

Política hacendaria en México de 2013 a 2017. Una primera aproximación al sexenio*

Mexican Fiscal Policy during Peña Nieto's Administration
(2013-2017). A First Assesment

*Enrique Cárdenas Sánchez***

ABSTRACT

This paper presents a preliminary assessment of the various impacts of the fiscal reform undertaken by President Enrique Peña Nieto. First, the weaknesses and vulnerabilities of the fiscal structure that the new administration had to face are shown, in particular the dependence on oil revenues. The need for a fiscal reform that increased income, diminish fiscal evasion and labour informality was evident. In the second part of the paper the actual reform measures are discussed, as well as its various measurable impacts. It is particularly relevant the unexpected oil price drop and the government response to maintain gasoline prices and thus prevent fiscal revenues from declining, as well as the government's repeated forecasting mistakes. Finally, it is concluded that in spite of being insufficient, Peña Nieto's fiscal reform was successful in increasing the fiscal burden from 8.4% of GDP in 2012 to 13.1% in 2017. However, such increase in revenues was not enough to prevent the rise of the public debt in almost 10 percentage points of GDP, in spite of the fact that the government took the operational surpluses of Banco de México.

Keywords: Mexico; fiscal reform; fiscal deficit; public debt; fiscal burden. *JEL classification:* H6.

* Artículo recibido el 12 de julio de 2018 y aceptado el 18 de julio de 2018. Cualquier error u omisión es responsabilidad exclusiva del autor.

** Enrique Cárdenas Sánchez, profesor e investigador en la Universidad Iberoamericana Puebla (correo electrónico: enrique.cardenas@iberopuebla.mx).

RESUMEN

En este trabajo se presenta un análisis preliminar del impacto de la reforma fiscal llevada a cabo al inicio del gobierno de Enrique Peña Nieto. En primer lugar se exponen las debilidades de la hacienda pública a las que se enfrentaba el nuevo gobierno, relacionadas con los ingresos —que dependían fuertemente de los recursos petroleros— y con los gastos. Debido a esas debilidades era indispensable una reforma fiscal que elevara las tasas impositivas, disminuyera la evasión y promoviera la formalización, entre otras medidas. En segundo lugar se describen los elementos centrales de la reforma presidencial y se revisan sus impactos en diversas variables. Son de especial relevancia la caída del precio del petróleo y la decisión del gobierno de mantener fijo el precio final de las gasolinas para evitar que disminuyeran sus ingresos, así como las repetidas fallas de los pronósticos de la economía que realizó. Se concluye que, aunque es insuficiente aún, la reforma fue exitosa en cuanto al aumento de la carga fiscal, el más elevado en un periodo tan corto, pues pasó de 8.4% del PIB en 2012 a 13.1% en 2017. No obstante, la reforma no evitó el uso de los remanentes de operación del Banco de México, ni el aumento de la deuda pública en casi 10 puntos del PIB.

Palabras clave: México, reforma fiscal; déficit público; deuda pública; carga fiscal.

Clasificación JEL: H6.

I. LA HACIENDA PÚBLICA EN 2012

Al inicio del gobierno de Enrique Peña Nieto, esto es, a finales de 2012, la hacienda pública en México presentaba una debilidad estructural que databa de varios decenios atrás. Ésta residía en la baja recaudación fiscal y en la dependencia de los ingresos petroleros. También había problemas estructurales en la administración y en el monto del gasto público, en su forma de financiamiento y en la relación entre los tres órdenes de gobierno.

Consideraciones específicas permitieron enfrentar esta debilidad con éxito en la década de 1980. En primer lugar, el descubrimiento de los yacimientos petrolíferos a finales de la década de 1970 en Campeche y su posterior desarrollo permitieron multiplicar en poco tiempo la capacidad de producción/extracción, de exportación y de distribución de petróleo crudo en el país. Durante más de 30 años los yacimientos de petróleo de la sonda de Campeche, junto a la riqueza de otros campos petroleros menos productivos pero también importantes, proveyeron al país de fuertes ingresos inesperados a las arcas públicas, de divisas para la compra de las importaciones que hacían falta y de reservas internacionales para estabilizar el tipo de cam-

bio. Sólo las crisis de 1982-1986 y 1994-1995 detuvieron por un tiempo el flujo de recursos y generaron desequilibrios en la balanza de pagos.

En segundo lugar, el gobierno vendió una parte importante de sus activos acumulados a lo largo de varios decenios para reducir el saldo de la deuda y su servicio. Estos activos fueron empresas paraestatales como Teléfonos de México, las aerolíneas y los bancos comerciales expropiados en 1982, entre muchos otros. Su venta permitió disminuir rápidamente el saldo de la deuda pública, especialmente la externa, para evitar que se desbordara, lo cual era una amenaza para la estabilidad macroeconómica, y generar un alto superávit primario en las finanzas públicas que llegó a casi 7% del PIB en 1991. Naturalmente, la venta de activos ya no es una alternativa para el futuro.

En tercer lugar, la invención de los Proyectos de Impacto Diferido en el Registro del Gasto (Pidiregas) permitió financiar con endeudamiento (no denominado deuda) inversiones de Pemex y de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), entre otros proyectos. Con el tiempo se abusó de estos mecanismos que alcanzaron las administraciones estatales. Así, la presencia de estos tres factores —la riqueza petrolera, la venta de activos y el financiamiento “sin endeudarse”— hizo posible que se postergara una reforma fiscal de fondo.

Uno de los problemas históricos de las finanzas públicas mexicanas es la reducida carga fiscal. Hasta 2012 la recaudación impositiva como porcentaje del PIB apenas llegó, como máximo, a alrededor de 9.5% en 2010. A pesar de diversas reformas fiscales, la carga impositiva fluctuó en torno de 8.6% desde 2005 y llegó a 8.4% en 2012. De estos impuestos la mayor parte se componía del impuesto sobre la renta, con 5.2%, y del impuesto sobre el valor agregado, con 3.7%. Otros impuestos eran muy pequeños o incluso eran subsidios, como el caso de la gasolina y el diésel (véase el cuadro 1).

En términos per cápita, la recaudación fiscal prácticamente se mantuvo igual en términos reales desde hace varios decenios, lo que restringió las capacidades del Estado para proveer los servicios públicos en cantidad y calidad suficientes (CECY, 2012, gráficas II.14 y II.15). Por ello, la recaudación impositiva se complementó desde hace más de 30 años con ingresos extraordinarios. En la segunda mitad de la década de 1960 y durante la de 1970 los ingresos petroleros complementaron los ingresos públicos de manera destacada.

Una causa fundamental de la baja recaudación fiscal era la informalidad de más de 65% de la fuerza de trabajo y de un sinnúmero de micros y pequeñas empresas. Con una tasa tan alta de informalidad se pierden ingresos fiscales significativos, pues dicha informalidad no sólo era una característica de las personas o las familias con ingresos bajos o de microempresas, sino también de muchas familias de ingresos medios y altos y de pequeñas empresas pero de mayores ingresos. Muchos profesionistas no cubrían impuestos

o simplemente no estaban registrados en el Sistema de Administración Tributaria (SAT). Este problema se relaciona con los niveles de productividad de las empresas y de las personas, aunque su causalidad no es totalmente clara.

CUADRO 1. *Carga fiscal como porcentaje del PIB*

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Total</i>	8.5	8.8	8.1	9.4	9.5	8.9	8.4	9.7	10.5	12.7	13.5	13.1
<i>Renta</i>	4.3	4.6	5.1	4.9	5.1	5.2	5.2	5.9	5.6	6.6	7.1	7.2
<i>Asalariados</i>	1.9	1.9	2.1	2.2	2.2	2.3	2.6	2.5	2.7	3.2	3.3	n.d.
<i>Empresas y otros</i>	2.4	2.7	3.0	2.7	2.9	2.9	2.6	3.4	2.9	3.4	3.8	n.d.
<i>IVA</i>	3.6	3.6	3.7	3.4	3.8	3.7	3.7	3.5	3.9	3.8	3.9	3.7
<i>IEPS</i>	0.0	-0.1	-1.4	0.4	0.0	-0.5	-0.8	0.0	0.6	1.9	2.0	1.7
<i>Gasolina y diésel</i>	-0.4	-0.4	-1.8	0.0	-0.4	-1.0	-1.3	-0.5	-0.1	1.2	1.4	1.0
<i>Otros</i>	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.7	0.7	0.7	0.7
<i>Otros impuestos</i>	0.6	0.7	0.7	0.7	0.6	0.5	0.3	0.3	0.4	0.4	0.5	0.5

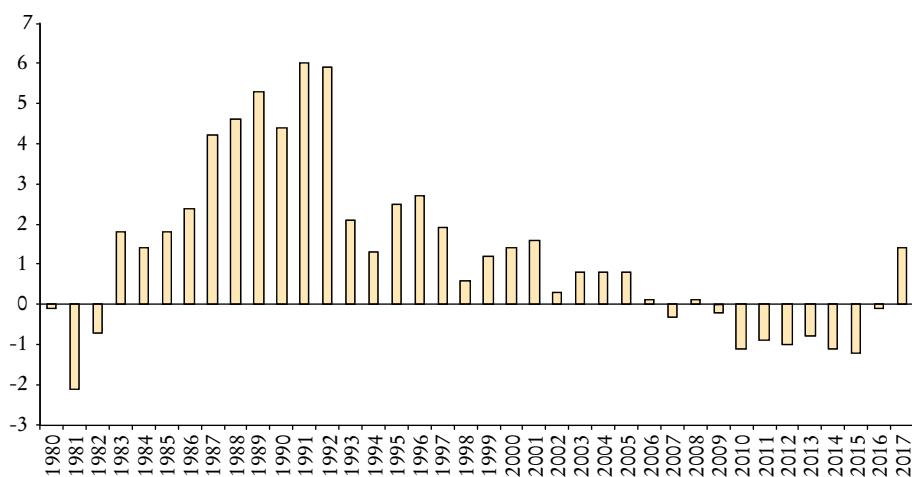
FUENTE: SHCP.

Al menos desde la década de 1990 el gasto público mantuvo una significativa tendencia al alza. En 1992 el gasto total como porcentaje del PIB era de 17.7% y aumentó gradual pero permanentemente hasta 25% de 2010 a 2012. En los primeros años de este periodo el aumento del gasto se debió fundamentalmente al gasto corriente y, en particular, al gasto social en educación, salud y asistencia social condicionada. También ganaron importancia los gastos en pensiones, a pesar de la reforma del sistema del ahorro para el retiro realizada por el presidente Ernesto Zedillo. El gasto del servicio de la deuda se mantuvo bajo control por la política de reducción de deuda del gobierno federal de varios sexenios y por una larga época de tasas de interés bajas. Sin embargo, la inversión pública acusó un estancamiento a lo largo de los dos decenios anteriores y no se reflejó en mayor producción. Es decir, el gasto público aumentó de manera significativa, pero el gasto en inversión creció cada vez menos. El gasto público por persona aumentó sin interrupción durante más de 20 años y llegó a niveles tan altos en 2012, en términos

reales, que incluso eran mayores a los experimentados en la época de mayor dispendio durante el auge petrolero de José López Portillo (CEEY, 2012).

La combinación de ingresos estancados y gastos crecientes propició un déficit público cada vez mayor. Debido a que la manera de contabilizarlo incluía los ingresos de la renta petrolera, el déficit como tal parece pequeño, e incluso se hablaba de que en algunos años hubo superávit. Sin embargo, si se deduce la renta petrolera, el déficit público era enorme: en 1997 el déficit sin renta petrolera llegaba a 1.3% del PIB, y para 2012, a 6.9% (CEEY, 2012, gráficas II.2 y II.3).

