

# Políticas fiscales para enfrentar la volatilidad

José Luis Trejo  
SHCP

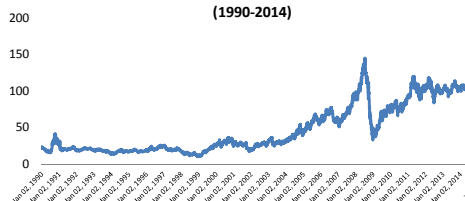
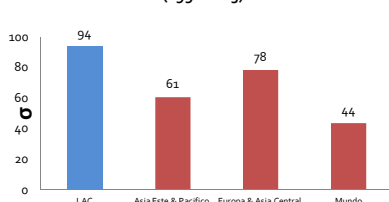
1

La región LAC enfrenta una fuerte volatilidad macroeconómica explicada principalmente porque la mayoría de sus economías es altamente dependiente de la exportación de productos con constantes fluctuaciones de precios

La perspectiva actual para el precio internacional del petróleo es a la baja, ante ello algunas economías como la de México ha tenido que hacer ajustes en sus ingresos fiscales para 2015.

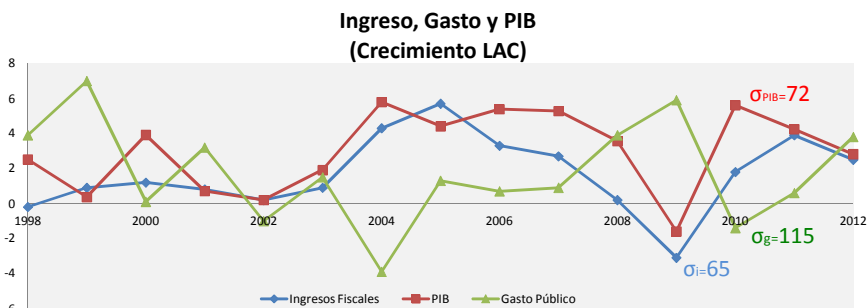
Los gobiernos están haciendo esfuerzos para diversificar las fuentes de ingresos públicos a efecto de mitigar la vulnerabilidad de las economías ante las constantes fluctuaciones de precios en las materias primas, dentro de ello se encuentra:

- ✓ Ampliación de las bases tributarias privilegiando el uso de **esquemas progresivos** como estabilizadores automáticos
- ✓ El uso de estabilizadores artificiales como los **fondos de estabilización**



2

**La volatilidad de los ingresos fiscales incide negativamente en la asignación del gasto público destinándose menores recursos para programas sociales**

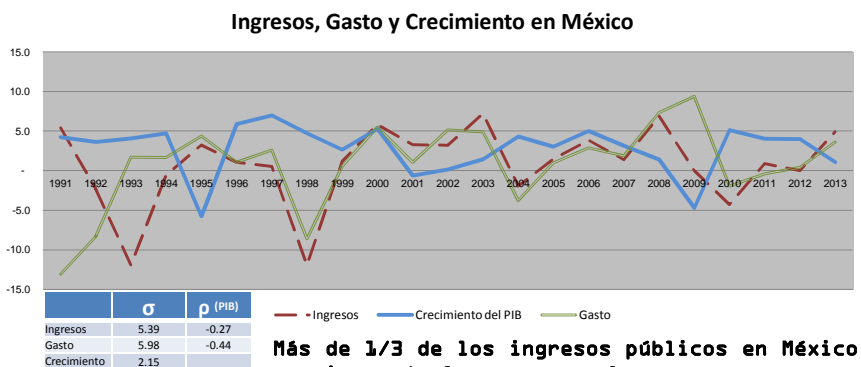


Durante el periodo 1998-2012, el gasto público es más volátil que el crecimiento del PIB y que los ingresos fiscales lo que indica que muchas veces los países tienen que incurrir en elevados niveles de endeudamiento para solventar la política de gasto en escenarios de crisis:

- El gasto público es **70% más volátil** que los ingresos fiscales.
- Los ingresos tributarios volátiles inciden en los segmentos más vulnerables de la población a través de las fluctuaciones del gasto público social.
- Existe una correlación positiva entre los ingresos fiscales y el crecimiento económico (prociclicidad de los ingresos tributarios).
- Se observa una política de gasto público expansiva en periodos de crisis y restrictiva en periodos de crecimiento económico (política contracíclica).

