

Las oportunidades perdidas de la reforma hacendaria

SERGIO NEGRETE CÁRDENAS*

1. DE LA INGOBERNABILIDAD AL PACTO

La administración de Enrique Peña Nieto es la más “transformacional” desde el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, que concluyó en 1994. Ha sido un largo compás de espera, en parte causado (lo que representa una impresionante paradoja) por la llegada de una imperfecta democracia. El tránsito de la dictadura perfecta vargasllosiana a la democracia imperfecta, a la que podrían aderezarse muchos más adjetivos, tuvo lugar en la década de los noventa del siglo XX, y uno de sus muchos resultados ha sido el tener un Poder Legislativo fragmentado (esto es, que ningún partido político tiene por sí mismo una mayoría simple) desde 1997 hasta la fecha. El hecho de que los votos se respetaran y se contaran trajo como resultado legitimidad, pero mayor ingobernabilidad.

En el contexto de un Congreso fuerte a la par de un presidente acotado, siguiendo el modelo estadounidense, y eliminados los poderes metaconstitucionales que gozaron los titulares del Ejecutivo del priato, desde Lázaro Cárdenas (1934-1940) hasta el propio Salinas, el resultado fue la parálisis política. En su Tercer Informe de Gobierno, precisamen-

* Es profesor investigador del Departamento de Economía, Administración y Mercadología del ITESO. Doctor en Economía y maestro en Economía Internacional (Essex, Reino Unido), tiene un diplomado en el Proceso de la Política Exterior de Estados Unidos (Maryland, College Park, EU). Investigador asociado del Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY). Fue funcionario en el Fondo Monetario Internacional y profesor en la Universitat Pompeu Fabra (Barcelona), la UNAM y la Escuela de Periodismo Carlos Septién García.

te ante un Congreso ya controlado por la oposición, Ernesto Zedillo (1994–2000) hizo un llamado a tener una “política económica de Estado”. Nunca se sabrá si el sentido del humor implícito en la propuesta fue involuntario. Los sucesores de Zedillo no tuvieron mejor suerte. Vicente Fox (2000–2006) al parecer esperaba que los legisladores compartieran sus ocurrencias y frivolidad; Felipe Calderón (2006–2012) enfrentó todo su sexenio a un Partido de la Revolución Democrática (PRD) que cuestionaba su legitimidad y a un Partido Revolucionario Institucional (PRI) que crecientemente veía en el horizonte la posibilidad de retomar Los Pinos.

Por ello, el surgimiento del Pacto por México, apenas en el segundo día del gobierno actual (2012–2018), representó una grata y mayúscula sorpresa. Después de 15 años de la cantaleta de las “reformas estructurales”, que ya nadie se creía, se tenía un programa ambicioso, de amplia envergadura y largo plazo. Gobierno, PRI, PRD y el Partido Acción Nacional (PAN) fueron los firmantes. No hacía falta más, pues afortunadamente la composición del Congreso hacía innecesarios los votos (y consecuentes chantajes) de los partidos pequeños, más bien franquicias electorales a la caza del postor más interesante. El Pacto contenía los lineamientos y sus adherentes contaban con los votos necesarios, incluso, para aprobar reformas constitucionales.

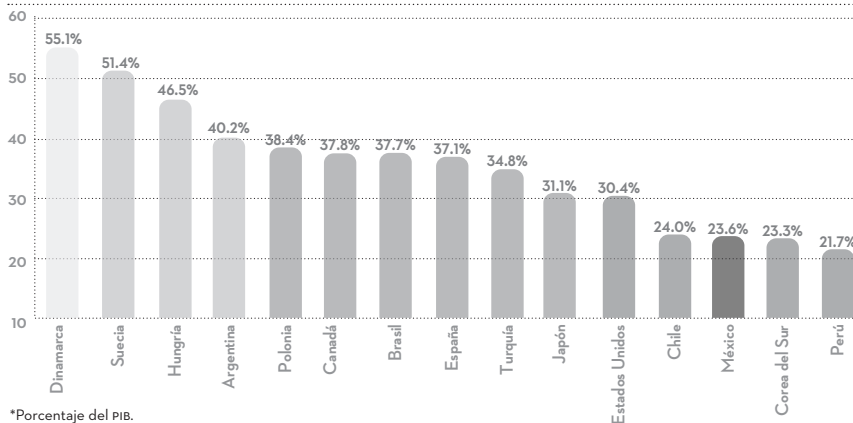
Las reformas educativas y de telecomunicaciones representaron agradables sorpresas proviniendo de un gobierno que, se esperaba, iba a rendir cierta cuota a los poderes fácticos encarnados en instituciones como el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) o Televisa. Mucho dependerá de si esos cambios constitucionales pueden aplicarse plenamente (esto es, de lo que estipulen leyes secundarias y su cumplimiento real), pero las reformas iniciales son dignas de aplauso. La energética, de entrada, fue atinada en buscar modificar la carta magna. El intento de coqueteo con el cardenismo (pasado y presente) fracasó, pero fue una estrategia entendible para buscar apoyo de la izquierda y la derecha en el espectro político. Con todo, no dejó de ser paradójico que resucitó, no a Lázaro, pero sí a

