

Diagnóstico, tendencias y propuestas para fortalecer los ingresos del gobierno de la Ciudad de México

Propuesta Técnica y Económica

30 de abril, 2020.

DR. LUIS QUINTANA ROMERO
DR. MIGUEL ÁNGEL MENDOZA

Contenido

| | |
|---------------------------------------|----|
| I. Presentación..... | 3 |
| II. Objetivos del estudio..... | 4 |
| III. Propuesta técnica..... | 4 |
| A. Etapas y alcances del estudio..... | 4 |
| B. Productos..... | 10 |
| IV. Propuesta económica..... | 11 |

I. Presentación

En septiembre de 2015, los Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) adoptaron una nueva agenda global de desarrollo, conformada por 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Los ODS tienen un plazo de cumplimiento de catorce años, por lo que en su conjunto han llegado a ser conocidos como Agenda 2030.

La Agenda 2030 representa un consenso global sobre las aspiraciones compartidas para un crecimiento económico incluyente, con justicia social y protección del capital natural. Como hoja de ruta, la Agenda 2030 propone una plataforma de acción que integra las tres dimensiones de la sostenibilidad (económica, social y ambiental) y orienta los esfuerzos de múltiples actores para contribuir a la transición hacia un modelo de desarrollo sostenible. Esta Agenda, de carácter transformador, se centra en el mandato de 'no dejar a nadie atrás', lo cual implica identificar y abordar las desigualdades entre los países y dentro de ellos, a fin de garantizar que el desarrollo sostenible también llegue hasta las comunidades más marginadas.

Los estados federales mexicanos han demostrado un gran compromiso político en favor de la implementación de la Agenda 2030, y de las agendas globales en general, a nivel subnacional, por muchos considerados el nivel gubernamental más importante para alcanzar los ODS dada su incidencia directa en la transformación de la realidad local y su cercanía a los desafíos en materia de desarrollo.

En este contexto, la Agencia de Cooperación Alemana para el Desarrollo (GIZ) y la Coordinación General de Asesores y Asuntos Internacionales (CGAAI) del Gobierno de la Ciudad de México han puesto en marcha un proyecto piloto para la implementación de las agendas globales a nivel estatal. El proyecto está estructurado en 2 líneas de acción en torno a la integración del enfoque de la Agenda y sus principios rectores, en: 1) la planeación, y 2) el financiamiento.

En el marco de éstas dos áreas, el objetivo del gobierno de la Ciudad de México es estimar la recaudación que la ciudad podría tener bajo escenarios diversos de crecimiento económico de la ciudad, de choques económicos y naturales, y de cambios en la estructura económica de la ciudad, incluyendo notablemente un aumento en la actividad en sectores específicos a partir de políticas diseñadas para lograr los ODS. Se ha identificado que para poder traducir la visión de la Agenda 2030 en acción se requiere de la movilización de recursos, una vía para hacerla es a través de nuevas políticas fiscales que promueven la inversión, la creación de empleos y el crecimiento económico.

En este contexto, la GIZ, en el marco de la iniciativa "Agenda 2030", financiado por el Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ), busca contratar una consultoría para elaborar un estudio sobre tendencias y generar propuestas para fortalecer los

ingresos del gobierno de la Ciudad de México que contribuyan a impulsar el desarrollo sostenible en la ciudad. A continuación se desarrolla nuestra propuesta para llevar a cabo el estudio de consultoría referido.

II. Objetivos del estudio

El *objetivo general* consiste en elaborar un estudio que estime la recaudación que la Ciudad de México podría tener en el corto, mediano y largo plazo bajo escenarios diversos. Los escenarios a considerar deberán ser formulados en función del crecimiento económico de la ciudad, de choques económicos y naturales, y de cambios en la estructura económica de la ciudad, incluyendo notablemente un aumento en la actividad en sectores específicos a partir de políticas diseñadas para lograr los ODS.

Como *objetivo particular* se planea desarrollar instrumentos técnicos para la predicción y elaboración de escenarios de simulación basados en modelos econométricos y en matrices de insumo-producto considerando el diseño de escenarios para los indicadores económicos relevantes de la Ciudad de México.

III. Propuesta técnica

A. Etapas y alcances del estudio

El proyecto se integra por dos fases de trabajo, en la primera se desarrollan los instrumentos técnicos para el diseño de escenarios y se realizan estimaciones de la relación entre crecimiento económico y recaudación enmarcados en el cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo para dotar a la Ciudad de México de instrumentos fiscales para fortalecer el trabajo decente y el crecimiento económico (8), la reducción de las desigualdades (10), la innovación (9), la salud y el bienestar (3) fortaleciendo la sostenibilidad de la ciudad y sus comunidades (11).

Las actividades previstas para cumplir con los objetivos del estudio se especifican a continuación:

Fase 1: Instrumentos y escenarios de estimación de la relación entre crecimiento y recaudación.

Objetivo: Desarrollar instrumentos técnicos para la predicción y elaboración de escenarios de simulación basados en modelos econométricos y en matrices de insumo-producto con el fin de construir escenarios de la relación entre crecimiento y recaudación en la CDMX. Diseño de escenarios para los indicadores económicos relevantes del PIB, consumo, ventas, empleo y/o desempleo de la Ciudad de México.

