

Santiago Levy. 250319.

Superemos juntos la emergencia

nexus.com.mx/

En las últimas dos semanas la situación económica mundial cambió de forma drástica y para mal. Todos los países del mundo están resintiendo las repercusiones del coronavirus. Es demasiado temprano para dar números, pero es una certeza que habrá una recesión mundial, más profunda que la observada en 2008-2009. Lo mismo ocurrirá en México. Debemos prepararnos para una recesión severa y de duración incierta.

Este ensayo ofrece algunas propuestas para enfrentar esta situación. Las propuestas no están cuantificadas, y por ello deben ser tomadas como preliminares; los plazos y parámetros propuestos pueden ser otros. Mucho dependerá de los órdenes de magnitud. Dicho eso, la intención es contribuir a diseñar una respuesta eficaz y coherente a la situación. Sin duda hay otras propuestas que se deben sumar; y seguramente las esbozadas aquí se pueden corregir. Dicho lo anterior, el reto no es solo diseñar una respuesta “técnica”, sino enmarcarla en un contexto político que permita implementarla. Es difícil vislumbrar que el país supere esta crisis sin sumar la voluntad y contribución de todos; éstos no son momentos para la discordia.

Es útil comparar esta crisis con la de 2008-2009. En ambos casos es una crisis externa, que nos afecta por los mercados de bienes: caída en los precios del petróleo, menores exportaciones, reducción del turismo y potencialmente de las remesas; y por los mercados financieros: contracciones en las bolsas de valores y reducción de flujos financieros al país por la búsqueda de activos menos riesgosos (“flight to quality”) y depreciación del peso.

Sin embargo, en este caso hay dos elementos adicionales:

- el shock de demanda externo se reforzará por efectos internos, conforme el avance de la pandemia en el país requiera cerrar oficinas, restaurantes, hoteles, cines y, en general, la actividad económica donde hay congregación de personas. Esto hará que el shock sea muy fuerte y afecte a prácticamente todo el país (con la posible excepción de la actividad económica en el medio rural);
- el shock será más complejo por la interrupción en las cadenas de suministro de insumos intermedios. A la caída en la demanda en el sector manufacturero se le sumará una caída en la oferta, con cierres de fábricas por falta de insumos.

Conceptualmente conviene pensar en dos etapas de la crisis. La primera, mientras dura la pandemia, caracterizada por el aislamiento de personas; la segunda, una vez controlado el virus y con el reinicio gradual del contacto entre personas. Al principio de la primera etapa, que empezó hace unos días, la actividad económica cae porque las personas no pueden salir a comprar, no porque no tengan ingresos, y porque los trabajadores no pueden asistir a sus puestos de trabajo, no porque los negocios no tengan ventas. Sin embargo, pronto esta situación evolucionará: conforme la falta de actividad económica reduzca las ventas de las empresas, empezarán los despidos y caerán los ingresos de los trabajadores; caerán también los ingresos de los que trabajan por cuenta propia, aun si estos mantienen su actividad (suponiendo que las disposiciones sanitarias lo permiten). Hacia el final de la primera etapa, lo que inició como una crisis por la necesidad de aislar a las personas se convertirá en una crisis económica “tradicional”, en el sentido que la actividad económica estará deprimida por falta de demanda y de ingresos, no porque las personas no pueden estar juntas.

No se conoce lo suficiente del Covid-19. En particular, se sabe poco cuánto persistirán los factores detrás de la pandemia, incluyendo la posibilidad de mutaciones o de rebrotes.¹ Esto implica que nadie sabe cuándo concluirá la primera etapa, esto es, cuándo los trabajadores podrán poco a poco acudir a sus centros de trabajo, y

las personas salir a las calles a comprar. Dicho eso, conviene pensar que la primera etapa durará tres meses (aunque evidentemente este juicio se debe evaluar a la luz de la experiencia). Es igualmente difícil predecir cuanto durará la segunda etapa, porque mucho dependerá de las acciones tomadas durante la primera. Si son adecuadas, la segunda etapa será corta, tal vez unos cinco o seis meses; si no, puede durar mucho más. Dicho eso, también dependerá de las acciones que se tomen a nivel mundial y, en particular, de que tan rápido se recupere Estados Unidos.

Esta separación de la crisis sugiere que, hacia finales de la segunda etapa, digamos noviembre, se estará regresando a la normalidad. Ojalá. Pero pasarán muchas cosas en los próximos meses que pueden redefinir la normalidad. Lo natural es pensar que hacia finales del año estaremos donde estábamos al inicio. Pero el mundo será diferente en muchas dimensiones: los flujos de turismo, las cadenas de suministro, la fluidez del tránsito en la frontera con Estados Unidos, los mercados financieros, etc. Estos aspectos se ignoran en este ensayo, y se supone que la normalidad hacia fin del 2020 será algo no muy diferente de la que era al inicio.