Cuauhtémoc como “líder moral” (esa figura etérea que transpira aires caciquiles) del PRD.

2. GASTANDO EL PETRÓLEO

¿Qué se esperaba después? Una igualmente ambiciosa y clara reforma hacendaria, con una radical reforma fiscal como columna central. Por una parte, la recaudación de impuestos en México ha sido tradicionalmente muy baja, de hecho la más pequeña entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Si consideramos la totalidad de los ingresos públicos, el cuadro no es tan negativo, pero con todo es claro que pueden ser significativamente más elevados; no al nivel de los países escandinavos, pero acercándose a los niveles registrados por Argentina o Brasil, como es claro en la gráfica 4.1

Más grave todavía, en la década reciente el gobierno mexicano, como un todo, se convirtió en un adicto al petróleo. Los fuertes aumentos en los precios internacionales del crudo trajeron consigo también elevados aumentos en los ingresos públicos. Un Poder Ejecutivo débil, conjuntado con un Congreso fragmentado, llevó a que se gastara todo con singular alegría. Las finanzas públicas estaban “sanas” en el sentido de que los ingresos eran ligeramente superiores o inferiores a los egresos (esto es, se tenía un déficit o superávit pequeño), pero lo cierto es que en esos años se gastó un ingreso extraordinario que debió ahorrarse. Fueron tiempos fiscalmente buenos en que se debió tener superávit significativo. Esto era crucial puesto que, a partir de 2004, empezó a caer la producción, y la exportación, de crudo. Dicha caída era más que compensada con los aumentos en los precios, pero representó otro foco amarillo que debió atenderse. Entre 2002 y 2008 los ingresos del sector público aumentaron 58.7% en términos reales (esto es, considerando la inflación), mientras que el gasto aumentó en 51.4% (la diferencia permitió tener un déficit fiscal más pequeño, pero sin llegar a superávit).

GRÁFICA 4.1 INGRESOS PÚBLICOS TOTALES,* 2012

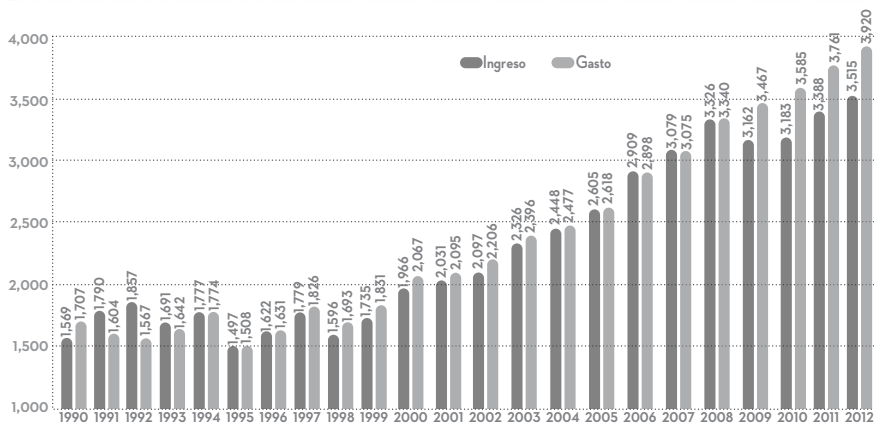
*Porcentaje del PIB.

Fuente: Fondo Monetario Internacional.

Pero la historia cambió a partir de 2009, cuando los precios del crudo abandonaron el camino de la constante subida para caer de manera precipitada, recuperarse y estabilizarse. Desde entonces hay una constante en las finanzas públicas: un déficit significativo, perfectamente financiable por medio del endeudamiento, pero ya no podía hablarse de finanzas públicas en equilibrio. La brecha que se abrió entre gasto e ingreso es evidente en la gráfica 4.2.