3

**México es uno de los países LAC que enfrenta una mayor volatilidad de los ingresos tributarios**



**Más de 1/3 de los ingresos públicos en México provienen de fuentes petroleras.**

- A diferencia de lo observado en el promedio de los países LAC; los ingresos fiscales en México son más volátiles que el crecimiento económico.
- Se observa que existe contracíclicidad tanto en la política de ingresos como en la política de gasto público

4

## El crecimiento económico de México durante los últimos 30 años solo ha sido del 2.4%

- Esto no se explica solamente por fuentes de ingresos volátiles, sino por fuertes rezagos en materia regulatoria y fiscal.
- Ante dicho contexto ha sido necesario realizar reformas de carácter estructural, ya que políticas realizadas de forma aislada más que solucionar el problema acentúan los efectos negativos en el mediano y largo plazo.
- México ha emprendido 11 reformas estructurales que persiguen 3 grandes objetivos:

Elevar la productividad para detonar el crecimiento económico

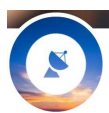
Fortalecer y ampliar los derechos de los ciudadanos

Afianzar el régimen democrático y de libertades

## Reformas Estructurales



[Energética](#)



[Telecomunicaciones](#)



[Competencia Económica](#)



[Financiera](#)



[Laboral](#)



[Pensión Universal](#)



[Educativa](#)



[Código de Procedimientos Penales](#)



[Ley de Amparo](#)



[Político-Electoral](#)



[Transparencia](#)

6

### **La Reforma Energética permitirá la inversión privada en la extracción de hidrocarburos, sin que ellos dejen de ser propiedad de la nación con el fin de disminuir y optimizar su extracción**

- Se establece la posibilidad de que la Nación otorgue asignaciones o contratos a Pemex, a Pemex en asociación con privados y a empresas privadas.
- Los hidrocarburos del subsuelo son propiedad de la nación.
- Pemex podrá elegir aquellos campos de producción donde tengan interés en operar y que demuestre capacidad técnica (Ronda Cero).
- Los contratos son de conocimiento público de la ciudadanía.
- El estado participará directamente en la inversión (al menos 20%) de las zonas con yacimientos transfronterizos.

7

### **La reforma en Telecomunicaciones amplía los derechos a los usuarios**

#### **Telefonía Celular**

- Se podrá consultar el saldo de prepago sin costo y conservarlo durante un año
- Las compañías de telefonía celular bonificarán o harán descuentos por las fallas en el servicio o cargos indebidos
- Portabilidad de número a otras compañías en 24 horas
- Desbloqueo de equipos terminales
- Reconocimiento de los principios de privacidad, no discriminación y libre acceso a cualquier aplicación, contenido o servicio
- Eliminación de tarifas de Roaming
- Disponibilidad de equipos para personas con discapacidad motriz, visual y auditivo

#### **Televisión**

- Se vigilará el cumplimiento de las reglas para los programas y contenidos dirigidos al público infantil, así como la promoción de la equidad de género
- Los noticieros de mayor audiencia de todas las televisoras deberán llevar subtítulos de los principales dialectos mexicanos
- Dos nuevas cadenas de televisión digital abierta
- Desaparición en 2015 de las señales tradicionales de televisión, para transitar a la televisión digital terrestre (TDT).

#### **Adecuaciones de aplicación general**

- Un nuevo organismo público descentralizado de radiodifusión, denominado Sistema de Radiodifusión del Estado Mexicano, que asegure la difusión de información imparcial, objetiva, oportuna y veraz, así como la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas y opinión
- Apertura a la inversión extranjera directa, hasta el 100 por ciento en telecomunicaciones y hasta el 49 por ciento en radiodifusión
- Conectividad en sitios públicos

8

## Con la Ley Federal de Competencia se busca generar un mercado interno más competitivo, robusto y dinámico, con procesos económicos más eficientes

### Nuevo diseño institucional

- Se fortalece a la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)
- Clarifica las áreas de responsabilidad entre la COFECE y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)
- Se generan mecanismos de control, transparencia y rendición de cuentas
- Se crea una autoridad responsable de la investigación dotada de autonomía técnica y de gestión
- Se asigna una Contraloría Interna que vigile el desempeño de los funcionarios de la COFECE