*GRÁFICA 1. Balance primario del gobierno federal con derechos de hidrocarburos
(Porcentaje del PIB)^a*



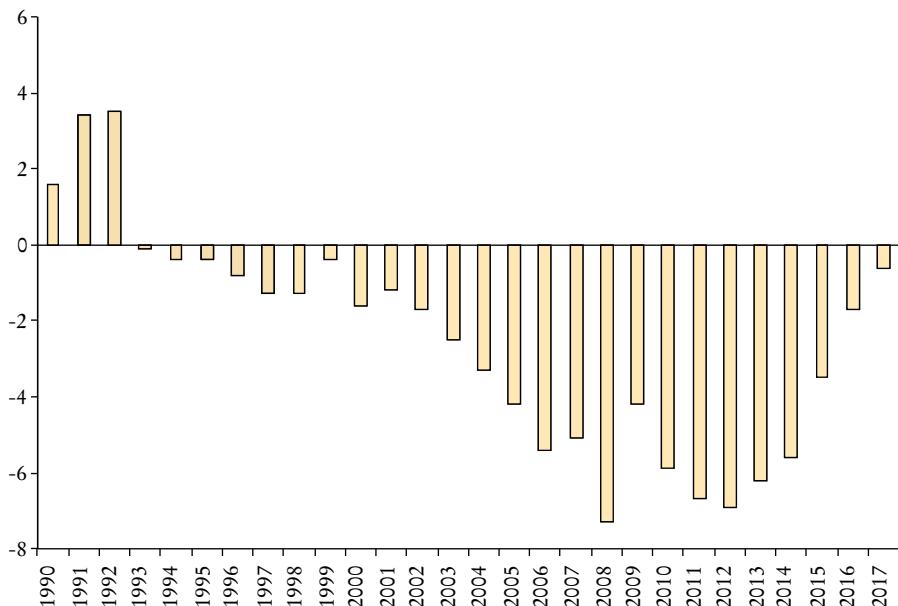
FUENTE: Cuenta de la hacienda pública federal, 1990-2014; SHCP, 2015-2017.

Además, desde 2009 el gobierno federal incurrió en un déficit primario por primera vez en varios decenios; es decir que tenía que pedir prestado para pagar intereses de la deuda pública. En 2012 el balance primario era de -1% del PIB (véase la gráfica 1), pero, si no se incluye la renta petrolera, era peor: alcanzó un máximo de -9.5% del PIB en ese mismo año (véase la gráfica 2). Visto de otra forma, se usaba la renta petrolera, que constituye un ingreso de “capital” no renovable, en gasto corriente. Podríamos decir que vendíamos los ladrillos de nuestra casa para poder comer. Esto mismo se puede observar en el monto de recursos no recurrentes utilizados para gasto de inversión. Hasta el año 2000 ese gasto no recurrente se utilizaba para gasto en inversión y sobraba para gasto corriente. A partir de ese año, y prin-

cipalmente desde 2003, los recursos petroleros se usaban para cubrir los gastos corrientes y no alcanzaban para garantizar la inversión.

Por lo tanto, nuestra dependencia fiscal en los ingresos del petróleo se consolidó en quienes decidían la política económica. Desde el auge de la década de 1970, las finanzas públicas de México dependieron en una cuarta parte de los recursos petroleros: estaban petrolizadas y no se vislumbraba una manera de resolver ese problema. De hecho, el gobierno federal recuperó cada vez más a Pemex, de suerte que entre 2004 y 2013 los ingresos petroleros del gobierno federal representaron alrededor de una tercera parte del total. La vulnerabilidad del gobierno federal y de las finanzas públicas del país era absolutamente clara.

*GRÁFICA 2. Balance primario del gobierno federal sin derechos sobre hidrocarburos
(Porcentaje del PIB)^a*



FUENTE: Cuenta de la hacienda pública federal, 1990-2014; SHCP, 2015-2017.

A esta dependencia se sumó el dispendio y la inacción durante los primeros años del siglo XXI, cuando el mercado petrolero mundial llevó su precio a niveles nunca antes vistos. Los ingresos extraordinarios con que contó el gobierno permitieron el aumento del gasto público, especialmente del gasto corriente, y subsidios adicionales a través de la venta de gasolina, diésel y

electricidad. Aunque Pemex importaba alrededor de 50% de la gasolina que consumía el país a un precio alto, la vendía a los consumidores nacionales a un precio menor. Algo semejante ocurrió con otros energéticos, y el subsidio llegó a más de 200 000 millones de pesos en 2008, alrededor de 1.8% del PIB y 1.4% del mismo en 2012 (véase el cuadro 1). Era un subsidio con las peores características posibles, pues se otorgaba a los segmentos con mayores ingresos de la población y era indiscriminado. Incluso los informales lo recibían. A este subsidio se sumaba el subsidio implícito de varios elementos del IVA. No cobrarlo en alimentos beneficiaba también a los consumidores de mayores ingresos, pero había abusos de empresas que vendían sus productos dentro y fuera del país y que utilizaban el régimen fiscal para evadirlo parcialmente. En la frontera seguía vigente el IVA a una tasa de 11%, en lugar de 16%, como en el resto del país, medida que se estableció cuando la economía estaba cerrada y que, para entonces, ya no tenía razón de ser. En general, se calculaba que el IVA no recaudado por estas excepciones llegaba, al menos, a 1.2 puntos porcentuales del PIB (SHCP, 2013, cuadro 2.3.2).

La baja recaudación y los problemas del gasto público impactaban muy poco la redistribución del ingreso, o incluso la empeoraban, como en el caso de los subsidios a la gasolina. Esto quiere decir que el papel de los impuestos y de las transferencias como instrumentos esenciales para mejorar la distribución eran casi nulos, a pesar de los enormes aumentos en el gasto social. La acción pública apenas mejoraba el coeficiente de Gini 0.02 puntos, mientras que otros países lo mejoran muchas veces más (Messmacher, 2017, p. 57). Así pues, el impacto de la política pública para generar un país más incluyente era mínimo. Otros países, como los europeos y, especialmente, los escandinavos, modifican de manera sustancial la distribución del ingreso con base en la política hacendaria y social. Por ejemplo, esta distribución en el Reino Unido sería casi tan desigual como la de México de no ser por el impacto de la política pública en ese país. Por si fuera poco, en el horizonte se vislumbraban tiempos aún más difíciles: la definición constitucional de la salud como un derecho y el envejecimiento de la población, los cuales permitían anticipar que la demanda de recursos públicos para salud y pensiones aumentaría rápidamente al menos hasta 2030 (Aguirre Farías, 2012). Esta presión representa también aumentos de gasto público ineludible por varios cientos de miles de millones de pesos mexicanos e implica que haya menos recursos para la inversión pública y el crecimiento económico.

Sin lugar a dudas es urgente llevar a cabo una reforma hacendaria profunda que dé viabilidad económica al Estado mexicano. Ya en 2012 era evidente que el gasto continuaría creciendo cada vez más rápido, mientras que los ingresos eran insuficientes. Se pedía prestado para pagar intereses (se expe-

rimentaba un déficit primario), se usaban ingresos de capital para cubrir gasto corriente y más de una tercera parte de los ingresos públicos dependían de los recursos petroleros. Cualquier reducción del precio del petróleo, o la continuación del declive de la plataforma de exportación de México, pondrían al país en una situación fiscal precaria.

II. LA REFORMA FISCAL COMO PARTE DEL PACTO POR MÉXICO

Uno de los acontecimientos más importantes al inicio del gobierno de Enrique Peña Nieto fue la firma del llamado Pacto por México, suscrito por los dirigentes de las tres fuerzas políticas más importantes: el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido de Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD). A este pacto se sumaron el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) a finales de enero de 2013 y el propio presidente Peña Nieto, al día siguiente de haber tomado posesión de la presidencia, el 2 de diciembre de 2012.¹ El acuerdo incluyó reformas que contemplan cinco grandes ejes: sociedad de derechos y libertades; crecimiento económico, empleo y competitividad; seguridad y justicia; transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, y gobernabilidad democrática. En una primera instancia, el Pacto por México comprendió 95 acuerdos de una variedad de temas, a los que se sumaron 11 en mayo de 2013 mediante un adéndum, abocados a impedir el uso electoral de los programas sociales. Muchos acuerdos despertaron una gran expectativa, pues constituyan reformas importantes que históricamente habían sido rechazadas por alguna de las principales fuerzas políticas, por algunos sindicatos o por grupos de poder del sector privado. Entre otras cosas, el acuerdo significaba una ruptura de los poderes monopólicos de las telecomunicaciones, la posibilidad de que Pemex llegara a acuerdos y alianzas con otras empresas nacionales y extranjeras para la explotación de la riqueza petrolera mexicana, el otorgamiento de autonomía a la Comisión Federal de Competencia y a la Comisión Federal de Telecomunicaciones, así como el nombramiento de jueces especializados en esas materias.

En el ámbito hacendario, el Pacto por México estableció estrictamente cinco compromisos: la eficiencia recaudatoria (compromiso 69), para mejorar y simplificar el cobro de impuestos e incrementar la base de contribuyentes, y combatir la elusión y la evasión fiscales; el fortalecimiento del federalismo (compromiso 70), con el fin de promover mayores y mejores facultades tributarias para entidades federativas y municipios, así como sus atribuciones

¹ El texto del pacto, así como otros documentos relacionados con algunas de las reformas, se encuentran disponibles en www.pactopormexico.org

de cobro y control, además de incentivar el cobro del impuesto predial y la revisión de la Ley de Coordinación Fiscal para garantizar una relación más equitativa; la eficiencia del gasto público (compromiso 71), en otras palabras, la eliminación de duplicidades de funciones, la compactación de áreas y dependencias del sector público, y la revisión permanente del gasto del mismo; el fortalecimiento de la capacidad financiera del Estado (compromiso 72) mediante la eliminación del régimen de consolidación fiscal, la reducción de la informalidad y la revisión de impuestos directos e indirectos, y la revisión integral de la política de subsidios y de los regímenes especiales, para establecer un sistema eficaz, transparente y progresivo (compromiso 73), pues existían subsidios progresivos que debían ser eliminados. Se consideró una nueva Ley de Responsabilidad Hacendaria y Deuda Pública para estados y municipios (compromiso 68), así como temáticas sociales como el desarrollo del sur-sureste, la competencia, la energía y las telecomunicaciones, etcétera.

Con base en el Pacto por México, el Poder Ejecutivo promovió una amplia reforma hacendaria a la que se añadieron nuevos elementos. Fue presentada por el presidente Enrique Peña Nieto en la residencia oficial de Los Pinos el 8 de septiembre de 2013 (Messmacher, 2017: 3 y ss.). En ella se introdujeron ajustes importantes a los impuestos al consumo y al ingreso. En cuanto a los primeros, en particular el IVA, el presidente disminuyó los regímenes especiales y las excepciones al homologar la tasa en las fronteras con las del resto del país en 16%² y con la eliminación impositiva de las importaciones temporales para evitar los abusos que se cometían.³ Pese a las protestas de los comerciantes de las zonas fronterizas el gobierno se mantuvo firme en esta decisión, la cual contribuyó a que aumentara la recaudación y generó un sistema más equitativo. Lamentablemente, la exención del pago del IVA en el consumo de alimentos y medicinas no se eliminó porque hubiera tenido efectos regresivos y la medida habría sido políticamente polémica. En realidad, eximir del pago del IVA a los alimentos implica un cuantioso subsidio a quienes más recurren estos productos: los consumidores de ingresos altos. De hecho, con una simple redistribución de este subsidio implícito a la población con menores ingresos mejoraría el coeficiente de Gini.

En cuanto al impuesto sobre la renta de las empresas, se eliminaron el

²Los abusos consistían, por ejemplo, en que una empresa simulaba haber comprado bienes en el interior del país por los cuales pagaba 16% y al venderlos en la frontera agregaba 11% de IVA. Luego solicitaba una devolución al SAT por 5% de diferencia.

³Un tipo de abuso recurrente consistía en que un productor en territorio nacional importaba bienes sin pagar el IVA, mismos que luego vendía en el mercado nacional como tales o integrados a un producto final. El esquema se mantuvo a través del otorgamiento de un crédito fiscal a las empresas que efectivamente exportaban los bienes importados de manera temporal.

impuesto empresarial a tasa única (IETU) y el impuesto a los depósitos en efectivo (IDE), y en consecuencia se reformó la Ley del ISR con el fin de simplificar el cálculo y el pago del impuesto. Se eliminó la deducibilidad inmediata de la inversión y se limitó a 53% el monto deducible de ingresos exentos de los trabajadores para las empresas. También se anuló la consolidación fiscal en forma gradual, lo cual propició protestas del sector empresarial.

De los impuestos a las personas físicas y a los trabajadores, la tasa marginal máxima del impuesto sobre la renta se elevó de 30 a 32% para ingresos superiores a 62 500 MXN mensuales, 34% para ingresos superiores a 83 300 mensuales y 35% para ingresos superiores a 250 000 mensuales. También se amplió la base gravable al incluirse todos los ingresos por dividendos y ganancias bursátiles para los inversionistas, y se colocó la tasa en 10% de las ganancias de capital. Éstas fueron medidas progresivas, pues las ganancias están claramente ubicadas en los causantes de mayores ingresos. Por otra parte, la reforma limitó la exención fiscal de ingresos deducibles a un máximo de entre cuatro salarios mínimos anuales y 10% de los ingresos de las personas. Esta medida eliminó ciertos incentivos de las empresas que otorgaban algunos beneficios sociales a sus empleados, como seguros médicos y de accidentes voluntarios y fondos de pensiones adicionales, lo cual aparentemente contradijo los propósitos de la reforma, con el argumento de que los beneficiarios eran esencialmente personas de altos ingresos.