Se requiere un ajuste rápido a la política económica

Los elementos notados hacen que esta crisis sea más grave y compleja que la de 2008-2009. En ese contexto, resulta esencial tener claridad sobre los objetivos que la política económica debe perseguir, y los instrumentos que se pueden desplegar para alcanzarlos. Aquí se propone que, de forma inmediata, la política económica se reestructure alrededor de tres objetivos:

- **Objetivo 1:** minimizar los costos humanos de la pandemia sobre la población;
- **Objetivo 2:** minimizar el impacto regresivo de la crisis, con acciones que protejan los ingresos de los trabajadores, especialmente los pobres; y,

- **Objetivo 3:** preservar la estabilidad macroeconómica y la capacidad de retomar el crecimiento una vez que la crisis económica derivada de la pandemia haya concluido.

Siempre es difícil reajustar los planes de gobierno rápidamente, sobre todo cuando implican un giro radical. Todo gobierno tiene objetivos legítimos en materia de programas de infraestructura, de desarrollo rural y regional, y otros. Aquí no se propone que esos objetivos se abandonen, sino que se pospongan, haciendo un reconocimiento explícito de que, a raíz del drástico cambio en el contexto mundial, posponerlos es la mejor manera — tal vez la única— para poder alcanzarlos más adelante. Mientras más rápido se reconozca esto y, en paralelo, se comunique de forma creíble a los mercados, menores serán los costos económicos derivados de la percepción de confusión y falta de entendimiento de la gravedad de la situación. (Parte de la extrema volatilidad que se está viviendo en los mercados financieros en Estados Unidos en los últimos días deriva de la percepción de que el gobierno de EEUU no tiene —o al menos no tenía hasta hace muy poco— una percepción clara del tamaño y naturaleza del reto, y no había expresado una respuesta articulada y coherente.)

Objetivo 1: primero la salud

Este objetivo es conceptualmente el más sencillo, aunque operativamente el más complejo, al menos durante la primera etapa de la crisis. Para alcanzarlo, el sistema público de salud del país debe tener todos los recursos presupuestarios necesarios para atender la pandemia. La restricción aquí debe de ser la capacidad operativa de las secretarías federal y estatales de salud, del IMSS, del ISSSTE, de Pemex y, de ser necesario, del ISSSFAM. En su caso, se deben tener recursos para subrogar la atención con hospitales privados. Es imposible hacer estimaciones cuantitativas dada la incertidumbre en la evolución del virus, pero se deben hacer todas las readecuaciones presupuestarias y acciones administrativas para que los recursos fluyan de forma excepcionalmente ágil.

Objetivo 2: proteger los ingresos de los trabajadores

La caída en la demanda interna en los próximos meses será muy fuerte. La respuesta tradicional es una expansión contracíclica del gasto público para aminorarla. Sin embargo, las peculiaridades de esta crisis hacen que aumentar la inversión pública, o expandir los programas sociales, no sea la mejor opción. La crisis pegará directamente a los ingresos de los trabajadores. Nuevos proyectos de inversión pública son muy lentos para ser útiles en este contexto. Expandir la cobertura y la generosidad de algunos programas sociales pasa por alto que muchos de sus beneficiarios no serán directamente afectados por la crisis. Sin duda se requiere una expansión del gasto público para sostener la demanda agregada, pero focalizada sobre los grupos directamente impactados por la recesión.

Por ello, no se plantea ninguna acción que aumente las transferencias a los jubilados, que por definición ya están fuera del mercado laboral y no tendrán ninguna afectación directa. El mismo argumento aplica a programas de becas para niños o jóvenes estudiantes. Las acciones se deben focalizar la población que está activamente participando en el mercado laboral y que corre el riesgo de sufrir reducciones fuertes de sus ingresos relativamente pronto. En ese contexto, conviene distinguir entre cuatro tipos de trabajadores: (i) los de familias pobres beneficiarias del Programa de Becas Benito Juárez (antes Prospera, en adelante programa BBJ); (ii) los asalariados inscritos en el IMSS; (iii) los no asalariados inscritos en el SAT; y (iv) los asalariados y no asalariados, no inscritos en el IMSS, el SAT o beneficiarios del programa BBJ.²

Trabajadores pobres

El padrón de beneficiarios del programa BBJ permite identificar los hogares con miembros entre 25 y 65 años. Se propone una transferencia de ingreso a cada miembro en ese rango de edad, de un monto que requiere ser calibrado con más precisión, pero que debe estar alrededor de la mediana de la distribución de los ingresos de

todos los trabajadores informales, que es probablemente cercano al ingreso laboral que hoy perciben estos trabajadores. Estas transferencias compensarían, en principio, la pérdida de ingresos en el caso extremo de que quedaran totalmente desempleados. Las transferencias deben claramente ser señaladas como transitorias, no estar condicionadas a ninguna conducta por parte de los beneficiarios, y deben eliminarse una vez superada la emergencia económica, digamos al finalizar la segunda etapa. Sumadas a las transferencias ya existentes para los hogares del programa BBJ, esta medida ayudaría a proteger a las familias pobres del país de los efectos de la recesión.