### Considera más conductas anticompetitivas:

- Aplicable a todos los agentes económicos con las únicas excepciones que prevé la Constitución
- Define las conductas anticompetitivas y prohíbe los monopolios, prácticas monopólicas, concentraciones ilícitas y las barreras
- Retoma los conceptos de la ley anterior que probaron su eficacia
- Incluye dos nuevos tipos de prácticas monopólicas relativas que sancionan uso abusivo de un insumo esencial por parte de uno o varios agentes económicos con poder sustancial de mercado.

### De fácil aplicación

- Otorga mayor claridad, predictibilidad, certeza, justicia, transparencia y eficiencia en su aplicación
- Define con precisión los procedimientos a seguir para la aplicación sustantiva de la ley, salvaguardando el debido proceso y los derechos de todos los agentes económicos
- Fortalece las capacidades sancionatorias de la COFECE al permitirle desincorporar activos en la proporción necesaria, como último recurso ante una práctica anticompetitiva

9

## La Reforma Financiera representa una oportunidad para que el sector financiero contribuya económico del país, a través de mayor financiamiento y a menor costo

### Fomentar a la competencia en el sector financiero:

- Se promueve la competencia y transparencia en todo el sistema financiero (se prohíben las ventas atadas y se otorgan más opciones a los usuarios de los servicios financieros)

### Impulsar al crédito a través de la Banca de Desarrollo:

- Desarrollo de infraestructura
- Apoyo a PYMES y pequeños productores del campo
- Innovación y creación de patentes
- Inclusión financiera

### Ampliar el crédito en las instituciones privadas:

- Fortalecimiento del régimen de otorgamiento y ejecución de garantías y concursos mercantiles
- Evaluación periódica del desempeño de las instituciones de banca múltiple.

### Mantener un sistema financiero sólido y prudente:

- Más medidas prudenciales del sistema financiero
- Mecanismos de coordinación entre las autoridades en materia de estabilidad
- Se crea un nuevo tratamiento de instituciones bancarias insolventes.

10

### **Las adecuaciones al contexto regulatorio otorga mayor solidez a las políticas fiscales emprendidas**

- Con las adecuaciones al nuevo marco regulatorio (Reformas Estructurales aprobadas) se sientan las bases para una política económica menos vulnerable a escenarios de volatilidad económica.
- El tipo de cambio flexible también favorece a que no disminuyan las reservas internacionales y hace menos vulnerable al país a ataques especulativos.
- Lo anterior se ve reforzado con una Reforma Hacendaria que modifica de manera integral las leyes fiscales ampliando la base gravable y simplificando su cumplimiento.

11

### **Al igual que México, la región ha realizado importantes esfuerzos para revertir los efectos negativos de la volatilidad macroeconómica**

- ✓ **Al formular políticas de ingresos públicos que garanticen estabilidad y suficiencia:**
  - A partir del 2002 la región ha experimentado un crecimiento de la carga tributaria como porcentaje del PIB, migrando a fuentes de ingresos más estables.
  - La eliminación de políticas tributarias discrecionales que consideraron la supresión de exenciones, deducciones y beneficios tributarios concedidos con el fin de atraer inversiones extranjeras y que no siempre lograron producir los frutos que se esperaban. Esto se refleja en un fortalecimiento de las bases gravables.
  - La recaudación proveniente de impuestos a los ingresos y a las rentas de capital se ha consolidado como el segundo pilar del sistema tributario de la región, registrando un crecimiento del 4.9% durante el periodo 2000-2011, privilegiando las fuentes de ingresos que actúan como estabilizadores automáticos
- ✓ **Eficiencia en la asignación del gasto público**
  - Se concretaron políticas sociales que además de aumentar el empleo formal en varios países redujeron los niveles de desigualdad y dieron lugar a un incremento del consumo privado.
- ✓ **Creación de fondos de estabilización para eventuales fluctuaciones en los precios de las exportaciones principales**
  - Algunos países latinoamericanos durante los primeros años del siglo XXI, han implementado medidas de compensatorias que permiten ahorrar los ingresos extraordinarios de carácter transitorio como los fondos de estabilización asegurando las necesidades futuras de gasto público.