Con la finalidad expresa de cobrar impuestos especiales para mejorar la salud y el medio ambiente, la reforma estableció gravámenes a la venta de bebidas y alimentos altos en calorías, así como al consumo de carbono en los energéticos y el uso de sustancias tóxicas en plaguicidas, herbicidas y fungicidas. Estos impuestos modificaron los precios relativos y afectaron el consumo de estos bienes y el de los sustitutos, lo que trajo un efecto recaudatorio importante. Sin embargo, el propósito expreso de mejorar la salud no se reflejó claramente en el destino del gasto específico para cuidar el medio ambiente o prevenir y tratar las enfermedades causadas por el alto consumo de calorías, como la obesidad y la diabetes.

De especial importancia en la reforma fue la sustitución del Régimen de Pequeños Contribuyentes (Repecos) por el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF), con el fin de incentivar la incorporación de pequeños causantes y su facturación, y de eliminar el incentivo perverso de mantenerse pequeños para pagar menos impuestos. También cuentan con diversos apoyos crediticios. Un componente adicional importante fue el Régimen de Incorporación a la Seguridad Social (RISS) que permite a los patrones inscribirse en el IMSS (y no solamente sus trabajadores) y otorga descuentos a las cuotas patronales, que van disminuyendo con el tiempo, de manera análoga al RISS.

En cuanto a la coordinación con los estados, se modificó la Ley de Coordinación Fiscal y se sustituyeron varios fondos federales para la entrega de las participaciones federales a los estados que eliminarán algunos problemas e incentivos perversos. Con el fin de dar mayor estabilidad a la economía, la reforma hacendaria también planteó complementar la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) para permitir una política de balance estructural, mediante la cual en épocas de recesión fuera posible tener déficits fiscales controlados (cosa que ya existía) y en épocas de auge se obligara a tener ahorros para evitar un sobregasto. En la práctica, debido a lo que ha ocurrido en la economía internacional y como consecuencia del bajo crecimiento económico en México, no se ha recurrido a esta nueva faceta de la LFPRH.

Un elemento fundamental de la reforma hacendaria tuvo lugar fuera de la Secretaría de Hacienda. En particular, la reforma energética y la transformación de Pemex y la Comisión Federal de Electricidad en empresas productivas del Estado.⁴ Tras decenios de grandes problemas en estas entidades públicas, tanto económicos como laborales, sociales y políticos, en el Pacto por México se acordó la transformación del mercado de los energéticos en el país. Ya no era posible mantener el papel de Pemex como proveedor de recursos del erario federal en vista del declive de la producción petrolera durante un decenio, que se redujo de 3.4 millones de barriles diarios en 2004 a 2.5 millones en 2012. Este papel recaudador a costa de la viabilidad financiera de la empresa también generó incentivos perversos que no abonaban a un mejor funcionamiento.

La reforma energética buscó ampliar la producción y la explotación del petróleo mexicano para maximizar la renta petrolera, modernizar el mercado energético, aumentar su eficiencia, liberalizarlo y dar oportunidad de inversiones privadas en refinación, petroquímica y transporte de hidrocarburos, para que Pemex y la CFE pudieran competir con otras empresas semejantes, nacionales y extranjeras. En consecuencia, se crearon instituciones relacionadas con el mercado energético y se dio prioridad a las empresas productivas del Estado para utilizar los recursos naturales del país en una primera etapa, que en el ámbito de los hidrocarburos se denominó “la ronda cero”. Las expectativas de esta reforma eran muy elevadas; se pensaba revertir la tendencia a la baja de la producción, de modo que la producción de petróleo llegara a 3 millones de barriles diarios en 2018 y a 3.5 millones en 2025. Asimismo, se buscaba elevar la producción de gas de 5.7 millones de pies cúbicos diarios en 2012 a 8 millones en 2018 y a 10.4 millones en 2025. El aumento de la oferta y las mejoras en productividad se reflejarían en

⁴ Una revisión de la reforma energética desde la perspectiva del gobierno se encuentra disponible en <http://presidencia.gob.mx/reformaenergetica/#!landing>

reducciones de los precios al consumidor de los energéticos (Reforma energética, p. 2).

Las expectativas en cuanto a su impacto en el resto de la economía también eran muy elevadas, pues se consideraba que la reforma haría crecer el PIB un punto porcentual más para 2018 y dos puntos adicionales para 2025. Algo semejante se pensaba respecto del impacto en el empleo y la sustitución de las centrales eléctricas más contaminantes (Reforma energética, p. 2). Las expectativas de los impactos de la reforma energética lamentablemente fueron sobreestimados y obligaron a tomar algunas decisiones equivocadas. La inesperada caída del precio del petróleo terminó por echar por tierra las esperanzas de generar un excedente petrolero importante y obligó a una transformación estructural de los ingresos públicos.

En 2015 y 2016 las empresas productivas del Estado elaboraron planes de negocio acordes con las nuevas circunstancias. En el caso de Pemex, por la baja en los precios del petróleo, en 2016 la empresa realizó ajustes importantes en su estructura de costos; de esta manera, nuevas inversiones tenderían a llegar con alianzas e inversión externa. También aceleró la jubilación de empleados y logró ahorros en los planes de jubilación para los trabajadores actuales y los nuevos, de modo que el saldo de sus pasivos laborales se redujo de 1 billón 488 mil millones MXN antes de la reforma en su sistema de pensiones a 1 billón 95 mil millones en 2016.⁵ Pemex contrató y diversificó las fuentes de su endeudamiento y recibió apoyo del gobierno federal para su saneamiento y su mejor inserción en el mercado. De esta forma, para 2017 Pemex proyectaba un superávit primario de 8 700 millones MXN, por primera vez desde 2012 (Pemex, pp. 16-25).

III. LA PROPUESTA DE POLÍTICA HACENDARIA DEL SEXENIO

En los “Criterios generales de política económica” que planteó el gobierno de Felipe Calderón se proyectaba un crecimiento del PIB de 3.5% para 2013, pero solamente se alcanzó 2.2%. Si bien el desempeño económico se redujo en 2013, en parte por tratarse del primer año de gobierno de una nueva administración, encabezada por el presidente Enrique Peña Nieto, hubo grandes transformaciones legislativas que siguieron a la firma del Pacto por México. Una vez que algunas de ellas se materializaron, las estimaciones gubernamentales de crecimiento de la economía para 2014, al iniciar el segundo año del nuevo gobierno, consideraban ya el impacto positivo de esas

⁵ A partir de 2016 todos los empleados nuevos entraron al régimen de cuentas individuales, y la edad y la antigüedad de retiro se alargó cinco años para los actuales trabajadores de confianza y para los sindicalizados con menos de 15 años de servicio. Véase Pemex, Plan de negocios 2017-2021, p. 18.

reformas estructurales. Había optimismo, pues finalmente se realizaron, o prometieron, una serie de reformas económicas largamente esperadas. Las reformas energética y minera debían atraer inversiones millonarias con la apertura a la explotación por parte de otras compañías distintas de Pemex, en particular de los yacimientos en aguas profundas del Golfo de México. Las reformas al sector de telecomunicaciones también debían suscitar grandes inversiones en el país, pues se anunciaba la apertura en diversos servicios que habían estado en regímenes esencialmente monopólicos. Se esperaba que la eventual reforma financiera acrecentara el volumen de crédito, disminuyera su costo y se aprovecharan otros mercados que no habían sido desarrollados hasta entonces. La reforma constitucional para crear la Comisión Federal de Competencia Económica, con mayores atribuciones y verdaderos instrumentos para hacer valer sus determinaciones, también auguraba mejores precios y mayor calidad para los consumidores. Lo mismo puede decirse de la creación del Instituto Federal de Telecomunicaciones, ahora convertido en órgano constitucional autónomo. No sólo en el ámbito económico sino también en el social la reforma educativa constituyía un gran avance y generaba optimismo respecto del futuro del país.

La reforma hacendaria provocó reacciones mixtas. Por un lado, algunos sectores veían con beneplácito la eliminación de ciertos regímenes especiales del IVA, mientras que otros empresarios cuestionaban los beneficios de la eliminación de la consolidación fiscal y la posibilidad de deducir de inmediato los gastos de inversión. El aumento de las tasas más altas del ISR a las personas físicas motivó la percepción de que de nuevo se recurriría a los causantes tradicionales y que no había intentos suficientes para ampliar la base de contribuyentes. Se veía con escepticismo el RIF. En síntesis es posible mencionar que prevalecían las señales positivas, pero preocupaba la desaceleración en el segundo semestre de 2013. Había convicción de mantener la estabilidad macroeconómica como un objetivo primordial, a pesar de los más de tres años de déficit primario de las finanzas públicas; sin embargo, era necesario impulsar decididamente el crecimiento económico.

Así, y aprovechando la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Secretaría de Hacienda anunció en los “Criterios generales de política económica 2014” medidas expansionistas para impulsar el crecimiento económico mientras maduraban las reformas estructurales. Se buscaba aumentar los ingresos públicos y expandir el gasto corriente y de inversión, lo que provocaría un déficit público moderado, que habría de corregirse gradualmente cuando la economía aprovechara su potencial para llegar a una tendencia de largo plazo en 2017. De acuerdo con esas proyecciones, el PIB debía crecer 4.8% en 2014, 5% en 2016 y 5.2% en

2017. Estos números se calcularon con base en el efecto de las reformas en el crecimiento del producto potencial, hasta de 1.5% del PIB cada año. Por su parte, el déficit público sin la inversión de Pemex, que fue de 0.3% del PIB en 2013, llegaría a 1.5% en 2014 y luego se reduciría paulatinamente hasta llegar a cero en 2017. El saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público (SHRFSP) aumentaría de 39% en 2013 a 41% en 2015 (SHCP, 2014, sección 4.2).

La estrategia detrás de la política hacendaria parecía sólida y convincente. Sin embargo, en poco tiempo fue claro que las cosas serían diferentes, que no se lograría reducir el gasto y que el país terminaría con bajo crecimiento y con un aumento significativo del saldo de la deuda pública.

IV. DESEMPEÑO DE LA POLÍTICA HACENDARIA DE 2013 A 2017

Lamentablemente, las proyecciones de la Secretaría de Hacienda no se materializaron. El crecimiento del PIB fue menor, el gasto corriente aumentó más de lo esperado, mientras que la inversión pública disminuyó, los ingresos públicos aumentaron, aunque no lo suficiente para que el déficit iniciara una tendencia a la baja cuando se programó. Las proyecciones de la Secretaría de Hacienda publicadas en sus “Criterios generales de política económica” resultaron erróneas por una gran variedad de factores.

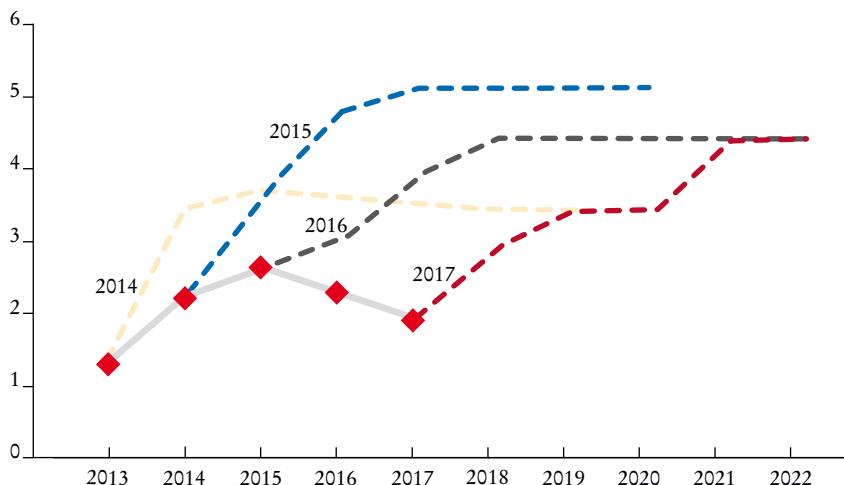
En primera instancia, las reformas estructurales, en su mayoría, tardaron en madurar. En la reforma energética, la determinación de la ronda cero, que en un primer momento daría a Pemex reservas para explotar sin la competencia externa, tardó meses en desarrollarse. La primera licitación para otros campos no tuvo la respuesta que se esperaba de los inversionistas, porque ese proceso coincidió con la reducción gradual pero sostenida del precio internacional del petróleo. En las licitaciones siguientes hubo una respuesta mejor. Otros sectores, como las telecomunicaciones, tuvieron menos dificultades, aunque las inversiones tardaron en llegar. Al mismo tiempo, el establecimiento de nuevas instituciones reguladoras tomó tiempo, pues se trató de un proceso complejo. Al parecer, el optimismo por tener los primeros resultados de las reformas estructurales, en términos de un aumento del PIB, fue excesivo.