Trabajadores afiliados al IMSS

El objetivo debe ser cero despidos y, el otro lado de la moneda, cero cierres de empresas. Este es un objetivo difícil de lograr, pero mientras más nos acerquemos a él, menores serán los costos sociales de la crisis, y mayor será la posibilidad de retomar el crecimiento una vez que ésta concluya. La experiencia de nuestras pasadas crisis indica que el costo de la destrucción de empleos formales es mayor que los salarios perdidos. Estos empleos son los más productivos del país, y los que ofrecen mejores perspectivas a los trabajadores en términos de aprendizaje, capacitación y desarrollo profesional. Cuando un trabajador sale de la formalidad, se pierde parte de la inversión que el país hizo en su educación, y se pierden también los impuestos que paga la empresa que lo ocupa. Y, por supuesto, su familia pierde el derecho a la atención médica y los otros beneficios de la seguridad social, precisamente lo que se debe evitar en el contexto de una emergencia médica. Proteger el empleo formal debe ser objetivo prioritario.

¿Cómo alcanzarlo? Los registros del IMSS permiten identificar el número de empresas y el número de trabajadores que cada empresa tenía afiliados al 29 de febrero de 2020.³ A esas empresas, condicionado a que la empresa no despidiera a ningún trabajador, se ofrecería:

- (i) suspender durante cuatro meses las aportaciones obrero-patronales a las Afores y al Infonavit;
- (ii) por el mismo periodo de tiempo, sustituir con recursos públicos las aportaciones obrero-patronales a los otros seguros del IMSS (enfermedades y maternidad, riesgos de trabajo, invalidez y vida, y guarderías y prestaciones sociales); y,
- (iii) la posibilidad de que, durante la segunda etapa de la crisis, se subsidie también parte de la nómina.

Dependiendo de su composición salarial, esta acción reduce los costos laborales de las empresas entre 26% y 17%.⁴ La reducción puede ser mayor con un esfuerzo adicional de los gobiernos estatales, suspendiendo el impuesto estatal a la nómina con la misma condición de no despedir a nadie. De forma muy importante, esta reducción no afecta el acceso de los trabajadores a la seguridad social.⁵ De forma igualmente importante, todos mantendrían su empleo, minimizando el impacto de la crisis sobre su consumo presente.

El objetivo es mantener el ingreso de los trabajadores, no necesariamente que acudan al lugar de trabajo. De hecho, durante la primera etapa puede ser que por razones sanitarias sea deseable que muchos no acudan. Sin embargo, esto no debe ser impedimento para que sigan cobrando su sueldo. Por ello, durante la primera etapa será también necesario: (i) manejar los tiempos y pago de vacaciones con flexibilidad, y (ii) establecer criterios por parte del IMSS para incapacidades transitorias asociadas a la pandemia financiadas por el seguro de invalidez. (Lo que resalta la importancia de mantener el empleo formal.)

La respuesta de las empresas a la medida anterior depende de muchos factores: en que sector están, que tan grande es el shock que enfrentan, que acceso a crédito tienen, que expectativas tienen sobre la duración de la crisis, etc. Para algunas, la reducción del costo

laboral puede ser suficiente para mantener su nivel de empleo, para otras no. Dentro del segundo grupo, habrá algunas que quieren mantener a sus trabajadores (los conocen, los han capacitado, etc.), y pueden financiar por un periodo corto el mantenerlos en la nomina a los mismos salarios. Pero habrá otras que no. En esos casos, deben fomentarse acuerdos voluntarios entre la empresa y los trabajadores, con reducciones transitorias de los salarios que permitan que la empresa sobreviva y nadie pierda su empleo. Esos acuerdos deben ser facilitados por la Secretaría del Trabajo. Sin embargo, habrá algunas empresas que, a pesar de la medida propuesta, reducirán su empleo, tal vez porque creen que el shock persistirá por muchos meses más, o tal vez porque no logran acceso al crédito. Es muy difícil predecir cuantas estarán en esta situación, pero estos casos se reducirán en la medida que las empresas sepan que, si no hay una recuperación al final de la primera etapa, habrá haber ayuda adicional siempre y cuando no despidan a nadie; regresamos sobre este punto en la sección intitulada “Cómo lidiar con la incertidumbre de esta crisis”.