12

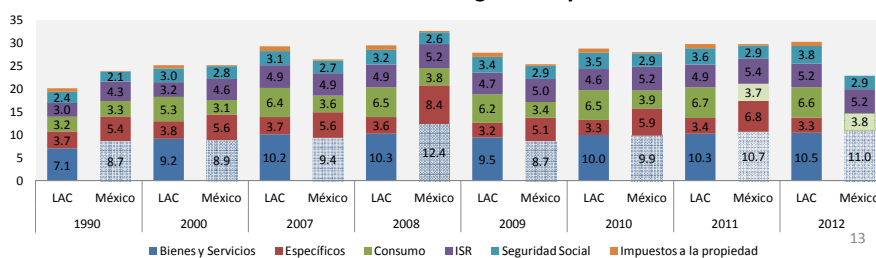
La estructura tributaria del promedio de la Región LAC y México es similar: **más del 50% de los ingresos tributarios proviene de impuestos indirectos**

La mayor fuente de ingresos en los países latinoamericanos proviene de gravámenes como el Impuesto al Valor Agregado e Impuestos Especiales.

Si se mide la volatilidad ( $\sigma$ ) de los ingresos tributarios según gravamen, se observa que los impuestos indirectos son los más volátiles tanto en el caso de México como de la región LAC.

- Esto se explica por la relación implícita que guarda el consumo con el crecimiento económico, es decir, en eventos de crisis se contrae el consumo de artículos gravados con IVA o especiales.

**Estructura tributaria región LAC y México**



La política fiscal cuenta con dos mecanismos para estabilizar la economía en escenarios de volatilidad: ingresos y gasto público.



### ¿Cuáles son los mejores instrumentos tributarios para enfrentar la volatilidad macroeconómica?

La recaudación tributaria es una de las variables más afectadas en los ciclos económicos, los gobiernos tienen diversos mecanismos para enfrentarlos:

#### Estabilizadores automáticos

- Reaccionan con total flexibilidad a los cambios en las condiciones económicas
- Guardan relación directa con el ciclo económico
- Son simétricos a lo largo del ciclo atenuando el recalentamiento en periodos de expansión e incentivando la actividad económica en periodos de crisis
- No afectan la solidez presupuestaria
- No requieren la intervención explícita del estado
- Evitan la lenta implementación de las políticas discrecionales

#### Políticas Discrecionales

- Tienen efectos adversos cuando no se estima el momento del ciclo económico en el que se encuentran
- Asimetría cíclica (en tiempos de crisis se acentúan los efectos)
- Sesgo deficitario debido al desfase en su aplicación, generando presión fiscal
- Las medidas de carácter temporal se convierten en permanentes
- Inflexibilidad de acuerdo al ciclo económico
- Reducen el margen de espacio fiscal

15

### El espacio fiscal se reduce a través de medidas de política fiscal discrecionales: los efectos benéficos de estas medidas son de corto plazo y, en muchos casos, con efectos negativos difíciles de erradicar

En el diseño de política tributaria se debe privilegiar el uso de esquemas impositivos que sean sensibles a los cambios de los ciclos económicos, a efecto de compensar la variación del nivel de actividad económica de acuerdo al ciclo económico y evitar el uso de medidas discrecionales cuyos efectos son de corto plazo.

*“Las políticas fiscales de estabilización deben ser un conjunto de políticas o mecanismos de filtrado de fluctuaciones para manejar diferentes tipos de perturbaciones económicas (Fanelly, Jiménez).”*

El uso de política fiscal discrecional para combatir la volatilidad no es el mejor mecanismo al existir desfases en su implementación :

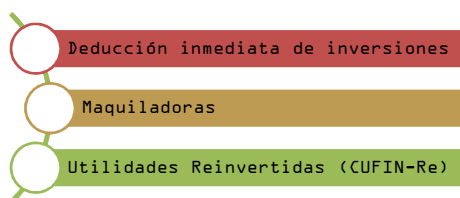
- Procesos políticos influenciados por múltiples consideraciones que algunas veces son contradictorias
- No se revierte fácilmente cuando el ciclo económico mejora, incrementando la posibilidad de que se prolongue el escenario deficitario.