En segundo lugar, el precio del petróleo comenzó a disminuir a niveles de alrededor de 100 USD por barril desde mediados de 2014. La tendencia a la baja fue sostenida y la volatilidad creció enormemente por los desarrollos tecnológicos para la extracción, independientemente de los problemas ambientales, y por la entrada de los Estados Unidos al mercado petrolero

como un productor importante. Esto cambió la relación comprador-vendedor, mientras que se favorecía la reducción de precios.

En tercer lugar, una serie de acontecimientos políticos mermó la credibilidad en el gobierno: los lamentables hechos violentos en Iguala, Guerrero, en los que desaparecieron 43 normalistas de Ayotzinapa, y el escándalo de la “Casa Blanca”, relacionado con la familia del presidente Enrique Peña Nieto. Ambos hechos ocurrieron en septiembre de 2014; a partir de entonces, el ambiente político y de negocios en el país comenzó a cambiar. La percepción de impunidad fue tan profunda que el desánimo y la incredulidad en los propósitos gubernamentales se intensificaron, atizados por la guerra contra el crimen organizado. Se golpeó a la autoridad moral del gobierno.

GRÁFICA 3. Tasa de crecimiento del PIB observada (línea continua) y estimada en los “Criterios generales de política económica” del año indicado^a
(Porcentaje)



FUENTE: Cuenta de la hacienda pública federal, 1990-2014; SHCP, 2015-2017.

Así, el desempeño económico en 2014 fue sólo de 2.2%, pese a que la proyección anterior era de 4%. En 2015 el PIB creció 2.5%, muy por debajo del pronóstico de 5% de casi dos años antes; en 2017 apenas aumentó a una tasa estimada de 2%, pese a que se pronosticó que lo haría en 4.5% ese año (véase la gráfica 3). La falta de crecimiento económico se debió a varios factores: la volatilidad internacional expresada en menores precios del petróleo (junto a la continuada reducción de la plataforma de producción en Méxi-

co); la lenta recuperación económica internacional y el estancamiento relativo del mercado interno; los problemas políticos ya mencionados, y la acumulación de gastos ineludibles ya comprometidos que obligaron a reducir la inversión pública. Todo lo anterior trastocó los objetivos hacendarios del gobierno de Enrique Peña Nieto. El resultado fue un endeudamiento elevado que siguió la tendencia del sexenio anterior.

Respecto del gasto, no fue posible detener la expansión inicial de 2014, a pesar de repetidos anuncios de recortes, racionalización de programas y rediseño del presupuesto a partir de una base cero. Fue en 2017 que se logró reducir el gasto de 26.6 a 23.8% del PIB por la pérdida de espacio fiscal y el aumento de la deuda. La disminución del gasto público se debió esencialmente a dos factores: el recorte de subsidios y transferencias, que disminuyó 0.5 puntos porcentuales, y la contracción de la inversión pública, que cayó de 3.6 a 2.6% del PIB (véase el cuadro 2). Las previsiones del Presupuesto de Egresos de la Federación fueron superadas de manera sistemática por el gasto efectivo, con excepción de 2017, cuando prácticamente se cerró la brecha por la pérdida de espacio fiscal que obligó a la contracción (véase la gráfica 4). Algunos factores impidieron que se redujera el gasto, aunque siempre hay posibilidades de hacerlo si se cuenta con el capital político para llevarlo a cabo. Se explican a continuación.

En primer lugar, el envejecimiento de la población aumentaba al igual que las necesidades de fondos para pagar las pensiones ya comprometidas por el gobierno federal, los estados y los municipios, así como por el IMSS, Pemex, la CFE, las universidades públicas, etc. El pago de jubilaciones aumentó a una tasa anual real de 7.8% entre 2012 y 2017. En los casos del IMSS, la CFE y Pemex, las pensiones se han vuelto uno de los rubros más importantes de su gasto. Por ejemplo, en 2016 en Pemex ese gasto ascendió a 71% del gasto en servicios personales. En la CFE esa relación fue de 66.7% (SHCP, Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas). Es decir que en poco tiempo estas empresas pagarán una nómina igual para trabajadores en activo que para jubilados y pensionados. En el proceso de conversión de estas entidades a empresas productivas del Estado, en 2016 el gobierno federal apoyó a la CFE y a Pemex con 161 100 millones y 184 200 millones MXN en 2015 y, en especial, en 2016, respectivamente, a cambio de una reducción de sus pasivos laborales de la misma magnitud, que equivalían a aproximadamente 1.8% del PIB (SHCP, 2017, 103-105). En 2017 esta reducción del pasivo laboral impactó a Pemex, pues la relación de pensiones a salarios se redujo a 62.4%, y muy marginalmente en la CFE. Se trata de un esfuerzo importante y necesario para facilitar esa transición, siempre y cuando el gobierno fede-

CUADRO 2. *Gasto del sector público como porcentaje del PIB*

<i>Concepto</i>	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Total</i>	21.4	21.8	23.4	25.6	25.1	25.0	25.1	26.0	26.3	26.4	26.6	23.8
<i>Programable</i> ¹	15.7	16.6	18.0	20.2	19.7	19.7	19.9	20.6	20.8	20.6	20.7	17.7
<i>Corriente</i>	12.7	13.1	13.7	15.2	14.8	14.9	15.1	15.2	15.6	15.6	14.8	14.1
<i>Servicios personales</i>	5.8	5.7	5.8	6.3	6.0	5.9	5.9	6.0	5.9	5.8	5.5	5.3
<i>Directos</i>	2.9	3.2	3.2	3.6	3.4	3.4	3.4	3.4	3.4	3.3	3.1	3.0
<i>Indirectos</i>	2.9	2.5	2.6	2.7	2.6	2.6	2.5	2.6	2.5	2.5	2.4	2.3
<i>Otros gastos de operación</i>	4.6	5.1	5.2	5.8	5.7	5.7	5.9	5.7	5.8	5.9	5.7	5.7
<i>Materiales y suministros</i>	1.5	1.5	1.8	1.6	1.6	1.7	1.7	1.7	1.4	1.2	1.2	1.4
<i>Servicios generales</i>	2.8	3.3	3.1	3.8	3.6	3.6	3.7	3.8	4.0	4.2	4.2	4.1
<i>Otras erogaciones</i>	0.3	0.3	0.3	0.4	0.5	0.4	0.4	0.2	0.4	0.5	0.3	0.3
<i>Subsidios y transferencias</i>	2.3	2.3	2.7	3.1	3.0	3.2	3.3	3.5	3.8	3.8	3.6	3.1
<i>Capital</i>	3.0	3.6	4.3	5.0	5.0	4.8	4.8	5.4	5.2	5.0	5.9	3.6
<i>Inversión física</i>	2.4	2.8	3.1	4.6	4.7	4.5	4.4	4.6	4.8	4.2	3.6	2.6
<i>Directo</i>	0.9	1.4	1.4	3.0	3.2	3.1	2.9	2.9	3.0	2.5	2.3	1.5
<i>Indirecto</i>	1.5	1.4	1.7	1.6	1.5	1.4	1.4	1.7	1.8	1.7	1.4	1.1
<i>Otros gastos de capital</i>	0.6	0.8	1.3	0.5	0.3	0.4	0.4	0.9	0.4	0.9	2.3	1.0
<i>Directo</i>	0.5	0.6	1.2	0.3	0.2	0.2	0.2	0.8	0.4	0.8	2.2	0.9
<i>Indirecto</i>	0.0	0.2	0.1	0.2	0.1	0.2	0.2	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1
<i>No programable</i>	5.7	5.2	5.4	5.4	5.4	5.3	5.2	5.4	5.5	5.7	5.9	6.1
<i>Costo financiero</i>	2.4	2.1	1.9	2.2	1.9	1.9	2.0	2.0	2.0	2.2	2.4	2.4
<i>Participaciones</i>	3.1	2.9	3.5	3.1	3.3	3.3	3.2	3.3	3.4	3.4	3.4	3.5
<i>Adefas y otros</i>	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1
<i>Partidas informativas</i>	n.a.	n.a.	n.a.	n.d.								
<i>Gasto corriente</i>	18.3	18.2	19.0	20.5	20.1	20.1	20.3	20.5	21.1	21.3	20.7	20.1
<i>Gasto de capital</i>	3.1	3.6	4.4	5.1	5.0	4.9	4.8	5.5	5.2	5.0	5.9	3.7
<i>Gasto de pensiones</i>	1.9	2.0	2.1	2.4	2.6	2.7	2.8	2.9	3.1	3.2	3.2	3.2

FUENTE: SHCP.

ral ya no vuelva a inyectar montos adicionales a esas empresas para su sistema de pensiones, con el fin de que logren cubrirlas con sus propios ingresos.

En segunda instancia, el gasto financiero de la deuda también tomó un lugar preponderante en el crecimiento del gasto público, porque su saldo aumentó por los déficits incurridos y por la depreciación del peso. En 2012 el servicio de la deuda ascendía a 7.8% del gasto público (2% del PIB). En 2017 ese porcentaje aumentó a 10% (2.4% del PIB). Era necesario reducir el gasto en otros rubros, incluso las participaciones a los estados, tarea muy difícil de llevar a cabo.

El tercer factor que impidió contener el gasto público fueron las participaciones a los estados, que aumentaron de 3.2 a 3.5% del PIB entre 2012 y 2017, tasa superior al promedio del gasto y de la economía, a pesar de los numerosos escándalos de corrupción de gobernadores y de sus finanzas estatales (véase el cuadro 3).

La imposibilidad de reducir el gasto público debido a estos factores propició, lamentablemente, la contracción de la inversión pública, que llegó a niveles históricamente bajos. En promedio, durante el quinquenio 2013-2017 solamente fue de 3.9% del PIB (incluyendo a Pemex y a la CFE). Esa cifra es la más baja desde hace varios decenios y tuvo serias repercusiones en el crecimiento económico del país en el corto y largo plazos. Así, con las pensiones, el servicio de la deuda y las participaciones a los estados, el aumento del gasto público de 2012 a 2016 fue de 567 600 millones de pesos corrientes, 1.3 puntos porcentuales del PIB. Sólo estos tres rubros explican el 56.5% del aumento del gasto público total entre 2012 y 2016. Para 2017 la contracción del gasto —como ya se comentó— se debió a la caída de la inversión y de los subsidios.