Muchas empresas pronto empezarán a tener problemas de liquidez. Por ello, en paralelo a la reducción de costos laborales, se debe facilitar el acceso al crédito a través de los programas de garantías de la Banca de Desarrollo. Una idea para explorar es que estos programas sean más generosos para aquellas empresas que no despiden. En este caso, la ayuda es doble: menores costos laborales y acceso preferencial al crédito.⁶ Esta combinación puede incrementar el número de empresas que no despiden.

Caben tres observaciones. Primero, esta es la medida más directa que dispone el gobierno para mantener el empleo formal. Segundo, la medida facilita la negociación entre empresas y trabajadores. Y tercero, la medida solo cuesta recursos públicos si las empresas no despiden; las empresas que despiden no reciben ningún subsidio. El gobierno federal gasta en subsidiar a las empresas siempre y cuando éstas mantengan a todos sus trabajadores en la nomina; igualmente,

los gobiernos estatales sacrifican recaudación del impuesto a la nómina sólo en las empresas de su estado que no despiden a nadie.

Lo anterior implica que la acción propuesta es presupuestariamente más eficaz que subsidios generalizados a todas las empresas, o reducciones generalizadas al ISR empresarial, u otras alternativas que se han planteado (bajar el costo de la electricidad, etc.). Desde el punto de vista del objetivo de mantener el empleo y los ingresos de los trabajadores formales, estas últimas opciones son problemáticas porque no van directamente al objetivo; lo persiguen de forma indirecta. Por eso, en principio, deben descartarse; su eficacia en términos de “empleos salvados por peso gastado” es menor (y, además, distorsionan otros márgenes de conducta). Dicho eso, es claro que hay muchas variantes de la medida propuesta. Por ejemplo, restringirla sólo a empresas de hasta x número de trabajadores; restringirla a los sectores mas afectados por la pandemia, como los restaurantes, los hoteles y los hoteles; restringirla regionalmente, etc. No exploramos estas variantes por razones de espacio, aunque debe notarse que en la medida en que el shock es generalizado, lo más conveniente, y fácil, es una acción general.⁷

Trabajadores no asalariados inscritos en el SAT

El SAT tiene los registros de todos los contribuyentes al régimen del impuesto sobre la renta de personas físicas. Se propone usar los registros de los que no son asalariados para hacerles una transferencia de ingreso transitoria, por igual lapso como la propuesta para los trabajadores pobres.⁸ El monto se puede fijar de diferentes modos: igual para todos; proporcional a los impuestos que pagaron en 2019; proporcional, pero con un tope máximo, etc. Sin menospreciar su importancia, aquí no discuto este aspecto. La clave es que durante la primera etapa de la crisis estos trabajadores dispongan de un ingreso seguro, independientemente de la evolución de sus propios ingresos y de si pueden o no acudir a su trabajo. Y, al igual que el caso de los trabajadores en el programa BBJ o de los

afiliados al IMSS, debe quedar claro que en la segunda etapa estos apoyos se pueden extender.

Esta medida ayuda a muchos trabajadores que no son pobres pero que se clasifican como informales (en el sentido de no estar adscritos al IMSS). También ayuda a las micro y pequeñas empresas que tributan bajo el Régimen de Incorporación Fiscal del ISR sobre personas físicas. Por lo tanto, esta medida ayuda a un amplio grupo de personas.

Aun así, quedara un universo de trabajadores informales que no están en hogares pobres, y que tampoco son alcanzados por la medida anterior. Es difícil determinar el tamaño de este universo. Sin embargo, es probable que al menos algunos estén registrados en los padrones estatales o municipales, en la medida que pagan algún tipo de derecho o aprovechamiento. En este contexto, sería indispensable sumar a los gobiernos estatales al programa de apoyos, al menos durante la primera etapa de la crisis, con transferencias basadas en esos registros y según sus capacidades administrativas, y en este caso con financiamiento estatal. Esto puede no funcionar muy bien, pero en la medida funcione al menos parcialmente, se reduce aún más el universo de trabajadores que no recibirán, de una forma u otra, un apoyo durante la primera etapa de la crisis.

Una observación más sobre los trabajadores informales. El mercado laboral mexicano se caracteriza por la alta movilidad de los trabajadores entre el sector formal y el informal, y por la ausencia de un seguro de desempleo. Ello implica que los despidos de trabajadores formales se traducen en gran parte en aumentos del número de trabajadores informales (y otra parte en desempleo abierto). La entrada de trabajadores formales despedidos a la informalidad deprimiría los ingresos de los que ya estaban en esta condición antes del shock. Además, en la medida en que los ingresos de los formales no caen, la demanda de estos por los productos que elaboran los informales tampoco caería. Éste es otro argumento que

resalta la importancia estratégica de mantener el empleo formal; a los informales también se les ayuda asegurando que el empleo formal no caiga.