Alcances: Construir tres escenarios de simulación para el PIB, consumo, ventas, empleo y/o empleo para la parte macroeconómica, los sectores productivos relevantes y las cadenas locales de valor para la Ciudad de México. El grupo consultor es el dueño exclusivo de los derechos de los modelos utilizados en las simulaciones, los resultados que se obtengan de los mismos se transferirán a la Agencia de Cooperación Alemana para el Desarrollo (GIZ) y la Coordinación General de Asesores y Asuntos Internacionales (CGAAI) del Gobierno de la Ciudad de México a través de los entregables del proyecto.

Diseño de escenarios

a) Escenario básico

Para la construcción de este escenario se establecerá de común acuerdo cuál sería el entorno más probable que suceda considerando:

El escenario internacional sobre el COVID-19 y su repercusión sobre la economía de Estados Unidos.

Efectos del COVID-19 en Estados Unidos y la repercusión en el comercio externo y las remesas en México.

El mercado petrolero internacional y sus repercusiones en los precios y exportaciones petroleras de México.

La evolución de la pandemia covid-19 nacional y en la ciudad.

Los efectos en las actividades productivas por estrategias más restrictivas de contención de la pandemia covid-19, para amortiguar los efectos económicos pandemia covid-19, impulsar sectores estratégicos que fortalecen el mercado interno y que contribuyen al alcance de los Objetivos del Desarrollo (ODS).

Se considerarán los efectos de los meses de confinamiento por el COVID-19, los diferentes grados de interrupción de cadenas productivas (severo, moderado y nulo), además de los efectos en sectores productivos altamente vulnerables como son turismo y entretenimiento.

b) Escenario alternativo 1

En este escenario se añade un panorama internacional más restrictivo que incluye la combinación de una reducción más pronunciada de la economía de Estados Unidos y los precios del petróleo.

c) Escenario alternativo 2

En este escenario el panorama del contagio del COVID-19 nacional y de la Ciudad de México es más negativo lo cual llevaría a la aplicación de periodos mayores de aislamiento y de paro de actividades económicas.

Metodología

El grupo consultor cuenta con las herramientas necesarias de modelación económica para la elaboración de escenarios. En este caso se utilizará un modelo macroeconómico de México, un modelo para la producción y el empleo por subsector productivo para la Ciudad de México, un modelo de impactos en cadenas locales para la Ciudad de México y se construirá un modelo macroeconómico para la Ciudad de México.

A continuación se describen los modelos disponibles que son propiedad del grupo consultor y con los cuales se llevaría a cabo el estudio:

a) El modelo macroeconómico de México

En este modelo se determinan los comportamientos del PIB, los componentes de la demanda agregada como el consumo privado, la inversión privada, las exportaciones e importaciones de bienes y servicios, la inflación y la tasa de desempleo.

El modelo se ampliará para considerar los bienes por consumo por durabilidad y servicios, y las ventas al mayoreo y al menudeo.

b) El modelo para la producción y empleo por subsector productivo para la Ciudad de México

En este modelo se simulan el valor agregado y la generación de empleo por subsector económico para la Ciudad de México y el principal mecanismo para ello son los cambios en la inversión privada.

El modelo se modificará para considerar indicadores con los cuales sea consistente aplicar restricciones por el paro de las actividades.

c) El modelo de impacto en cadenas locales para la Ciudad de México

El modelo es una regionalización de la matriz de coeficientes técnicos de la matriz de Insumo-Producto nacional para la Ciudad de México.

El modelo se ampliará para incluir vectores de demanda y oferta para simular choques en el consumo y factores como el empleo y los ingresos.

d) El modelo macroeconómico para la Ciudad de México

El modelo tendrá una estructura básica para simular al mismo tiempo el PIB, exportaciones, ventas al mayoreo y al menudeo, el empleo y el desempleo en la Ciudad de México. Debido a que estará vinculado con el modelo macroeconómico para México se puede considerar un sistema satélite anclado a las simulaciones con los supuestos de la economía internacional y nacional.

Entregables de la Fase 1:

Redacción de un reporte técnico y sus anexos en diversos formatos que haga totalmente transparentes y replicables las estimaciones realizadas en el estudio.

Redacción de un reporte para tomadores de decisiones que comunique adecuadamente los resultados obtenidos y la metodología seguida.

Fase 2: Simulaciones de efectos fiscales en el marco de los ODS.

Objetivo: Estimación de elasticidades de recaudación en relación con indicadores económicos relevantes como el Producto Interno Bruto (PIB), consumo, ventas, empleo y/o desempleo. Se estimarán las elasticidades de la recaudación por tipo de fuente de ingresos por impuestos federales participables y de la Ciudad de México con respecto a los indicadores como el PIB por actividad productiva relevantes de la Ciudad de México y los bienes de consumo desagregados por su durabilidad y los servicios para el país.

Fuentes de ingreso por impuestos a considerar:

Federales participables: Impuesto sobre la Renta (ISR), Impuesto al valor agregado (IVA), otros.