Pero desde 2006 había una legislación, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), que establecía que las finanzas públicas debían estar en equilibrio, con los déficit como algo excepcional. Apretar el gasto en plena recesión (y la de 2009 era la más profunda desde 1995) habría sido una locura. Entonces, se hizo un gigantesco truco contable. El gobierno modificó la LFPRH y se estableció que el gasto en inversión de Pemex y sus organismos subsidiarios no se iba a contabilizar para efectos de dicho equilibrio. Así, se mantenía una ficción de finanzas públicas equilibradas, aunque con un déficit real no despreciable (alrededor de 2% del producto interno bruto).

GRÁFICA 4.2 INGRESO Y GASTO* DEL SECTOR PÚBLICO, 1990-2012



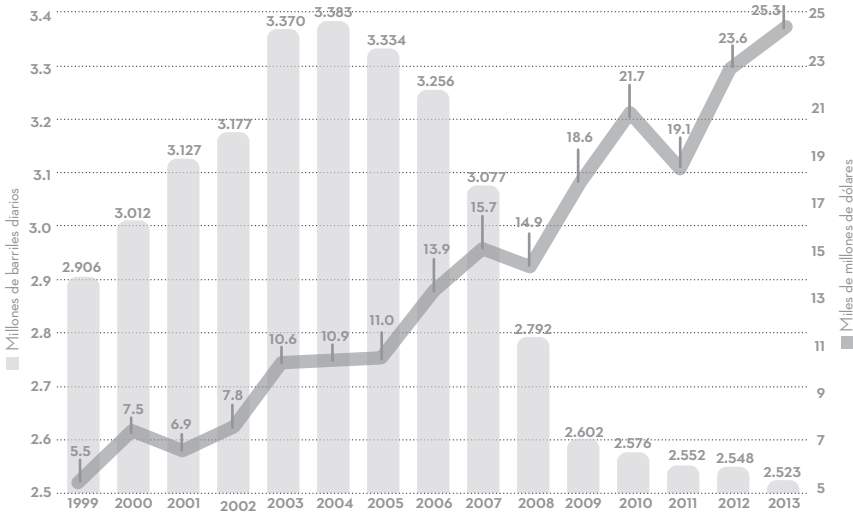
* Términos reales, miles de millones de pesos de diciembre de 2012.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público e Inegi.

Es importante aclarar que el gobierno siempre ha informado, desde entonces, ambos balances (esto es, con y sin Pemex). Y así, con déficit, se continuó durante el resto del sexenio de Felipe Calderón, puesto que el precio del petróleo se mantuvo más o menos estable, y la producción de crudo estancada. El detalle es que el gasto de inversión de Pemex tiene una tendencia explosiva, que finalmente representará un déficit más abultado. Y el problema es que esas inversiones masivas lo único que han logrado es mantener la producción en un suave declive, en lugar de incrementarla (como ilustra la gráfica 4.3).

3. INGRESOS; DOS FUENTES DESPERDICIAS

La dependencia petrolera, la existencia de un déficit significativo (si bien no alarmante) y la baja recaudación, así como un nuevo gobierno con planes y programas que requerían recursos adicionales, destacan entre las razones del gobierno de Enrique Peña Nieto para explicar el imperativo de realizar una reforma fiscal.

GRÁFICA 4.3 PRODUCCIÓN DE CRUDO E INVERSIONES REALIZADAS POR PEMEX

Fuente: Petróleos Mexicanos.

Había dos elementos que podían permitir aumentar rápida y significativamente el ingreso público. El primero era la extensión a alimentos y medicinas del impuesto al valor agregado (IVA). Esta era considerada como algo obligado dada la eficacia de ese impuesto para recaudar. Sin duda, habría golpeado a los menos privilegiados, pero en ese caso la compensación tenía que llegar por medio de un gasto público fortalecido gracias al ingreso adicional. Ya la Secretaría de Hacienda tenía lista una estimación de lo que habría significado la extensión del IVA: 163 mil millones de pesos.