Dos observaciones más. Primero, esta crisis no es el momento para introducir un ingreso mínimo ciudadano (aun si este se considerase deseable en circunstancias normales). Si bien esa medida también ayudaría a mantener la demanda agregada, sería mucho menos eficaz porque dispersaría recursos entre personas que, en estos meses críticos, no están directamente afectadas (personas que a pesar de estar en edad de trabajar no estaban en el mercado laboral, personas de la tercera edad, estudiantes, o aun trabajadores que no serán afectados como los del sector publico). El ingreso mínimo no resolvería el problema de mantener el empleo formal y evitar el cierre de puestos de trabajo, aspecto crítico ya que la recuperación de la crisis dependerá de que haya empresas que pueden ofrecer empleos productivos a los trabajadores. Los instrumentos para mitigar los efectos sociales deben considerar también la necesidad de retomar el crecimiento una vez que esta ha sido superada.

Segundo, los microcréditos tampoco son un instrumento adecuado en esta crisis. Las micro y pequeñas empresas informales enfrentarán un problema de demanda de incierta duración; muchas de ellas no podrán pagar sus créditos porque, al menos durante la etapa uno, tendrán pocos clientes. No tiene mucho sentido endeudarlas. En realidad, no se quiere ayudar a esas empresas, sino a sus trabajadores; y lo que ellos necesitan son ingresos rápidamente.

Objetivo 3: preservar la estabilidad macroeconómica

Los objetivos 1 y 2 representan cuatro vías para ejercer el gasto contra cíclico: para el sistema de salud para atender la pandemia; para los trabajadores de familias pobres vía el programa BBJ; para mantener el empleo en el IMSS; y para apoyar el ingreso de los trabajadores no asalariados inscritos en el SAT.⁹ De éstas, la primera es la más urgente e importante, pero administrativamente más

compleja. Las otras tres tienen la característica de descansar sobre instrumentos que ya están funcionando, están directamente bajo el control del gobierno federal, y se pueden activar rápidamente. Faltan, por supuesto, cálculos numéricos y muchos detalles de instrumentación. Pero el punto más importante en este momento es focalizar la acción del gobierno donde tiene el mayor impacto social, y evitar la dispersión de esfuerzos en una gran cantidad de medidas que pueden tener muy poca eficacia en términos de los objetivos buscados.

Desafortunadamente, esta crisis encuentra al país con finanzas públicas menos sólidas que en la de 2008-2009. En particular, el cociente deuda/PIB es mayor, reduciendo la capacidad de respuesta contra cíclica; o exponiendo al país a una reacción negativa de los mercados financieros en caso de que una expansión contra cíclica del gasto de la impresión de que se ha perdido el control sobre las finanzas públicas. En el límite, se podría llegar a una interrupción inesperada y abrupta (“sudden stop”) de los flujos de capital, que limite la capacidad de endeudamiento del gobierno, y afecte fuertemente las colocaciones y refinanciaciones de las principales empresas.

La recesión y la caída en el precio del petróleo reducirá la recaudación tributaria. Por su parte, el primer y segundo objetivo requerirán de un aumento transitorio pero sustancial del gasto público. Juntos implicarán un aumento en la relación deuda/PIB, mismo que será verificado acentuado por la propia caída del PIB y por el aumento en pesos del componente de la deuda pública denominado en dólares.

El gobierno tendrá que acudir a los mercados financieros por recursos. Sin embargo, el contexto para hacer esto es muy malo por: (i) la alta volatilidad en esos mercados asociados a las recesiones en Estados Unidos y Europa, (ii) el hecho de que muchos países estarán emitiendo deuda en las próximas semanas, en volúmenes inéditos, incluyendo Estados Unidos, lo que puede saturar los mercados, (iii)

el riesgo de contagio hacia México por mal desempeño de al menos algunos países en América Latina, y (iv) las reducciones ya observadas en las calificaciones de crédito para México y Pemex. Para evitar un riesgo de “sudden stop”, o un financiamiento caro y a muy corto plazo, es indispensable acompañar el mayor endeudamiento con medidas que hagan creíble que, una vez superada la crisis, el país tendrá una trayectoria de deuda sostenible.

Es un gran error pensar que el hecho de que Alemania, Estados Unidos, Francia y otros países de la OCDE están aumentando su endeudamiento sin grandes consideraciones sobre la sostenibilidad de su deuda, México puede hacer lo mismo. La realidad es que México tiene un riesgo país totalmente distinto; está a un nivel o escalón de perder el grado de inversión; enfrenta un agravamiento de la problemática financiera de Pemex por la caída en los precios del petróleo; y corre el riesgo de contagio de Pemex al soberano. Todo ello implica que nuestro país tiene mucho mayores restricciones de acceso a financiamiento en los mercados. En efecto, nuestro reto de reacción contra cíclico es mayor que el de los países de la OCDE, porque no solo hay que pensar en los mecanismos para gastar rápido y mantener la demanda agregada; también hay que pensar en sus implicaciones financieras a corto plazo. No debemos, en la angustia que a todos nos causa la problemática que enfrentamos, tomar la actitud de “aumentar el gasto ya y luego vemos lo demás”. Hoy no tenemos una crisis financiera; mantengámoslo así.