De la Ciudad de México: Impuesto a la nómina o las remuneraciones (INOM) y servicios para la vivienda (IVI) como el predial, agua, otros.

Metodología:

Para la estimación de las elasticidades se estimarán funciones de recaudación con respecto a los indicadores económicos relevantes, con métodos de cointegración y análisis insumo-producto para obtener relaciones económicas de largo plazo y efectos directos e indirectos.

Escenarios a considerar:

a) Elasticidades de los impuestos federales participables

Las elasticidades recaudación por sector productivos (ISR) se utilizarán para simular el efecto de una reducción de la actividad productiva relevante en la recaudación por el impuesto ISR. Los sectores productivos relevantes serán los de mayor recaudación y actividades de interés como la manufactura, turismo, restaurantes, eventos masivos y los servicios a negocios. El indicador económico relevante es el PIB.

b) Elasticidades recaudación por bienes y servicios de consumo (IVA)

Estas elasticidades son para simular el efecto de una reducción del consumo en la recaudación por el impuesto al Valor Agregado (IVA). En este caso el consumo se

clasifica en bienes no-duraderos, semi-duraderos, duraderos y los servicios. El indicador económico relevante es el consumo privado o ventas al mayoreo y menudeo.

c) Elasticidades de los impuestos de la Ciudad de México

Las elasticidades recaudación por sector productivos (INOM) se utilizarán para simular el efecto de una reducción de la actividad productiva relevante en la recaudación por el impuesto a la nómina o remuneraciones (empleo). Los sectores productivos relevantes serán los de mayor recaudación y actividades de interés como la manufactura, turismo, restaurantes, eventos masivos y los servicios a negocios. El indicador económico importante es el empleo de los sectores.

d) Las elasticidades recaudación de servicios a la vivienda (IV): predial, impuestos, servicios de agua, otros.

Estas elasticidades son para simular el efecto de una reducción del ingreso (PIB) sobre la recaudación por el impuesto a los servicios de la vivienda (IVA). La recaudación puede estar vinculada a indicadores de PIB y empleo.

e) Elasticidades para una nueva estructura fiscal con impuestos verdes.

Estas elasticidades considerarán simulaciones para impuestos ambientales ya existentes como son los de las gasolinas, IEPS, ISAN y a los combustibles fósiles. Además se explorarán los efectos en la estructura fiscal de impuestos ambientales locales nuevos para la CDMX como pudieran ser a la circulación interestatal de mercancías y servicios, a la contaminación por tonelada métrica de dióxido de carbono, impuestos a la producción de detergentes, sustancias químicas, fertilizantes, pesticidas, neumáticos, envases, aceites o lubricantes, etc. En este caso se buscaría acordar en conjunto con la Agencia de Cooperación Alemana para el Desarrollo (GIZ) y la Coordinación General de Asesores y Asuntos Internacionales (CGAAI) del Gobierno de la Ciudad de México la determinación de tres nuevos tipos de impuestos ambientales para la CDMX que pudieran establecerse para fortalecer sus ingresos y contribuir al cumplimiento de los ODS en materia de sustentabilidad.

B. Productos

Se trabajará en estrecha coordinación con la GIZ y la CGAAI, para acordar todas las especificidades del proyecto, revisar los avances y realizar los ajustes que se consideren necesarios. Se propone el siguiente cronograma de trabajo:

| Actividades | Mes 1 | Mes 2 | Mes 3 | Mes 4 | Mes 5 | Mes 6 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Fase 1 | | | | | | |
| Adaptación del sistema de modelos económicos | | | | | | |
| Desarrollo de escenarios | | | | | | |
| Elaboración de reporte final | | | | | | |
| Fase 2 | | | | | | |
| Simulación de escenarios bajo la estructura fiscal actual. | | | | | | |
| Simulación de escenarios bajo estructuras fiscales ambientales alternativas. | | | | | | |
| Elaboración de reporte final | | | | | | |

IV. Propuesta económica

El costo del proyecto asciende a \$600,000.00 M.N. (seiscientos mil pesos) incluido el IVA.

Pagaderos de la siguiente manera:

| Porcentaje de pago | Número de Entregable | Fecha de Entrega del Producto | Producto específico a entregar |
|--------------------|--|-------------------------------|---|
| 30% | 1. Informe de la Fase 1 sobre escenarios económicos. | A los tres meses | Informe que muestra la metodología de los modelos de simulación utilizados, su adaptación a los escenarios definidos y sus resultados enmarcados en el cumplimiento de los ODS. |
| 30% | 2. Informe de la fase 2 sobre las simulaciones de elasticidades bajo la estructura fiscal actual y la propuesta para nuevos impuestos ambientales. | A los cuatro meses | Informe con el análisis de la estructura fiscal de la CDMX, la definición de escenarios para la recaudación y sus posibles impactos en el crecimiento económico. Resultados de los escenarios de recaudación actual y con una nueva estructura fiscal de impuestos ambientales. |
| 40% | 3. Informe final | A los seis meses | Informe final con los resultados del estudio y el análisis de la contribución a los ODS bajo los diferentes escenarios de simulación de las fases 1 y 2 del estudio. |