Pero la reforma educativa y el encarcelamiento de Elba Esther Gordillo, lideresa del SNTE, habían traído como consecuencia un considerable aumento en la fuerza de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE). La paradoja fue mayúscula, pues cortando la cabeza de la medusa que representaba el SNTE el gobierno federal causó el surgimiento de una hidra multicefálica, y que mudó sus protestas

multitudinarias de las calles de Oaxaca o Morelia a la ciudad de México —y con enorme éxito—. ¿Puede explicarse que se abandonara la extensión del IVA por el desquiciamiento en las calles capitalinas? Nunca se sabrá, pero es probable. Es preciso apuntar, por otra parte, que sí habrá una tasa de IVA para alimentos... aquellos consumidos por perros, gatos y otras mascotas domésticas. Por el momento es imposible conocer el impacto recaudatorio de la medida. Es improbable, aunque no puede descartarse, que dicho ajuste sea una muestra de sentido del humor por parte del gobierno.

Existía otra posibilidad de recaudación disponible que, al igual que el IVA, habría traído una cantidad significativa de recursos de forma eficiente y rápida: convertir cada una de las bombas de gasolina de Pemex en máquinas recaudadoras de impuesto, en lugar de fuente de dinero para aquellos que las utilizaban para llenar el respectivo tanque. Esto es, eliminar el subsidio a la gasolina y de nuevo convertir el impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) al combustible en un impuesto de verdad, es decir, una fuente de recursos para el erario.

El IVA a alimentos y medicinas habría sido ciertamente controvertido, y sin duda impactado a los que menos tienen, puesto que difícilmente gastan en otras cosas. Podía, pues, defenderse que no se aplicara la medida. Lo que no es defendible es el subsidio a la gasolina: es impresionantemente regresivo, puesto que beneficia, de manera desmedida, más a aquellos con automóvil propio que a los sufridos usuarios del transporte público. De acuerdo con estimaciones de la Secretaría de Hacienda, 43% del subsidio a las gasolinas beneficia al decil más rico de la población, mientras que 10% más pobre recibe 0.6% del subsidio. Y, por si ello fuera poco, es contaminante.

¿Cuál fue el origen de dicho subsidio? Puramente político: Vicente Fox congeló el precio de las gasolinas para que no siguieran los precios internacionales (al alza) y así quitar una bandera a Andrés Manuel López Obrador. En el año electoral de 2006 fue cuando el impuesto se transformó en subsidio. Como Felipe Calderón prosiguió con una política que mezcló congelamiento de precios o en extremo alzas mo-

deradas (de a centavos por mes, que son popularmente conocidas como “gasolinazos”) el subsidio alcanzó niveles de escándalo (lo peculiar es que Calderón presumía de ser ecologista). El regalo de dinero vía las bombas de gasolina fue gigantesco en 2008 (223,700 millones de pesos) y en 2012 (222,800 millones de pesos). En todo el sexenio calderonista, ascendió a 740,800 millones de pesos, esto es, equivalente a más de 5% del PIB de 2012. En el primer año de Peña Nieto el subsidio se mantiene jugoso, si bien reducido por la estabilidad internacional de los precios del crudo y los aumentos centaveros que se han hecho. Con todo, es probable que en 2013 ascienda a alrededor de cien mil millones de pesos, como muestra la gráfica 4.4.

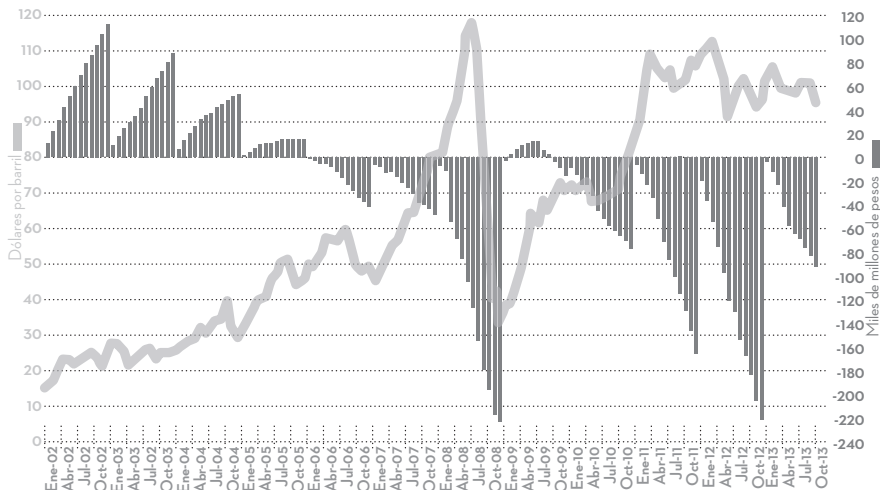
¿Cuál es el potencial recaudatorio del IEPS a la gasolina como impuesto? Entre 1993 y 2004 dicha recaudación ascendió a 1.1% del PIB en promedio. Esto sería equivalente, en 2013, a unos 170 mil millones de pesos. Esto es, si el gobierno dejara de regalar 100 mil millones en subsidio, y además aumentara el IEPS al nivel recaudatorio de 1993–2004, entonces se tendría una recaudación equivalente a 270 mil millones de pesos.