Respecto a los ingresos, la historia es mucho más compleja y rompió varios paradigmas que en unos cuantos años han transformado totalmente la estructura de los ingresos públicos. Se trata de una transformación histórica de la hacienda pública que tuvo que ver con la reforma fiscal de 2013, con la reducción de los precios del petróleo y con una mejor administración tributaria. La drástica caída de los precios del petróleo, que se detuvo a partir de junio de 2014, así como la plataforma de producción, significó una pérdida de ingresos petroleros a una tercera parte de la existente en 2012: de 923 000 millones MXN a 308 000 millones en 2016, de acuerdo con datos de la SHCP. Debido a que México importa más de 50% de las gasolinas y otro tanto del diésel, la reducción del precio del petróleo también redujo el precio internacional de las gasolinas y del diésel casi en la misma proporción. Atinadamente, el gobierno no modificó su política de precios al consumidor de las gasolinas, de modo que su nivel en pesos mexicanos no tuvo modificaciones

CUADRO 3. Gasto del sector público en rubros seleccionados

Concepto	Millones de pesos corrientes						Porcentajes del PIB					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Gasto total</i>	3 920 305.0	4 178 321.9	4 528 045.2	4 892 875.9	5 347 754.5	5 182 638.4	25.1	26.0	26.3	26.4	26.6	23.8
<i>Pensiones y jubilaciones</i>	369 901.6	406 688.7	457 335.1	516 701.2	570 154.2	622 402.3	2.4	2.5	2.7	2.8	2.8	2.9
<i>Intereses y gastos de la deuda</i>	305 118.5	314 551.4	345 973.7	408 287.2	473 019.7	533 115.2	2.0	2.0	2.0	2.2	2.4	2.4
<i>Interna</i>	228 765.8	237 776.8	259 874.9	294 579.4	324 500.6	370 921.7	1.5	1.5	1.5	1.6	1.6	1.7
<i>Externa</i>	76 352.7	76 774.6	86 098.8	113 707.8	148 519.1	162 193.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.7	0.7
<i>Gobierno federal</i>	256 943.5	270 298.5	291 847.5	322 230.5	370 112.4	409 898.8	1.6	1.7	1.7	1.7	1.8	1.9
<i>Organismos y empresas</i>	48 175.1	44 252.9	54 126.2	86 056.7	102 907.3	123 216.4	0.3	0.3	0.3	0.5	0.5	0.6
<i>Participaciones a los estados</i>	494 264.5	532 455.5	584 904.3	629 130.3	693 777.6	772 417.6	3.2	3.3	3.4	3.4	3.4	3.5

FUENTE: SHCP.

inesperadas. Sin embargo, lo que durante muchos años fue un subsidio a las gasolinas se convirtió en un impuesto. Conforme más bajaba el precio del petróleo, más aumentaba el impuesto especial a las gasolinas, sin modificar el precio al consumidor más allá de lo esperado. Así, el subsidio por la venta de gasolinas y diésel, que fue de 203 000 millones MXN en 2012, se convirtió en un impuesto “verde” de 220 millones en 2015 y de 277 millones en 2016. En 2017, cuando los ingresos petroleros crecieron a 437 000 millones MXN por la mejora de los precios del petróleo, el IEPS se redujo a 216 000 millones. Es decir, ambos efectos se compensaron de manera parcial.

Por este motivo, y por las coberturas contratadas por el Banco de México en caso de reducciones importantes del precio del petróleo, la caída de los ingresos públicos por ese motivo se compensó casi totalmente durante los primeros años. Al mismo tiempo, la dependencia de las finanzas públicas a los ingresos petroleros, en particular de las finanzas del gobierno federal, comenzó a reducirse rápidamente y pasó de 39.4% en 2012 a 19.7% en 2015 y a 16.7% en 2017. Se trata de una reducción de más de la mitad que constituyó una verdadera despetrolización de las finanzas públicas, muy dependientes desde el auge petrolero de la década de 1970, situación que representaba una amenaza latente para la viabilidad del Estado mexicano. En el gobierno federal la reducción de esta dependencia también fue notable (véanse los cuadros 4 y 5).

Por su parte, el impacto de la reforma fiscal también fue importante. En el renglón tributario, la recaudación del impuesto sobre la renta tuvo un aumento superior al crecimiento del PIB. El sistema “renta” creció de manera significativa: de 5.1% del PIB en 2012 a 7.2% en 2017, lo que significa el aumento más significativo de la recaudación del impuesto sobre la renta en un periodo de cinco años. En cuanto a las personas físicas, cuya tasa marginal a los ingresos más altos aumentó, su volumen pasó de 2.6% del PIB en 2012 a 3.3% en 2016 (véase el cuadro 1). Fueron notorios la mejor labor de fiscalización del SAT y sus esfuerzos por incorporar a una mayor cantidad de personas al registro de contribuyentes, que en parte reflejó los efectos del RIF. El padrón de contribuyentes pasó de 38.5 millones en 2012 a 51.6 millones en 2015, aunque la mayoría parece haber sido de personas de ingresos muy bajos. Esta cifra contrasta con una reducción de sólo 0.8% de trabajadores en la informalidad, según un reporte del INEGI. Sin embargo, al parecer estas dos cifras no son consistentes. La recaudación del impuesto sobre la renta de las empresas tuvo un comportamiento muy favorable, a pesar del desempeño económico general, que refleja una fuerte fiscalización del SAT: pasó de 2.6% en 2012 a 4% en 2016, lo cual significa un aumento superior a cualquier otro registrado para un periodo de cuatro años (véase el cuadro 1).

Una parte de este aumento se debió al programa RIF, pues la recaudación de los antiguos Repecos aumentó de 2711 millones MXN en 2013 a 22680 millones en 2016, de acuerdo con cifras del SAT. En el caso del IVA de los antiguos Repecos, la recaudación pasó de 2230 millones MXN en 2012 a 7672 millones en 2016, más otros 433 millones de IEPS que antes no se recaudaban. En este sentido, el programa RIF parece exitoso, pues además aumentó el número de contribuyentes: de 3.4 millones en 2012 a 4.7 en 2016 (véase el cuadro 6).

Si bien se esperaba más de la reforma fiscal respecto al IVA, sobre todo en la reducción de exenciones, la igualación de tasas en la frontera y la menor elusión por las medidas implementadas en empresas exportadoras, la recaudación por este impuesto se mantuvo prácticamente constante. Fluctuó de manera ligera alrededor de 3.7% del PIB. La reforma fiscal no incluyó el cobro del IVA en alimentos, por lo que su contribución es menor al potencial que tiene en el futuro. Solamente la recaudación de los impuestos al consumo de alimentos y bebidas elevadas en calorías, así como otros impuestos especiales distintos de la gasolina y el diésel, significaron una recaudación significativa. Aumentaron más del doble a precios corrientes entre 2012 y 2017, de 73 mil millones a 151 mil millones MXN. Como porcentaje del PIB, el aumento fue de 0.5 a 0.7% (SHCP). Además, de acuerdo con las estimaciones de la Secretaría de Hacienda, tanto el consumo calórico como la emisión de contaminantes disminuyó significativamente a raíz de la reforma (Messmacher, 2017, pp. 60-63).

Sin duda, la mayor contribución al aumento de los impuestos provino de los impuestos especiales a la venta de energéticos, y, en particular, a la gasolina y al diésel. En 2016 dichos impuestos alcanzaron los 277 mil millones MXN y contribuyeron con 10.2% del total de los ingresos tributarios en el país, mediante el mecanismo descrito anteriormente (véase el cuadro 1). Como ya se mencionó, la recaudación disminuyó en 2017 por el aumento del precio del petróleo. Debe mencionarse, sin embargo, que el Congreso no autorizó expresamente este impuesto, sino el esquema de aumentos a los precios administrados de las gasolinas y el diésel; es decir que no hubo una discusión pública sobre los beneficios y los costos de imponer este gravamen específico más allá de la autorización de establecer los impuestos especiales de producción y servicios.

De esta forma, los ingresos del gobierno federal crecieron como nunca antes lo habían hecho en un periodo tan corto, a pesar de la drástica reducción de los ingresos petroleros. La carga principal fue sobre los consumidores generales de energéticos y sobre los causantes del ISR (empresas y personas físicas). En este sentido, la política fiscal fue redistributiva hacia

CUADRO 4. Gobierno federal

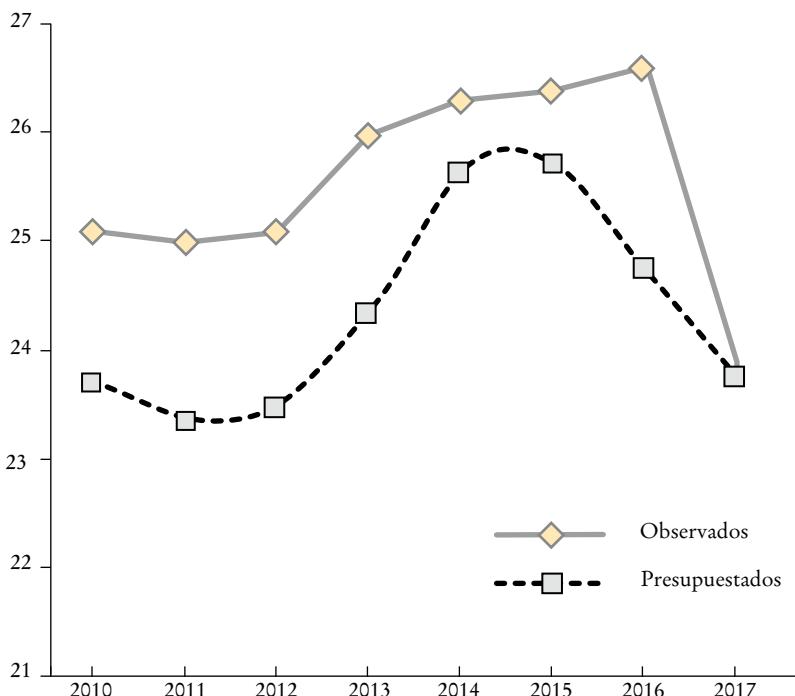
<i>Ingresos petroleros y no petroleros como porcentaje del PIB</i>													
<i>Concepto</i>	<i>Porcentajes del PIB</i>												
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Total</i>	15.0	14.8	15.0	16.7	16.6	15.7	16.0	15.7	16.8	16.5	17.1	17.8	17.6
<i>Petroleros^a</i>	5.6	5.6	4.8	7.4	4.0	4.8	5.8	5.9	5.4	4.5	2.2	1.5	2.0
<i>No petroleros</i>	9.4	9.3	10.2	9.3	12.5	10.8	10.1	9.8	11.5	12.1	14.9	16.2	15.6
<i>Ingresos tributarios</i>	8.6	8.5	8.8	8.1	9.4	9.5	8.9	8.4	9.7	10.3	12.7	13.5	13.1
<i>Ingresos no tributarios</i>	0.8	0.8	1.4	1.2	3.2	1.3	1.2	1.4	1.7	1.7	2.2	2.7	2.5
<i>Derechos no petroleros</i>	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
<i>Productos</i>	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
<i>Aprovechamientos</i>	0.5	0.5	1.1	0.9	2.9	1.1	0.9	1.1	1.4	1.4	1.9	2.4	2.2
<i>Estructura de los ingresos petroleros y no petroleros como porcentaje del PIB</i>													
<i>Concepto</i>	<i>Porcentajes del PIB</i>												
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Total</i>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100.0
<i>Petroleros^a</i>	37.3	37.8	32.0	44.3	24.1	30.6	36.3	37.6	32.1	26.8	12.6	8.2	11.4
<i>No petroleros</i>	62.7	62.8	68.0	55.6	75.3	68.8	63.1	62.4	68.5	72.0	85.1	88.5	88.6
<i>Ingresos tributarios</i>	57.3	57.4	58.7	48.4	56.6	60.5	55.6	53.5	57.7	61.3	72.6	73.8	74.4
<i>Ingresos no tributarios</i>	5.3	5.4	9.3	7.2	19.3	8.3	7.5	8.9	10.1	10.1	12.6	14.8	14.2
<i>Derechos no petroleros</i>	1.3	1.4	1.3	1.2	1.2	1.3	1.3	1.9	1.8	1.8	1.7	1.6	1.7
<i>Productos</i>	0.7	0.7	0.7	0.6	0.6	0.0	0.0	0.0	0.6	0.0	0.0	0.0	0.0
<i>Aprovechamientos</i>	3.3	3.4	7.3	5.4	17.5	7.0	5.6	7.0	8.3	8.3	10.9	13.1	12.5

FUENTE: SHCP.

^aHasta 2014 incluye los derechos sobre hidrocarburos. A partir de 2015 incluye las transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo y el impuesto sobre la renta de contratistas y asignatarios por explotación de hidrocarburos.

los segmentos de la población de menores ingresos, pero la carga fiscal se siguió desplazando esencialmente a los causantes cautivos. Una excepción fueron los causantes que se incorporaron al RIF.

GRÁFICA 4. *Gasto neto total del sector público*
(Porcentaje del PIB)^a



FUENTE: Cuenta de la hacienda pública federal, 1990-2014; SHCP, 2015-2017.