16



### Los beneficios tributarios para incentivar temporalmente la actividad económica tienen efectos negativos en la recaudación y sus efectos positivos son marginales

- A lo largo del tiempo México ha tenido diversos esquemas tributarios de beneficios (principalmente en ISR) que pretendieron compensar los efectos negativos, principalmente en la inversión, de las crisis económicas.
- No obstante las medidas más que atenuar los efectos adversos erosionaron la base tributaria, lo que causó efectos negativos en la recaudación y propició prácticas de evasión fiscal.
- Debido a su poca efectividad ya han sido eliminados con sus respectivos costos políticos. Dentro de dichos regímenes se encuentran:



17

### La Reforma Hacendaria corrigió las distorsiones causadas por las políticas discrecionales de corto plazo que lo único que lograron fue erosionar la base del ISR

*“El ISR progresivo es un estabilizador automático cuyo efecto es equiparable a una intervención directa de la demanda agregada (Auerbach)”*

Se dotó de mayor progresividad al régimen de ISR, eliminando tratamientos y regímenes preferenciales, lo cual ha fortalecido considerablemente la recaudación y por ende un mayor gasto público social:

- Con las medidas implementadas en la Reforma Hacendaria, durante los primeros 9 meses la recaudación tributaria creció 10.6% respecto al mismo periodo del año anterior.

El régimen fiscal vigente en México cuenta con diversos estabilizadores automáticos:

**Reconocimiento de la inflación**

- Deducción en periodos inflacionarios
- Acumulación en periodos deflacionarios
- México es uno de los pocos países que grava los intereses reales

**Tasas progresivas en el ISR de Personas Físicas**

- Se cuentan con más tramos en el esquema lo que lo hace más justo

**ISR personas morales**

- La base gravable de ingresos menos deducciones es progresiva ya que grava en función de las operaciones de las empresas

**Apertura comercial**

- México ha incrementado el número de tratados internacionales

18

### En la recién aprobada Reforma Hacendaria se consideraron impuestos ambientales de gran relevancia

- Se gravan actividades con un alto costo ambiental, para que los agentes involucrados, y no el Estado, internalicen las externalidades causadas por el daño ecológico.

Impuestos especiales verdes en la Reforma Hacendaria:

Minería

Combustibles Fósiles

Plaguicidas

- Con estos gravámenes se obtiene un **“doble dividendo”**, ya que además de que se alcanzan **objetivos ambientales**, se fortalece la **recaudación tributaria**.

19

### Diseño de los gravámenes verdes

- El esquema impositivo **modifica los precios relativos** de los bienes contaminantes, de tal forma que los vincula con el deterioro ambiental.
- Además, se consideraron diversos factores en materia de mercado, inflación, eficiencia y costo social, incorporando los siguientes elementos:

Se relaciona la base gravable con el daño ambiental:

• Si esta relación es débil se corre el riesgo de no ejercer el impacto deseado e introduce distorsiones a las decisiones de producción y consumo.

Gravámenes ad valorem:

• Es más sencillo gravar la exteriorización monetaria de las operaciones, que las cantidades de producto involucradas.

Vinculados con normas oficiales ambientales:

• Permite valorar de forma eficiente los daños ambientales con base en los estudios técnicos y regulación existente.

Acordes a los objetivos macroeconómicos:

• Evita posibles fluctuaciones inflacionarias.

20

**Estabilizadores automáticos artificiales: los fondos de estabilización como alternativa de política fiscal en economías con alta dependencia en las exportaciones de hidrocarburos**

- El nuevo esquema de administración de los ingresos petroleros contempla que los recursos adicionales provenientes de los contratos de hidrocarburos se destinen a un fondo de estabilización. Cuando su saldo supere 3% del PIB, se podrá destinar a diversas partidas de gasto público.
- Este ahorro sólo podrá ser menor al 3% del PIB en el caso de caídas excepcionales en los ingresos públicos y siempre que dicha disminución sea aprobada por la mayoría en el congreso.
- Se incluyen adecuaciones a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para convertir la responsabilidad fiscal en una política del Estado al establecer una regla de balance estructural, añadiendo un techo de gasto corriente para generar ahorro en la parte alta del ciclo económico y garantizar una mayor calidad del gasto público.