La iniciativa original del gobierno en materia fiscal presentada al Congreso a principio de septiembre de 2013, con sus numerosísimas modificaciones, preveía ingresos adicionales por 240 millones de pesos en 2014. En otras palabras, solo por medio de la gasolina se pudo recaudar significativamente más. La extensión del IVA, por sí mismo, habría traído 163 mil millones. Estas dos son, quizá, las grandes oportunidades perdidas en materia fiscal.

4. LA REFORMA REAL: LO BUENO, LO MALO Y LO FEO

El paquete fiscal que se presentó, en cambio, fue complejo y estuvo plagado de medidas controvertidas. Hubo de todo y se tocaba una multiplicidad de intereses, logrando el peculiar resultado de dejar descontentos a todos a pesar de anular diversas propuestas (como fue la carga fiscal que se pretendía para los servicios de educación privada).

GRÁFICA 4.4 IEPS A LAS GASOLINAS Y PRECIO DE LA MEZCLA MEXICANA DE CRUDO DE EXPORTACIÓN, 2002-2013*



* Flujos acumulados en miles de millones de pesos y dólares por barril.
Fuente: Pemex y Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Entre lo bueno de la reforma fiscal destacan medidas de simplificación: desaparece el detestado impuesto empresarial a tasa única (IETU) y también el impuesto a los depósitos en efectivo (IDE). Una simplificación bienvenida, pues además es poco onerosa para el erario; el primero recaudaba relativamente poco y el segundo también se había transformado en un subsidio (al igual que el IEPS a la gasolina, mostrando una recaudación negativa). La simplificación del impuesto sobre la renta (ISR) y sus modificaciones compensarán lo que traían ambos impuestos. También por el lado de lo positivo destaca un llamado “impuesto verde” que gravará combustibles fósiles con una tasa que puede llegar hasta 3% sobre el precio de venta.

Igualmente digno de bienvenida es la homologación del IVA al nivel nacional, esto es, dicho impuesto en estados fronterizos pasa de 11% a 16%. Es probable que el aumento de precios que ello traerá sea menos

de lo que podría esperarse, y cualquier supuesta pérdida de competitividad es relativamente menor. Por otra parte, el potencial recaudatorio es significativo.

Sin embargo, dado que no se extendió el IVA y se mantiene la gasolina barata, lo malo es que no había más remedio que apretar a los contribuyentes ya cautivos. Esto es, aumentar las tasas marginales del ISR. Y así se hizo, con la máxima llegando a 35%. Por otra parte, son aumentos que no golpean a las clases medias, a menos que se quiera suscribir el mito de que una persona que percibe alrededor de 40 mil pesos mensuales es digno miembro de la clase media. La tasa de 35% será para los extremadamente afortunados que perciben al menos un cuarto de millón de pesos cada mes. Desde la perspectiva del ISR, es una reforma progresiva (aunque, evidentemente, no obtuvo el aplauso de los afectados). Las empresas se verán afectadas tanto por aumentos en el ISR como por un nuevo gravamen a los dividendos y a las ganancias en capital obtenidos en la bolsa de valores.

5. EL REGRESO DEL DÉFICIT: GASTE AHORA (YO) Y PAGUE DESPUÉS (OTRO)

Aparte de la oportunidad desperdiciada en materia de IVA y gasolinas, un aspecto profundamente negativo de la reforma hacendaria lo representa el relajamiento de la ortodoxia fiscal debido a una fuerte alza en el gasto deficitario.

Uno de los elementos más distintivos del discurso de Peña Nieto al tomar posesión fue el anuncio de varias “decisiones”, lo que dio un aire de clara visión, además de ejecutivo, al nuevo gobierno. La décimo segunda decisión fue contundente: “cero” déficit presupuestal para 2013. Parecía marcar una clara continuación de la ortodoxia en finanzas públicas, si bien menos rígida desde el relajamiento de la LFPRH. Y, dada esa relajación, el déficit “cero” era, en realidad, de 2% del PIB (con inversiones de Pemex).