Por lo anterior, se sugiere un mecanismo novedoso como parte integral de la respuesta contra cíclica, consistente en legislar en paralelo a un aumento inmediato del gasto público, una sobre tasa a los impuestos que entre en vigor una vez superada la crisis, digamos, a principios o mediados del 2021. Dicha sobre tasa se legislaría como transitoria, y su único objetivo sería financiar, ex-post, el gasto adicional ejercido en 2020. La recaudación se depositaría en una cuenta separada de la Tesorería de la Federación, y la sobre tasa estaría en vigor hasta regresar la relación deuda/PIB al nivel donde

estaba en marzo de 2020.¹⁰ El punto clave aquí es: (i) fortalecer la credibilidad del compromiso del país con la sostenibilidad de la deuda, (ii) separar a México del resto de los países emergentes desde la perspectiva de los mercados financieros como un país que está actuando con prudencia, minimizando riesgos de contagio, y (iii) indicar en paralelo a la sociedad mexicana que las medidas de gasto extraordinarias requerirán un esfuerzo solidario de todos, una vez que se supere la emergencia económica.

La credibilidad del aumento futuro de impuestos es crucial. Por ello el párrafo anterior hizo alusión a un acto legislativo. Esto es, se propone una reforma a la Ley de Ingresos como parte del conjunto de cambios legales que se requerirán para enfrentar la crisis, con la diferencia de que esta reforma entraría en vigor hasta 2021. En caso de que por razones jurídicas asociadas a la anualidad del presupuesto se considere que esto no es factible, se necesita un mecanismo sustituto con la mayor fuerza posible. En este contexto, se puede pensar en un acto público donde el presidente de la República, con la presencia de los líderes de ambas cámaras del Congreso, anuncie su firme compromiso de incluir la sobre tasa impositiva en el proyecto de Ley de Ingresos para el 2021. En ese mismo acto, los líderes de las cámaras señalarían su aceptación a la propuesta. La presencia de los gobernadores y los líderes obreros y empresariales sería muy valiosa también, así como sendos pronunciamientos al respecto.

Dicho lo anterior, no todos los recursos requeridos para financiar los objetivos 1 y 2 deben representar una expansión pura del gasto público. Una parte deben provenir de su recomposición. Ahora bien, debe reconocerse que ante los recortes ya realizados al gasto administrativo y a varios programas en los presupuestos de 2019 y 2020, los únicos espacios de recomposición están asociados a proyectos de inversión pública en infraestructura. Estos proyectos no necesariamente deben ser cancelados, pero si suspendidos mientras dure la crisis. Lo anterior es particularmente relevante en el caso de

los proyectos de Pemex, cuya rentabilidad ha sido fuertemente afectada por la caída en los precios del petróleo. Esto último, además de reducir parcialmente las necesidades de financiamiento externo, ayuda a mejorar la percepción de riesgo de país en un momento en donde esto resulta crítico.

El aumento en parte y recomposición en parte del gasto público, junto con el mecanismo propuesto para asegurar la sustentabilidad de la deuda, en conjunto, lograrían: (i) abrir los espacios presupuestarios para atender los objetivos 1 y 2, efectuando en paralelo una expansión contra cíclica del gasto que atenúe la contracción de la demanda agregada, y (ii) fortalecer las bases para retomar el crecimiento una vez que los efectos económicos de la pandemia sean superados.

No está de más reiterar que el asegurar la sostenibilidad de la deuda es un elemento crítico del paquete, que permite que la respuesta de gasto contra cíclico sea más generosa. En su ausencia, existe el riesgo de que se haga una respuesta de gasto menos ambiciosa que, si bien reduzca los riesgos en los mercados financieros, haga que los costos sociales de la crisis sean mayores, y su duración más larga. Hoy se necesita una respuesta contundente y solidaria por parte del Estado Mexicano; también se necesita actuar con gran prudencia en materia financiera. Lo primero sin lo segundo puede nulificar lo primero.

Cómo lidiar con la incertidumbre de esta crisis

Se señaló ya que una de las características distintivas de esta crisis es que, por su origen en un virus poco conocido, es muy difícil determinar su duración. Las empresas, los bancos, y en general los agentes económicos enfrentan una incertidumbre novedosa. Sin duda, la facilitación de crédito de la banca comercial a través de los programas de garantías de la Banca de Desarrollo juega un papel fundamental para ayudar a las empresas a transitar por la primera etapa. No obstante, en algunos casos el problema puede ser la

demanda por crédito, no la oferta. Si las empresas consideran que la caída de la demanda va a perdurar por mucho tiempo, pueden no demandar crédito aun si este está disponible. El costo de perder sus activos frente a un crédito que consideran que no podrán servir puede ser más alto que cerrar operaciones.