El resultado de las finanzas públicas registradas, dados los aumentos del gasto público y la reducción del precio del petróleo, y a pesar de los incrementos de los ingresos tributarios, fue la permanencia del déficit público en los primeros cuatro años del gobierno de Enrique Peña Nieto. No fue posible reducirlo significativamente como se anticipó en los “Criterios generales de política económica 2014”. El déficit público fue de 3.2% del PIB en 2014, de 3.5% en 2015 y de 2.6% en 2016. En todos esos años se registró también un déficit primario que llegó a 1.2% del PIB en 2015 y bajó a 0.1% en 2016 —esencialmente por el uso de los remanentes de operación del Banco de México, que sumaron 1.2% del PIB (véase el

CUADRO 5. Sector público. Ingresos petroleros y no petroleros^a

Concepto	Porcentaje del PIB											
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Total</i>	21.5	21.8	23.3	23.3	22.3	22.5	22.5	23.6	22.8	23.0	24.1	22.7
<i>Petroleros^b</i>	8.6	8.1	10.3	7.2	7.7	8.6	8.9	8.4	7.0	4.5	3.9	3.8
<i>Gobierno federal</i>	5.6	4.8	7.4	4.0	4.8	5.8	5.9	5.4	4.5	2.2	1.5	2.0
<i>Pemex</i>	3.0	3.3	3.0	3.2	2.9	2.7	3.0	3.0	2.5	2.3	2.4	1.8
<i>No petroleros</i>	12.9	13.7	13.0	16.1	14.6	13.9	13.6	15.3	15.8	18.5	20.2	18.9
<i>Gobierno federal</i>	9.3	10.2	9.3	12.5	10.8	10.1	9.8	11.5	12.1	14.9	16.2	15.6
<i>Tributarios</i>	8.5	8.8	8.1	9.4	9.5	8.9	8.4	9.7	10.3	12.7	13.5	13.1
<i>Impuesto sobre la renta</i>	4.3	4.6	5.1	4.9	5.1	5.2	5.2	5.9	5.5	6.6	7.1	7.2
<i>Impuesto al valor agregado</i>	3.6	3.6	3.7	3.4	3.8	3.7	3.7	3.5	3.8	3.8	3.9	3.7
<i>Impuesto especial sobre producción y servicios</i>	0.0	-0.1	-1.4	0.4	0.0	-0.5	-0.8	0.0	0.6	1.9	2.0	1.7
<i>IEPS gasolinas y diésel</i>	-0.4	-0.4	-1.8	0.0	-0.4	-1.0	-1.3	-0.5	-0.1	1.2	1.4	1.0
<i>IEPS distinto de gasolinas y diésel</i>	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.7	0.7	0.7	0.7
<i>Impuestos a la importación</i>	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.2
<i>Impuesto por la actividad de exploración y explotación de hidrocarburos</i>	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	0.0	0.0	0.0	0.0
<i>Otros impuestos^c</i>	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2

<i>No tributarios</i>	0.8	1.4	1.2	3.2	1.3	1.2	1.4	1.7	1.7	2.2	2.7	2.5
<i>Derechos</i>	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
<i>Aprovechamientos^d</i>	0.5	1.1	0.9	2.9	1.1	0.9	1.1	1.4	1.4	1.9	2.4	2.2
<i>Otros</i>	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
<i>Organismos de control presupuestario directo</i>	1.7	1.6	1.6	1.7	1.7	1.8	1.8	1.7	1.7	1.7	1.6	1.7
<i>IMSS</i>	1.4	1.4	1.3	1.4	1.5	1.5	1.5	1.5	1.4	1.5	1.4	1.4
<i>ISSSTE</i>	0.3	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2
<i>Empresa productiva del Estado (CFE)</i>	2.0	1.9	2.2	2.0	2.0	2.1	2.1	2.1	2.0	1.9	2.3	1.6
<i>Otros</i>	0.0	0.0	-0.1	0.0	n. s.							
<i>Partidas informativas</i>	n. a.	n. a.	n. a.	n. d.								
<i>Tributarios</i>	8.5	8.8	8.1	9.4	9.5	8.9	8.4	9.7	10.3	12.8	13.5	13.1
<i>No tributarios</i>	13.1	13.0	15.2	14.0	12.8	13.6	14.1	13.9	12.4	10.2	10.6	9.6

FUENTE: SHCP.

^aLas sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo.

Las cifras son preliminares para 2016 y 2017.

n. s.: no significativo

-o-: mayor de 500 o menor de -500 por ciento.

n. d.: no disponible

n. a.: no aplica

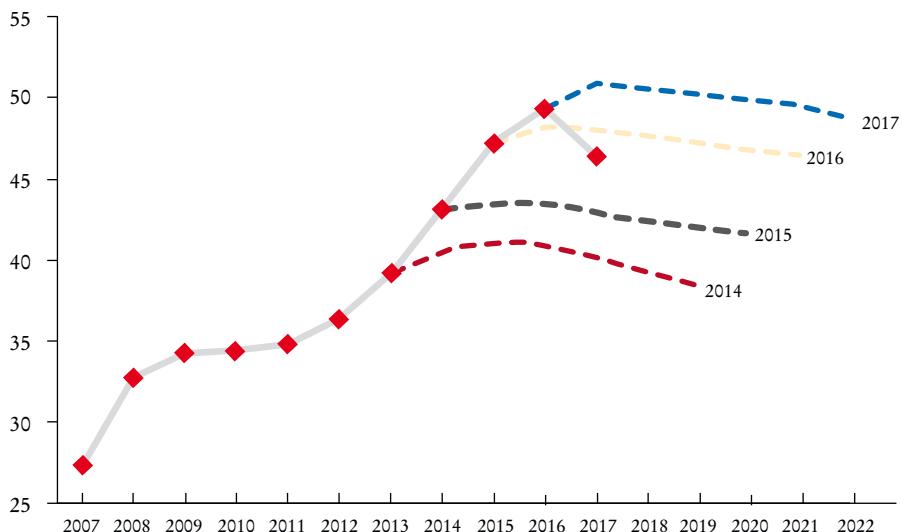
^bHasta 2014 incluye los ingresos propios de Pemex y los derechos sobre hidrocarburos. A partir de 2015 incluye los ingresos propios de Pemex, las transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo y el impuesto sobre la renta de contratistas y asignatarios por explotación de hidrocarburos.

^cIncluye los impuestos sobre automóviles nuevos, exportaciones, no comprendidos en las fracciones anteriores y accesorios.

^dIncluye recursos por el remanente de operación del Banco de México (ROBM).

cuadro 9)—. Lo anterior fue motivo de preocupación en los círculos financieros; de hecho provocó que algunas agencias calificadoras pusieran en alerta las finanzas públicas mexicanas en 2016. El esquema de utilizar los remanentes de operación del Banco de México continuó en 2017, por un monto de 321 600 millones MXN, por lo que el déficit primario finalmente se volvió un superávit que llegó a 1.4% del PIB. Desde 2008 no había superávit (véase la gráfica 1).

GRÁFICA 5. Saldo histórico de requerimientos financieros del sector público observado (línea continua) y estimado en los “Criterios generales de política económica” para el año señalado
(Porcentaje del PIB)



FUENTE: Cuenta de la hacienda pública federal, 1990-2014; SHCP, 2015-2017.

El resultado de un déficit persistente es el aumento de la deuda pública, medido por los requerimientos financieros del sector público (RFSP), muy por encima de lo que se había proyectado al inicio del sexenio. El saldo histórico fue casi 10 puntos porcentuales del PIB más elevado (véase la gráfica 5). Éstos aumentaron mucho más rápido que el PIB y por eso su saldo histórico (SHRFSP) pasó de 36.4% del PIB en 2012 a 46% en 2017. Este aumento significativo incluso aceleró la fuerte tendencia al déficit observada en el sexenio de Felipe Calderón: entre 2006 y 2012 el saldo histórico de los RFSP, como

porcentaje del PIB, aumentó de 28.8 a 36.4%. En sólo 12 años la deuda pública creció 60% (véase el cuadro 8).

Es importante destacar que si bien se han mantenido plazos largos de vencimiento para el pago del servicio de la deuda, el incremento más importante se ha dado en la deuda externa. Del aumento de la deuda del sector público entre 2012 y 2017, medida por el SHRFSP, 78% se debió al crecimiento de la deuda externa y 22% a la interna. De acuerdo con información de la Secretaría de Hacienda, alrededor de casi seis puntos porcentuales del PIB del saldo de la deuda pública se deben a la depreciación del peso desde 2016.⁶ De este modo, 63% de la deuda pública en 2017 es interna y 37% es externa (véase el cuadro 8). Además, las tenencias de valores gubernamentales mexicanos en manos extranjeras ha sido significativa: llegó a 35.6% del total en 2016, de acuerdo con cifras del Banco de México. Lo anterior introduce un elemento de volatilidad, pues su comportamiento depende en buena medida de lo que suceda no sólo en México sino también en el extranjero, aunque ese porcentaje no ha fluctuado significativamente en los últimos años.

CUADRO 6. *Indicadores Régimen de Incorporación Fiscal (RIF)*

Concepto	Repeco		RIF ^b	
	2013 ^a	2014	2015	2016
<i>Padrón de contribuyentes (miles)</i>	3 400	4 303	4 498	4 708
<i>Declaraciones (millones)</i>	No aplica	75	119	170
<i>Recaudaciones (millones de pesos)</i>				
<i>ISR-ETU</i>	2 711	13 089	23 832	22 680
<i>IVA</i>	2 230	2 515	6 826	7 672
<i>IEPS</i>	No aplica	44	400	433
<i>Total</i>	4 942	15 648	31 058	30 785

FUENTE: Miguel Messmacher L., *Reforma hacendaria*, México, Fondo de Cultura Económica, 2017, p. 59, con información del SAT. La cifras pueden no coincidir por cuestiones de redondeo.

^aPara 2013, incluye información del anterior régimen Repecos que migraron al RIF.

^bEn 2014 y 2015 la recaudación estuvo 100% subsidiada.

Las entidades federativas también han aumentado su deuda de manera preocupante. La deuda estatal registrada ante la Secretaría de Hacienda

⁶A esta cifra hay que deducir el monto de los remanentes de operación del Banco de México que se obtuvieron en 2015 y 2016 al realizar una ganancia por la venta de dólares a un precio por encima del que fueron adquiridos. Este monto fue de 270 600 millones MXN. Además, debe incluirse también el efecto neto de la depreciación del tipo de cambio en los ingresos petroleros.

CUADRO 7. *Situación financiera del sector público*

Concepto	Porcentajes del PIB											
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Ingresos presupuestarios</i>	21.5	21.8	23.3	23.3	22.3	22.5	22.5	23.6	22.8	23.0	24.1	22.7
<i>Petroleros^a</i>	8.6	8.1	10.3	7.2	7.7	8.6	8.9	8.4	7.0	4.5	3.9	3.8
<i>Gobierno federal</i>	5.6	4.8	7.4	4.0	4.8	5.8	5.9	5.4	4.5	2.2	1.5	2.0
<i>Pemex</i>	3.0	3.3	3.0	3.2	2.9	2.7	3.0	3.0	2.5	2.3	2.4	1.8
<i>No petroleros</i>	12.9	13.7	13.0	16.1	14.6	13.9	13.6	15.3	15.8	18.5	20.2	18.9
<i>Gobierno federal</i>	9.3	10.2	9.3	12.5	10.8	10.1	9.8	11.5	12.1	14.9	16.2	15.6
<i>Tributarios</i>	8.5	8.8	8.1	9.4	9.5	8.9	8.4	9.7	10.3	12.7	13.5	13.1
<i>No tributarios^b</i>	0.8	1.4	1.2	3.2	1.3	1.2	1.4	1.7	1.7	2.2	2.7	2.5
<i>Organismos y empresas</i>	3.7	3.5	3.7	3.6	3.7	3.8	3.8	3.8	3.7	3.5	3.9	3.3
<i>B. Gasto neto pagado</i>	21.4	21.8	23.4	25.6	25.1	25.0	25.1	26.0	25.9	26.4	26.6	23.8
<i>Programable</i>	15.7	16.6	18.0	20.2	19.7	19.7	19.9	20.6	20.5	20.6	20.7	17.7
<i>Corriente</i>	12.7	13.1	13.7	15.2	14.8	14.9	15.1	15.2	15.3	15.6	14.8	14.1
<i>Servicios personales^c</i>	5.8	5.7	5.8	6.3	6.0	5.9	5.9	6.0	5.8	5.8	5.5	5.3
<i>Otros gastos de operación</i>	2.6	2.9	3.1	3.2	3.1	3.0	3.1	3.0	2.7	2.7	2.6	2.6
<i>Pensiones y jubilaciones^d</i>	1.9	2.0	2.1	2.4	2.6	2.7	2.8	2.9	3.0	3.2	3.2	3.2
<i>Subsidios, transferencias y aportaciones^e</i>	2.1	2.1	2.5	2.9	2.8	3.0	3.1	3.3	3.6	3.6	3.4	2.9
<i>Ayudas y otros gastos^f</i>	0.3	0.2	0.2	0.3	0.3	0.2	0.2	0.0	0.2	0.3	0.1	0.0
<i>Capital</i>	3.0	3.6	4.3	5.0	5.0	4.8	4.8	5.4	5.1	5.0	5.9	3.6
<i>Inversión física^g</i>	2.4	2.8	3.1	4.6	4.7	4.5	4.4	4.6	4.7	4.2	3.6	2.6
<i>Directo</i>	0.9	1.4	1.4	3.0	3.2	3.1	2.9	2.9	3.0	2.5	2.3	1.5
<i>Indirecto</i>	1.5	1.4	1.7	1.6	1.5	1.4	1.4	1.7	1.7	1.7	1.4	1.1
<i>Inversión financiera y otros^h</i>	0.6	0.8	1.3	0.5	0.3	0.4	0.4	0.9	0.4	0.9	2.3	1.0
<i>No programable</i>	5.7	5.2	5.4	5.4	5.4	5.3	5.2	5.4	5.4	5.7	5.9	6.1