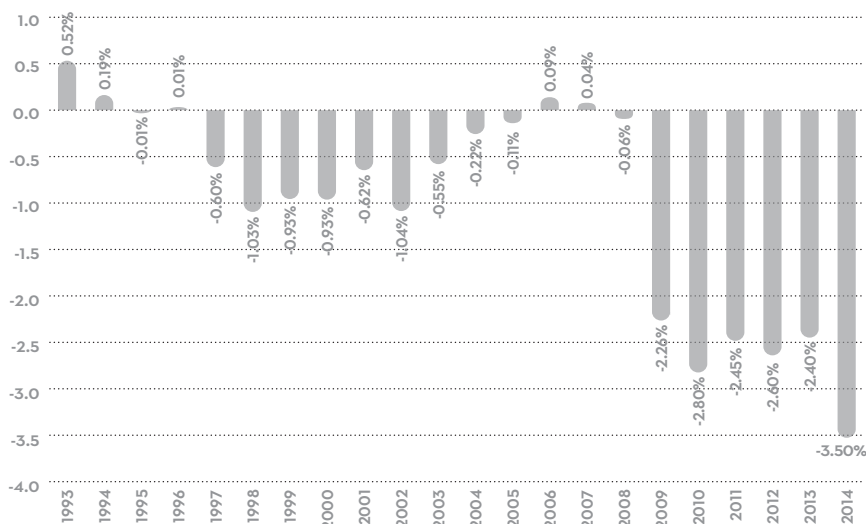
Pero para 2013 se esperaba un crecimiento de alrededor de 3.5%, cifra que resultaría excesivamente optimista. A lo largo del año el PIB fue perdiendo dinamismo, y es probable que el crecimiento cierre poco arriba de 1%. No es una recesión, pero sin duda es una fuerte desaceleración.

El problema es que el gobierno entró en pánico. La respuesta ha sido contundente: a gastar, aunque sea sin ingresar. Ni siquiera se esperó a que se aprobara la reforma hacendaria, sino que se proyectó para 2013 cerrar con un déficit de 0.4% del PIB (esto es, de 2.4% con Pemex). Y como el dinero recaudado por la reforma fiscal no es suficiente para todo lo que el gobierno quiere gastar, para 2014 se proyecta un desequilibrio presupuestal de 1.5% (esto es, en realidad de 3.5%, que sería el más elevado desde 1990; véase la gráfica 4.5).

En ese sentido, Peña Nieto recuerda a otro presidente: Luis Echeverría (1970–1976), quien aumentó en forma desmedida el gasto después de que, en su primer año de gobierno, la economía experimentó una fuerte desaceleración (que no recesión). Echeverría expandió el gasto mucho más de lo que propone hacerlo Peña, pero es evidente que la ortodoxia fiscal que prevaleció durante un cuarto de siglo no goza ya de tanto favor en Los Pinos o en la Secretaría de Hacienda.

Pero ocurre que la LFPRH representaba un obstáculo para el desequilibrio fiscal que buscaba el gobierno. Así, como parte de la reforma hacendaria, simplemente, el Ejecutivo propuso una nueva ley, que fue aprobada como parte del paquete. ¿Qué propone? Que haya equilibrio presupuestal, sí, pero a lo largo del ciclo económico, esto es, en ocasiones déficit y en ocasiones superávit que se cancelen mutuamente, los primeros cuando la economía está en bajo crecimiento y los segundos en periodos de auge. La idea no es mala, de hecho es muy sensata (pedir de manera constante un equilibrio fiscal en épocas buenas y malas no es lo ideal) pero sucede que el gobierno proyecta que se regrese al déficit “cero” (sin Pemex) hasta 2017 o 2018. En pocas palabras, esta administración se ha autoincrementado el límite de la tarjeta de crédito, y la cuenta la pagará el que sigue.

GRÁFICA 4.5 BALANCE FISCAL DEL SECTOR PÚBLICO*, 1993-2014**



* Porcentaje del PIB.

** 2013 y 2014 son proyecciones de la SHCP.

Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público e Inegi.

6. CONCLUSIÓN

Para un observador externo, la reforma hacendaria representa un conjunto de oportunidades perdidas: un ejercicio improvisado que evitó lo que hubiera sido ideal ante protestas que, por otros motivos, tenían tomadas las calles de la ciudad de México. No fue una continuación de una serie de reformas (educativa, telecomunicaciones, energética) cuidadosamente elaboradas, sino un champurrado fiscal mezclado con el abandono de la ortodoxia presupuestal. Es evidente que tiene aspectos muy positivos (es progresiva, destacadamente), pero dista mucho de lo que debía y pudo ser.