Por ello, se sugieren medidas para alargar los periodos en que las empresas pueden sobrevivir, evitando quiebras y pérdidas de empleo formal. En particular se propone que si dentro de cuatro meses los indicadores económicos apuntan a que la segunda etapa será muy larga, se prolonguen por cuatro meses más las medidas de apoyo a los trabajadores, con una variante para los adscritos al IMSS: además de la suspensión de contribuciones a las Afores y al Infonavit, y la sustitución del pago del resto de las contribuciones al IMSS, el gobierno federal subsidiaría también (con base en los registros de trabajadores y salarios al 29 de febrero de 2020) un cierto porcentaje de la nómina de la empresa, siempre y cuando, como en la primera etapa, la empresa no despida a nadie.

De forma muy importante, esta medida se debe anunciar desde el principio, incluyendo el porcentaje de apoyo (para lo cual es necesario hacer los cálculos correspondientes). El objetivo es facilitar la planeación por parte de las empresas, y aumentar sus incentivos para acceder a líneas de crédito para seguir operando y no cerrar. Las empresas y los bancos deben saber que, si dentro de cuatro meses no se vislumbra una recuperación, el gobierno intensificará sus acciones de apoyo, y deben saber también con qué acciones. En particular, saber que la ayuda a las empresas aumentará siempre y cuando no despidan. El punto es éste: las empresas estarán más dispuestas a solicitar crédito si saben que recibirán más ayuda en caso de que el entorno de crisis se prolongue. Por su parte, los bancos estarán más dispuestos a otorgar crédito si saben que las empresas tendrán más ayuda. Por supuesto, los apoyos de la segunda etapa deben tener algunos indicadores preanunciados que todos conozcan y no se puedan manipular (datos del INEGI, datos del

desempleo en Estados Unidos, etc.) para ser disparados.

Por otro lado, es claro que en los próximos meses surgirán muchas situaciones no anticipadas, que requerirán respuesta flexible. Estamos viviendo tiempos inéditos. En ese contexto, es imposible planear todo y el gobierno debe tener márgenes de respuesta. La segunda etapa puede tener también acciones adicionales, en respuesta a situaciones que nadie puede prever ahora. Sin embargo, el punto aquí es que, a través del mecanismo propuesto para mantener el empleo formal, el gobierno reduciría la incertidumbre, y que la reducción de la incertidumbre ayudaría por sí misma a reducir la intensidad de la crisis.

Al señalar que podrá haber apoyos adicionales a los trabajadores y a las empresas en caso de que la crisis se prolongue (conforme a indicadores de todos conocidos), el gobierno debe señalar también que esos apoyos deberán ser pagados con las sobre tasas a los impuestos que se implementaría en algún momento de 2021. El mensaje es claro: las intervenciones del gobierno en el 2020 tienen como propósito distribuir los costos de la crisis en el tiempo y, al así hacerlo, reducir su intensidad y duración. Pero, para evitar que esas intervenciones sean contra productores en el contexto tan adverso de los mercados financieros, es indispensable que sean fiscalmente responsables. En otros términos, todos debemos saber que, superada la crisis, los apoyos se deben pagar.

A su vez, la crisis será menos intensa en la medida en que haya más confianza en la solidez fiscal del país. El gobierno y las empresas grandes tendrán mejor acceso a los mercados financieros internacionales; y las medianas y chicas a los nacionales. Dicho de otra forma, las intervenciones del gobierno no consisten sólo del gasto contra cíclico; también deben centrarse en reducir la incertidumbre y crear confianza, porque esto reduce la intensidad y duración de la crisis; son, por así decirlo, parte de la respuesta contracíclica, intangible pero igualmente importante.

Algunas lecciones de crisis pasadas

Hay muchas, pero dos son críticas en este momento. La primera es actuar rápido y sin timidez; mejor pasarse un poco que quedarse corto.

La segunda es que es más fácil superar las crisis cuando todos sumamos esfuerzos. Llámesele acuerdo, pacto, entendimiento, o lo que sea. En algunas crisis pasadas hemos encontrado formas para transitoriamente poner legítimas diferencias a un lado y atender lo verdaderamente urgente; en esos casos hemos salido adelante más rápido y con menores costos. Esta es una crisis externa, nadie en México tiene la culpa. Es también una crisis inédita, que puede tener altos costos en términos de vidas, y que hará que en términos económicos 2020 sea un año perdido. No hay ninguna garantía, pero si actuamos de forma coordinada, con un poco de suerte en el 2021 podemos retomar el crecimiento, y regresar a debatir asuntos que nos han ocupado en los últimos meses, pero que hoy tienen relevancia secundaria. Coloquemos al 2020 entre corchetes.