<i>Costo financiero</i>	2.4	2.1	1.9	2.2	1.9	1.9	2.0	2.0	2.0	2.2	2.4	2.4
<i>Intereses, comisiones y gastos</i>	2.0	1.9	1.6	1.9	1.8	1.8	1.9	1.9	1.9	2.1	2.2	2.3
<i>Gobierno federal</i>	1.5	1.4	1.4	1.7	1.5	1.5	1.6	1.6	1.6	1.7	1.7	1.7
<i>Sector paraestatal</i>	0.5	0.4	0.2	0.3	0.3	0.2	0.3	0.3	0.3	0.5	0.5	0.6
<i>Apoyo a ahorradores y deudores</i>	0.4	0.2	0.2	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2
<i>IPAB</i>	0.3	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
<i>Otros</i>	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1
<i>Participaciones</i>	3.1	2.9	3.5	3.1	3.3	3.3	3.2	3.3	3.3	3.4	3.4	3.5
<i>Adefas y otrosⁱ</i>	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1
<i>Balance presupuestario (A - B)</i>	0.1	0.0	-0.1	-2.3	-2.8	-2.5	-2.6	-2.4	-3.1	-3.4	-2.5	-1.1
<i>Balance no presupuestario</i>	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.1	0.0	0.0
<i>Balance público (C + D) = (F + G)</i>	0.1	0.0	-0.1	-2.3	-2.8	-2.4	-2.6	-2.3	-3.1	-3.4	-2.5	-1.1
<i>Recursos externos</i>	-2.3	-1.7	-0.7	0.4	1.3	0.5	0.6	0.8	1.1	1.3	1.7	0.7
<i>Recursos internos</i>	2.2	1.6	0.7	1.9	1.4	1.9	2.0	1.6	2.0	2.1	0.8	0.3
<i>Partidas informativas:</i>	n. a.	n. a.	n. a.	n. d.								
<i>Tributarios</i>	8.5	8.8	8.1	9.4	9.5	8.9	8.4	9.7	10.3	12.8	13.5	13.1
<i>No tributarios</i>	13.1	13.0	15.2	14.0	12.8	13.6	14.1	13.9	12.4	10.2	10.6	9.6

FUENTE: SHCP.

^a Hasta 2014 incluye los ingresos propios de Pemex y los derechos sobre hidrocarburos. A partir de 2015 incluye los ingresos propios de Pemex, las transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo y el impuesto sobre la renta de contratistas y asignatarios por explotación de hidrocarburos.

^b Incluye recursos por el remanente de operación del Banco de México (ROBM).

^c Incluye el gasto de las dependencias y entidades en presupuesto, así como las aportaciones federales para entidades federativas y municipios, y las transferencias que se otorgan a las entidades bajo control presupuestario indirecto para el pago de servicios personales.

^d De 1995 a 2001 incluye el pago de pensiones del IMSS y el ISSSTE. De 2002 a la fecha incluye el pago de pensiones del IMSS y el ISSSTE, el pago de pensiones y jubilaciones de Pemex y CFE y el pago de pensiones y ayudas pagadas directamente por el Ramo 19 Aportaciones a Seguridad Social.

^e Excluye las transferencias que se otorgan para el pago de servicios personales.

^f De 1990 a 2000 incluye ayudas y el gasto ajeno de terceros en las entidades bajo control presupuestario directo menos los ingresos por terceros. De 2001 a la fecha incluye ayudas y otros gastos corrientes, así como el gasto ajeno de terceros en las entidades bajo control presupuestario directo menos los ingresos por terceros.

^g Incluye el gasto de las dependencias y entidades bajo control presupuestario directo, así como las aportaciones federales para entidades federativas y municipios, y las transferencias que se otorgan a las entidades bajo presupuesto para el pago de servicios personales.

^h Para las entidades bajo control presupuestario directo incluye operaciones recuperables en términos netos (ingreso menos gasto). Por ello, el monto en algunas ocasiones puede ser negativo.

ⁱ Incluye Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (Adefas) y el gasto neto efectuado por el gobierno federal a nombre de terceros (cuentas ajenas al presupuesto).

CUADRO 8. Saldo de los requerimientos financieros del sector público^a

Concepto	Porcentajes del PIB											
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Saldo histórico de los RFSP	28.8	27.6	32.9	34.3	34.4	34.9	36.4	38.7	42.6	46.5	48.7	46.0
I interno	20.5	20.3	24.3	25.0	25.5	25.0	26.9	28.9	30.9	32.1	30.9	29.0
Presupuestario	12.3	13.0	16.9	18.7	19.6	19.7	21.6	23.6	25.7	27.2	26.2	24.6
Gobierno federal	14.2	14.9	18.9	19.3	20.1	19.9	21.6	23.2	24.7	26.0	26.8	26.2
Organismos y empresas públicas	-1.9	-1.9	-2.0	-0.7	-0.5	-0.3	0.0	0.4	1.0	1.2	-0.6	-1.6
No presupuestario	8.2	7.3	7.4	6.3	5.9	5.4	5.4	5.3	5.2	5.0	4.7	4.4
Banca de desarrollo y fondos y fideicomisos	-1.2	-1.2	-1.2	-1.3	-1.2	-1.2	-1.3	-1.3	-1.3	-1.3	-1.4	-1.4
FARAC	1.5	1.2	1.2	1.1	1.0	0.9	0.9	0.9	0.9	1.0	1.1	1.1
Pasivos del IPAB	6.4	5.9	5.9	5.9	5.5	5.1	5.1	5.0	4.9	4.7	4.4	4.3
Pidiregas	1.1	1.1	1.1	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2
Programa de Apoyo a Deudores	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2
E externos	8.3	7.3	8.6	9.3	8.9	9.9	9.5	9.8	11.7	14.4	17.8	17.0
Presupuestario	4.3	2.8	2.3	8.8	8.6	9.5	9.2	9.5	11.4	14.1	17.3	16.5
Gobierno federal	4.0	3.7	4.1	4.7	4.6	5.3	5.3	5.4	6.5	7.6	8.9	8.2
Organismos y empresas públicas	0.3	-0.9	-1.9	4.1	3.9	4.2	3.9	4.1	4.9	6.4	8.4	8.3
No presupuestario	4.0	4.4	6.4	0.5	0.3	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.5	0.5
Banca de Desarrollo y Fondos y Fideicomisos	n. s.	n. s.	n. s.	n. s.	n. s.	n. s.	n. s.	n. s.	n. s.	n. s.	n. s.	n. s.
Pidiregas	4.0	4.4	6.4	0.5	0.3	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.5	0.5

FUENTE: SHCP.

^aLas sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo.

Las cifras son preliminares para 2016 y 2017.

n. s.: no significativo.

-o-: mayor de 500 o menor de -500 por ciento.

n. d.: no disponible

llegó a 570 300 millones MXN al primer trimestre de 2017, alrededor de 2.8% del PIB, de acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2017, p. 119). A esta cifra hay que agregar otros tipos de deuda no registrada, pero que también constituyen obligaciones a largo plazo garantizadas típicamente por recaudación local y que han puesto en entredicho la viabilidad financiera de muchos estados. Por eso, la Secretaría de Hacienda promovió la promulgación de la Ley de Responsabilidad Financiera de los Estados y Municipios el 26 de mayo de 2015, la cual justamente limita la contratación de deuda estatal hacia el futuro, pero deja sin sanción lo ocurrido anteriormente.

La transferencia del remanente de operación y los productos de las coberturas ante reducciones del precio del petróleo, del Banco de México a la Secretaría de Hacienda, contribuyeron a aliviar el déficit público. La parte fundamental de este remanente se deriva de la venta de dólares y de otras monedas acumuladas en la reserva internacional del Banco de México, las cuales fueron adquiridas a un tipo de cambio inferior. Esta ganancia extraordinaria se transfirió al gobierno federal en 2015 y 2016 y consistió en 270 593 millones MXN, de los cuales 70% se destinó al gasto público y a la amortización de deuda, y 30% a acrecentar los activos del gobierno federal, en particular, del Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (véase el cuadro 9). En los dos años significó un ingreso no recurrente de 1.4% del PIB. La transferencia en 2017 fue de 321 600 millones MXN adicionales.

Finalmente, debe mencionarse que la política hacendaria, según datos de la Secretaría de Hacienda, tuvo una mayor incidencia redistributiva. El impuesto a las gasolinas, que se convirtió en un impuesto progresivo después de ser un subsidio regresivo por muchos años, fue un factor decisivo. De sólo mejorar el coeficiente de Gini en 0.018 puntos en 2012, la política fiscal y de transferencias triplicó su contribución a 0.032 puntos en 2015, de acuerdo con datos de la Secretaría de Hacienda (Messmacher, 2017, p. 57).

V. PERSPECTIVAS HACIA DELANTE Y CONCLUSIONES

Ante el triunfo de Donald Trump en las elecciones presidenciales de los Estados Unidos, el final de 2016 y el inicio de 2017 fueron especialmente volátiles. Las amenazas de abolir el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, de construir un muro a lo largo de la frontera, de deportar masivamente a los migrantes y de imponer un gravamen a las remesas provocaron una ola de incertidumbre; el pesimismo y la inestabilidad financiera afectaron a México y al resto del mundo. La persistencia de los bajos precios del petróleo y del aletargamiento del sector externo y la tímida respuesta del

mercado interno conjuraron contra la recuperación económica vigorosa y sostenida y provocaron una depreciación del tipo de cambio a niveles que llegaron a máximos de 22 MXN por dólar en algunas semanas.

La propuesta hacendaria del gobierno fue muy clara: mantener la estabilidad macroeconómica y reducir el déficit, porque se buscaba impedir una contracción de la actividad económica. El margen de maniobra para el aumento de la inversión pública era muy reducido. Además, había esceptismo sobre las proyecciones gubernamentales, pues en los años previos no se cumplieron. Más bien, los pronósticos resultaron optimistas. No había margen para comprar coberturas, ni —así parecía— para aprovechar los remanentes de operación del Banco de México. Tampoco había oportunidad de elevar impuestos por la promesa que se realizó desde años atrás de que no se tocarían durante el sexenio. En cuanto al gasto, existía algún margen de maniobra, pero mínimo. En todo caso, eliminar de tajo la corrupción podía mejorar la efectividad del gasto público e invitar a la inversión privada, pero ese era un problema que la clase política se resistía a atacar.

Para 2017 se pronosticó un crecimiento de 2.5% del PIB todavía menor que el observado en 2016. Dadas las circunstancias parecía razonable, aunque las previsiones se revisaron a la baja el segundo trimestre del año. De hecho, el crecimiento del PIB en 2017 fue de 2%. Se consideraba una reducción del déficit, e incluso se esperaba obtener a un superávit primario por primera vez en 10 años, lo cual requería cumplir cabalmente con el programa económico.

Los retos para el mediano plazo seguían presentes, pero ciertamente había logros importantes sobre los cuales se podía construir. Si bien era indispensable el fortalecimiento de la hacienda pública, que requería mayor recaudación, reaparecía la ineludible necesidad de ampliar la base gravable. El margen para aumentar tasas impositivas ya era pequeño e incluso se reduciría si el presidente Donald Trump lograba implantar su propuesta de disminuir significativamente las tasas máximas del impuesto sobre la renta a las empresas. Hoy día, Trump ya tomó esa decisión y se aplicará en poco tiempo. Por eso era indispensable ampliar la cantidad de personas, de todos los niveles de ingreso, que contribuyeran al esfuerzo tributario. Para ese propósito es necesario establecer la credencial única de identidad y, con ello, cumplir uno de los acuerdos del Pacto por México. Ese solo hecho sería la puerta de entrada para hacer realidad otros grandes propósitos, como la portabilidad de los servicios de salud, la optimización de los programas sociales, la identificación de víctimas, etcétera.

