente para blindar el presupuesto de los 38 programas y proyectos prioritarios**; una caída de los ingresos totales del 11.7 % contrarrestaría los aumentos y “blindajes” de los programas y proyectos prioritarios. Además, muchas de las medidas anunciadas dependen de reformas legales y de que las funcionarias públicas renuncien a sus derechos laborales. En conclusión, en el mejor de los escenarios, más que un “plan anticrisis”, sólo se ejecutaría el presupuesto aprobado antes de la pandemia; el cual equivale a 858 000 millones de pesos (SHCP, 2020).

### Opciones para financiar las políticas anticrisis

Para preservar el nivel de empleo y evitar el incremento de la pobreza es necesario, como mínimo, cumplir con el nivel de gasto público contemplado en el presupuesto original y, sobre todo, expandirlo con el fin de compensar la contracción del consumo privado. Existen dos opciones complementarias para cumplir este objetivo: contraer mayor deuda pública y cobrar más impuestos a los más ricos.

Independientemente de la estrategia de endeudamiento que pueda elegirse, es importante acompañar la expansión del gasto público con políticas tributarias redistributivas, que le permitan al gobierno aumentar sus ingresos una vez superada la emergencia sanitaria y, con ello, financiar la nueva deuda pública y el proceso de reactivación económica.

**Sin duda, en el pasado, el endeudamiento público ha sido poco efectivo para impulsar el crecimiento económico y ha sido utilizado de manera irresponsable. Esto no tiene por qué repetirse en el presente.** Para no repetir los errores del pasado, debemos asegurarnos de que **el endeudamiento se dirija en favor de las personas más afectadas por esta crisis: las que se encuentran en pobreza y en peligro de caer en ella por desempleo.**

Para evitar que las personas de ingresos bajos y medios sean quienes terminen pagando la deuda pública, sería necesario que el próximo ejercicio fiscal **se reduzcan los privilegios fiscales y se implementen políticas tributarias que graven**, directa o indirectamente, **la riqueza** de las personas de mayores recursos.

Durante el confinamiento, la creación de nuevos impuestos o la reducción de los beneficios fiscales podría impactar negativamente la reactivación económica. Sin embargo, esto puede solucionarse si las acciones tributarias se plantean para el próximo ejercicio fiscal. México ocupa el último lugar de recaudación de la OCDE como proporción del PIB, 16.1 % en 2018.<sup>9</sup> Es fundamental crear certeza y confianza en la capacidad de nuestro país, para después recuperarse de la crisis mediante **un nuevo pacto fiscal**.

Finalmente, es igual de importante tanto tener presupuesto para costear las políticas de recuperación como otorgar justicia con quienes las pagan. **Es indispensable que las políticas tributarias contribuyan a aumentar la recaudación y, sobre todo, a reducir la extrema concentración de la riqueza.**

**La crisis no la deben pagar las personas más pobres, sino que cada uno debe contribuir según su capacidad económica.** Los sectores más ricos de la sociedad deben pagar más. Este tipo de políticas progresivas le permitirían al gobierno contar con más recursos en el mediano plazo y, en caso de incurrir en mayor endeudamiento, lograrían disminuir, o al menos frenar, un aumento de la desigualdad de México.

Estamos ante un punto de inflexión, donde el actual gobierno puede cambiar el rumbo de la política de endeudamiento del país en situaciones de crisis económicas; a la vez, de poder generar justicia fiscal en su uso.

**Erik Ortiz Covarrubias** ([https://twitter.com/Erik\\_OC](https://twitter.com/Erik_OC))

Economista por el Tecnológico de Monterrey. Investigador en el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A. C.

**Adrián García** (<https://twitter.com/agarciag81>)

Maestro en Economía Ambiental y Recursos Naturales por la Universidad Nacional de Australia. Coordinador de investigación del área de ingresos e impuestos del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A. C.

**Máximo Ernesto Jaramillo-Molina** ([https://twitter.com/rojo\\_neon](https://twitter.com/rojo_neon))

Doctor en Sociología por El Colegio de México y economista por la UdeG. Investigador del programa de Justicia Fiscal en Fundar.

**Aranxa Sánchez** (<https://twitter.com/AranxaSanz>)

Economista por la UNAM e investigadora del programa de Justicia Fiscal en Fundar.

<sup>1</sup> DOF. (2020) *Decreto por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican* ([https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=552205&fecha=23/04/2020](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=552205&fecha=23/04/2020)).

<sup>2</sup> FMI.(2020). World Economic Outlook. *A crisis like no other, an uncertain recovery* (<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020>).

<sup>3</sup> IMSS .(2020). Consulta dinámica (CUBOS) (<http://www.imss.gob.mx/conoce-al-imss/cubos>).

<sup>4</sup> Ver para un análisis particular del empleo en México durante la cuarentena. (<https://www.nexos.com.mx/?p=48390>)

<sup>5</sup> Coneval .(2020). La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) en México ([https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica\\_Social\\_COVID-19.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica_Social_COVID-19.pdf)).

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Para mayor referencia consultar las propuestas realizadas por el CONEVAL, UNICEF, CEEY, CIEP y Oxfam México.

<sup>8</sup> Para las estimaciones se utiliza un análisis de sensibilidad basado en las elasticidades calculadas por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) en 2009. Se utiliza la elasticidad del ISR estimada en el documento para estimar la caída de la recaudación del ISR, para el resto de los ingresos tributarios se utiliza la elasticidad estimada del IVA, asumiendo que, al ser gravámenes al consumo sus elasticidades serían similares. No obstante, para el caso del IVA se asume que la recaudación será de 4.3 % del PIB (debido a la fortaleza de la recaudación observada en los últimos meses). Cabe destacar que sólo se realizan estimaciones para los ingresos tributarios. Para los ingresos petroleros y los no tributarios se utiliza la estimación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) publicada en el primer informe trimestral al Congreso de 2020.

<sup>9</sup> Incluyendo las cuotas a la seguridad social. Estadísticas Tributarias de la OCDE (<https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=REV>).