El mundo cambió para mal, rápida y drásticamente. Estamos frente a una doble emergencia, de salud y económica. Actuemos pronto y juntos para evitar un deterioro adicional de las expectativas y del entorno, que posteriormente será mucho más difícil revertir.

Santiago Levy. Economista.

¹ Lo que ocurra en la provincia de Hubei y la ciudad de Wuhan en China en las próximas semanas, conforme se retoma la actividad económica, será de gran importancia para ver si una cuarentena es suficiente para controlar al virus, o rebrotes hacen necesaria una segunda cuarentena o un cambio en la estrategia de contención.

² Las clasificaciones no son mutuamente excluyentes, porque puede haber (y de hecho hay), trabajadores de las familias en el programa

BBJ que también están inscritos en el IMSS. Sin embargo, el traslape entre grupos es pequeño, y para propósitos de este ensayo la clasificación funciona. Un punto para destacar es que no todos los trabajadores que no están en el IMSS ni inscritos en el SAT son pobres. De hecho, la distribución salarial de los trabajadores formales y los informales tiene un traslape importante, señalando que hay trabajadores informales con ingresos superiores a trabajadores formales.

³ Se toma esta fecha como el nivel de empleo precrisis, pero igualmente puede ser 15 de marzo. Seguramente muchas empresas ya empezaron, o empezarán en los próximos días, a reducir su planta laboral.

⁴ Las contribuciones obrero-patronales para el Infonavit y los cinco seguros que establece la Ley del Seguro Social son mayores que para los trabajadores de más bajos salarios. Para el que gana un salario mínimo representan 35% del salario; para el que gana 10, 21%. Esta característica regresiva deriva de la cuota fija del Seguro de Enfermedades y Maternidad. Sin embargo, en un contexto donde las contribuciones se eliminan, se vuelve progresiva, porque la desgravación es mayor para los trabajadores de bajos salarios. A su vez, las empresas más pequeñas tienen proporcionalmente más trabajadores de bajos salarios que las grandes, por lo que las primeras serían más beneficiadas.

⁵ La suspensión de las aportaciones a las Afores y al Infonavit se justifica porque no tiene sentido obligar a los trabajadores a ahorrar para su consumo futuro, ni a acumular para un activo como la vivienda, cuando su consumo presente está siendo amenazado. Además, cabe señalar que los trabajadores bajo Ley 73 no tendrían ninguna afectación a su futura pensión, porque esta no depende del saldo en su Afore. Por otro lado, la suspensión de la cotización al Seguro de Retiro no impactaría la acumulación de semanas requeridas para acceder a una pensión, ya que los trabajadores seguirían cotizando.

⁶ El gobierno no determinaría que empresas tienen acceso preferencial; las empresas se autoseleccionarían. Las que no despiden lo tienen. Las que si despiden de todas formas deben poder acceder a crédito, pero sin condiciones preferenciales.

⁷ Dicho eso, no todos los trabajadores adscritos al IMSS son empleados de empresas privadas. Hay algunos del sector publico que están dentro del Apartado A y por tanto adscritos al IMSS y no al ISSSTE (como los de la CFE, del propio IMSS, de algunos organismos estatales y municipales operadores de agua, etc.). Ellos deben quedar excluidos de la acción propuesta en la medida en que no hay ningún riesgo de despido, lo cual contribuye a reducir su costo presupuestal. Un razonamiento similar aplica para otros afiliados al IMSS (empleados de embajadas, organizaciones religiosas, universidades privadas). La clave es ayudar a trabajadores en empresas privadas que están en riesgo de perder su empleo y sus ingresos.

⁸ Los asalariados inscritos en el SAT son prácticamente los mismos que los afiliados al IMSS, por lo que no se propone nada en materia impositiva para ellos.

⁹ Ignoro aquí el costo contingente de los programas de garantías de crédito.

¹⁰ Es de todos conocido la necesidad de una reforma tributaria que fortalezca la recaudación y corrija las grandes fallas del sistema tributario, pero este no es el momento para hacerla. Lo más sencillo es mantener la estructura actual, con todos sus defectos, y poner una sobre tasa pareja a todos los impuestos, legislada como transitoria. La idea es poder regresar al *estatus quo ex ante* una vez superada la crisis, y legislar posteriormente una reforma tributaria bien pensada que resuelva no solo el financiamiento del gasto publico, sino los problemas de diseño de varios impuestos. Sin embargo, esto tendrá que esperar hasta la segunda mitad del 2021, en el mejor de los casos.