La implementación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y la mayor rendición de cuentas debe tener efectos muy benéficos para la economía y para las finanzas públicas. En el informe de 2015 para México, la

OCDE señaló que la corrupción y la ausencia del Estado de derecho efectivo eran un lastre para el crecimiento económico, así que estos avances prometían un futuro mejor. Con certidumbre en el marco jurídico, una mejor y más efectiva impartición de justicia y la erradicación de la corrupción, al menos en las más altas esferas de la sociedad, permitirán que el gasto público aumente su efectividad y que haya más incentivos a la inversión. La recaudación fiscal también debe aumentar al evitarse las prácticas de elusión y de evasión fiscal. Lamentablemente, a más de dos años del cambio constitucional que dio vida al SNA, no ha iniciado su operación cabal, en buena parte porque las diversas instancias gubernamentales no lo consideran prioritario. El propósito del presidente electo, Andrés Manuel López Obrador, de resolver el problema de la corrupción es loable, pero no ha mostrado a cabalidad su compromiso con el sistema.

La cédula de identidad única abona a ese propósito y facilitaría la administración tributaria. Lo que ha ocurrido en estos años, por el trabajo del SAT, ha hecho patente que una mejor administración tributaria y de impuestos, que reduce los márgenes de elusión y evasión fiscales, repercute positivamente en los niveles de recaudación. El pago del impuesto especial al consumo de gasolina prueba que donde no hay informalidad y con un impuesto que no es fácilmente eludible la recaudación aumenta de manera inmediata.

El problema de la deuda reaparece en el horizonte. La incapacidad de contener el gasto público llevó al gobierno a excederse en el uso del llamado “remanente de operación” del Banco de México, de acuerdo con los “Criterios generales de política económica 2017”. En los ingresos por aprovechamientos de 2017, en marzo se contabilizaron ingresos por 321 653 300 000 MXN, de los cuales por ley se destina 70% al pago de la deuda y 30% como aportaciones al Fondo de Estabilización de Ingresos Presupuestarios (véase el cuadro 9). Esta contabilización es cuestionable. Sin que signifique un beneficio en su operación, pues simplemente hay una revaloración de las reservas internacionales —pero no se han vendido para obtener más pesos por la venta de lo que costaron cuando se adquirieron—, el gobierno federal en realidad utiliza el endeudamiento del Banco de México, que no se considera parte del sector público. Sin embargo, lo cierto es que el excedente de gasto se cubre con la deuda, sin que ésta sea propiamente contabilizada por el gobierno.⁷ El monto de este “ingreso no recurrente” llega a más de 1.5% del PIB. Las agencias calificadoras aceptaron este mecanismo y no penalizaron

⁷En los años previos no realmente no existía este problema, porque en esa instancia sí se habían vendido divisas a un precio superior al que se habían comprado. En 2017 no hubo una transacción como tal.

al gobierno mexicano, al menos hasta el momento de escribir estas líneas, pues a los ojos de muchos se trata de una operación que no refleja la realidad de un déficit mayor del gobierno federal. También uno se pregunta sobre la verdadera autonomía del Banco de México. Si aceptó la medida convencido de su necesidad, entonces parece que tiene, en la práctica, el doble mandato de controlar la inflación y buscar el pleno empleo.

CUADRO 9. Remante de operación del Banco de México (ROBM)
(Millones de pesos)

	Total (100%)	Pago de deuda (70%)	Aportación al FEIP (30%)
2017	321 653.3	225 157.3	96 495.99
2016	239 094.0	167 365.8	Recompras de valores gubernamentales Reducción de colocación
			103 000.00 64 000.00
			Aportación al FEIP Pago de aportaciones pendientes a organismos internacionales
2015	31 499.0		71 728.20
2009	95 000.0		70 000.0 1 700.0

FUENTE: Informes trimestrales de finanzas públicas, SHCP.

Por otra parte, el problema de las pensiones no se ha resuelto y se han perdido años muy importantes para contener su crecimiento. Aunque la reforma al Sistema de Ahorro para el Retiro aliviará las finanzas públicas a partir de 2030, está claro que el ahorro actual de las personas no es suficiente para tener una pensión digna al momento de su retiro bajo el nuevo esquema. Lo anterior obliga a llevar a cabo una serie de reformas importantes que se traduzcan en un ahorro voluntario mayor, en una edad de retiro más alta, en la conclusión de las reformas a las pensiones de universidades estatales y de otros entes públicos —que se encuentran pendientes—, en la mejora de la pensión básica actual y en otras consideraciones sobre el régimen de las Afores, las cuales ya han sido estudiadas.

Los esfuerzos realizados durante este gobierno fueron importantes pero insuficientes. Las reducciones de los pasivos de las empresas productivas del Estado ya referidas avanzaron en las reformas de los subsistemas de pensiones. A mediano plazo, hasta 2030, el peso y la tasa de crecimiento de las obligaciones ya contraídas que deben cubrir el IMSS y el ISSSTE con sus trabajadores, así como con los trabajadores afiliados del primero de la generación en transición, más los sistemas de retiro de Pemex, la CFE, los gobiernos estatales, las universidades públicas, etc., para las generaciones en transi-

ción, demandan una solución inmediata para que haya límites a los beneficios otorgados y un alivio de los requerimientos financieros. Actualmente, el sistema es inequitativo, injusto e insostenible. Por ejemplo, el costo para el Estado de un trabajador del IMSS es 20 veces más alto que el costo que significa para el Estado un jubilado del sector privado, ambos de la generación en transición (Aguirre, 2012).⁸ Las condiciones externas y la habilidad y la firmeza en el manejo de la política fiscal permitió en esta administración un avance significativo para reducir una de las vulnerabilidades más importantes que tiene nuestro sistema tributario: la gran dependencia de los ingresos petroleros tanto del sector público como del gobierno federal. La reducción del precio del hidrocarburo a nivel internacional y de la plataforma de producción obligó al gobierno a imponer un impuesto elevado a la venta de las gasolinas y el diésel. El costo político de hacerlo, en el corto plazo, fue prácticamente nulo, pues los precios al consumidor de las gasolinas casi no cambiaron. Sin embargo, al entrar en la fase de liberalización de los precios, como parte de la reforma energética, a partir de enero de 2017, debido a que los precios del petróleo (y de las gasolinas importadas) se recuperó en el segundo semestre de 2016 para llegar a alrededor de 40 USD por barril, el gobierno tomó la decisión de no reducir los impuestos especiales a la venta de gasolinas, lo que provocó el aumento de 16 a 20% de los precios de las gasolinas en el país, lo cual propició que la población protestara de manera generalizada, pero el gobierno, afortunadamente, se mantuvo firme para no perder esa fuente de ingresos y hacer permanente su diversificación. De ese modo se redujo significativamente la dependencia fiscal de los ingresos petroleros y el riesgo correspondiente. Cuando el precio del petróleo aumentó de nuevo en 2017, los ingresos petroleros fueron mayores, pero el impuesto especial por el consumo de gasolina se redujo. Es decir que el efecto combinado de un aumento de los precios del petróleo y del IEPS se contrarrestan uno a otro de manera parcial, lo que redujo enormemente la volatilidad de los ingresos por los cambios internacionales en los precios petroleros y por la reducción de la plataforma de producción. Naturalmente, mientras menores sean los precios y la producción de petróleo crudo, la riqueza del país merma, aunque el impacto fiscal sea menos severo.

Finalmente, la política hacendaria, como reflejo contundente de la política pública, no siempre está abocada a generar las condiciones para un mayor crecimiento económico, una sociedad más incluyente y una verdadera igualdad de oportunidades que facilite la movilidad social y la prosperidad del país y de sus habitantes. La hacienda pública tiene dos brazos: uno que re-

⁸Datos estimados para 2011.

cauda impuestos que sean suficientes y equitativos, y otro que los gasta para estimular el crecimiento y el bienestar de la población y corregir las inequidades que surgen del cobro de impuestos. Por ejemplo, reestablecer el IVA en alimentos sería regresivo porque afectaría, en proporción, más a las familias de bajos ingresos. Sin embargo, su exención beneficiaría en términos absolutos a quienes consumen más, es decir, a las familias de mayores ingresos. Este problema se resuelve con la eliminación de la exención del IVA a alimentos, pero con la devolución de lo que pagaron de IVA a las familias de menores ingresos con servicios públicos como salud y educación. Por desgracia, estas dos funciones de la hacienda pública no siempre están interconectadas y lo que hace un brazo va en oposición de lo que hace el otro. Con frecuencia, los instrumentos para ejercer el gasto público son insuficientes, poco efectivos y muchas veces se utilizan con propósitos diversos para los que fueron creados: tienen fines políticos electorales y no buscan genuinamente el beneficio de las personas. Un ejemplo a nivel estatal es el impuesto a la tenencia de automóviles, que ha sido eliminado en la mayoría de las entidades federativas. En ocasiones existen incentivos contradictorios y la sombra de la corrupción y la impunidad enrarecen y distorsionan cualquier incentivo y cualquier política que se quiera establecer para contrarrestarlas.

En suma, la política hacendaria de los primeros cinco años del gobierno de Enrique Peña Nieto puede calificarse de exitosa, pues mantuvo la estabilidad macroeconómica en medio de un panorama internacional adverso, ante el crecimiento del servicio de la deuda y de los pasivos laborales, por la incapacidad de resistir las presiones de los gobernadores, y en medio de un ambiente desfavorable por la corrupción, la impunidad y la inseguridad. A pesar de esas condiciones, la política hacendaria del gobierno de Peña Nieto en sus primeros cinco años logró contrarrestar esos efectos en los ingresos públicos. Aumentó la recaudación tributaria como no se había logrado en el pasado y aprovechó los remanentes de operación del Banco de México. También ha sido exitosa al elevar la carga fiscal, mejorar su impacto en la distribución del ingreso y disminuir significativamente la petrolización de los ingresos públicos. Sin embargo, al no lograr frenar el gasto a pesar de aumentar los ingresos, la deuda pública continuó su incremento como no había ocurrido en muchos años.

En 2017 hubo cierta corrección, pero con la consecuencia de que la inversión pública ha caído a niveles mínimos históricos y se ha utilizado el remanente del Banco de México para lograr, por primera vez en 10 años, un superávit primario.

Estas dos circunstancias, la baja inversión y el uso del remanente del Banco de México, no son sostenibles. El espacio fiscal que dejarán al nuevo

gobierno es muy limitado, pues la mayoría de las fuentes impositivas relevantes llegan a su máximo nivel. Es indispensable elevar la formalización de los agentes económicos, reducir el gasto ineficaz y reestructurarlo para que en realidad sea un instrumento que estimule el crecimiento económico. El crecimiento del país debe basarse en mayor productividad y caracterizarse por ser incluyente en cuanto a regiones y a personas. Al final, si no se logran tasas de crecimiento más elevadas, difícilmente se logrará erradicar la pobreza y disminuir la desigualdad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguirre, F. M. (2012), *Pensiones... ¿y con qué?*, Fineo Editores, México.
- Auditoría Superior de la Federación (2017), *Ánalisis del Informe de Avance de la Gestión Financiera 2017*, Cámara de Diputados, México, agosto. Disponible en https://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/IAGF_2017.pdf
- Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY) (2012), *El México del 2012. Reformas a la hacienda pública y al sistema de protección social*, CEEY, México.
- Messmacher, M. (2017), *Reforma hacendaria*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Pemex (s. f.), *Plan de negocios 2017-2021*, Pemex, México. Disponible en http://www.pemex.com/acerca/plan-de-negocios/Documents/plannegocios-pmx_2017-2021.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), *Reformas energéticas*, documento inédito.
- ____ (2013), *Presupuesto de gastos fiscales 2012*, México. Disponible en http://www.shcp.gob.mx/ingresos/Ingresos_pres_gasto/pres_gast_fis_2012.pdf
- ____ (2014), *Criterios generales de política económica 2014*, México. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/pef2014/ingresos/cgpe.pdf>
- ____ (2017), *Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Cuarto trimestre de 2016*, México. Disponible en http://finanzaspúblicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2016/ivt/01inf/itindc_201604.pdf
- Vargas, R. (2015), “ La reforma energética: a 20 años del TLCAN”, *Revista Problemas del Desarrollo*, 180 (46), 1-25.