

Política fiscal de México; un análisis posterior a la crisis y su incidencia en el crecimiento económico al primer semestre del 2016.

Ángel Sandoval Hernández¹

Mtra. Martha Navidad Courcelle²

Palabras Clave: política fiscal, ingresos públicos, reforma fiscal, gasto público y crecimiento económico.

Resumen

Este trabajo tiene como prioridad analizar los componentes principales de la política fiscal en México y su impacto en el crecimiento económico al primer semestre del 2016, a partir de la inclusión de un modelo econométrico. Envolviendo las variables de estudio y la participación de las recientes reformas estructurales, así como la volatilidad que existe en los precios del petróleo.

¹ Alumno del noveno semestre de la Licenciatura en Economía de la Universidad Siglo XXI, Estado de México

² Profesor de la Universidad Siglo XXI, Estado de México.

Introducción

Las teorías keynesianas, enfocadas a la intervención del Estado en la economía, demostraron que una expansión en el gasto público impactaba de manera positiva en el crecimiento económico, éstas recetas fueron seguidas por el expresidente Franklin Roosevelt en 1933, quien con el denominado *New Deal* sacó a flote la economía estadounidense después de la gran crisis de 1929.

El éxito keynesiano definió un nuevo rumbo económico en donde la macroeconomía era el nuevo pilar de estudio y para su conducción eficiente haría uso de las herramientas de la política económica, la cual puede interpretarse por medio de dos términos, por un lado, aquello que “suele aplicarse a las medidas y actuaciones de las autoridades en el terreno económico orientadas a conseguir determinados fines” y al “tratamiento y análisis científico de las acciones llevadas a cabo por los gobiernos y otras instituciones.”³

De acuerdo con Stiglitz “los economistas y otros pensadores se han dado cuenta de las importantes limitaciones de la capacidad del sector privado para generar resultados eficientes y satisfacer ciertas necesidades sociales básicas. El intento de corregir estos fallos ha aumentado el papel del Estado en la economía de mercado.”⁴

Pero a partir del derrumbe de las teorías keynesianas en los años setenta, se emprendieron políticas encaminadas al liberalismo resucitando supuestos de lo que en su momento se denominaron teorías clásicas, sin embargo, la gran crisis inmobiliaria del 2008 cambió de manera radical toda esta serie de teorías económicas que en su momento se habían gestado, las únicas que pudieron salir en defensa del gran colapso financiero fueron las keynesianas, con incentivos del gobierno para rescatar a la economía, pero a pesar de que las políticas económicas han permanecido laxas, no se ha encontrado el impacto deseado, en el caso de la política fiscal, se ha incrementado de manera significativa el gasto sin embargo éste no ha tenido una reacción positiva y lo que único que se ha logrado es que muchos países, entre ellos México, solo acumulen altas tasas de deuda. En el caso de la política monetaria, la tasa de interés de corto plazo se ha mantenido a niveles mínimos históricos, algunos bancos centrales como el de Japón o el Banco Central Europeo han decidido mantener tasas

³ Cuadrado Roura Juan, Políticas Económicas, objetivos e instrumentos, 2006, página 20

⁴ Stiglitz Joseph, La Economía en el Sector público, 2000, página 31.

negativas y sin lograr tener la incidencia en el crecimiento económico como gran parte de la literatura macroeconómica convencional lo sugiere.

Actualmente en México se opera a partir de dos políticas económicas relevantes para poder alcanzar sus metas económicas; política monetaria y política fiscal, la primera es controlada por el Banco de México que, desde su autonomía lograda en 1994, su objetivo ha sido controlar la oferta monetaria, salvaguardar el poder adquisitivo y promover el sano funcionamiento del sistema financiero. Mientras que la participación gubernamental se ve más activa dentro de la política fiscal la cual se define como el conjunto de variaciones en los programas de gastos y de ingresos del gobierno, realizados con el fin de colaborar al logro de los objetivos de la política macroeconómica (Fernández, 2006).

El punto central de este trabajo es unirse al todavía latente debate sobre la incidencia de la política fiscal en el crecimiento económico y hacer una revisión coyuntural para el caso de México. Esta entrega se divide en tres segmentos principales. El primero hace una revisión a la bibliografía básica de la política fiscal y el crecimiento, la segunda parte analiza los componentes principales de la política fiscal en México y la última parte se elaboran dos modelos econométricos para saber cuál es el nivel de incidencia del gasto público en la economía y lo frágil que es este gasto ante la recaudación por medio de los impuestos y la dependencia en el precio del petróleo.

1. Revisión Bibliográfica

Desde hace más de tres décadas se comenzó el debate sobre el nivel de participación del estado en el crecimiento económico y los resultados son variados debido a las inmensas interpretaciones cuantitativas hasta en la comprensión de la teoría *per se*, esto ha generado una gran polarización entre investigadores, académicos y quienes están al mando de las políticas económicas. Existen algunos teóricos⁵ que marcan el comienzo del debate con la aportación de Robert Barro en 1990⁶, donde los supuestos parten de que la producción depende de las cantidades existentes de dos factores de producción: capital privado, el sector público y la función de producción presenta rendimientos constantes a escala, además se establece que el gasto es productivo y tiene impactos en la actividad económica, pero el costo

⁵ (Gemmel y Kneller, 2001)

⁶ (Barro, 1990)

de financiamiento del gobierno es equivalente a un alza en los impuestos, lo que cuales sí tienen mayores consecuencias en el crecimiento económico. Caballero (2012) habla sobre los resultados empíricos de Herms y Lensink⁷ quienes realizaron un estudio sobre el impacto macroeconómico de la política fiscal en 33 países incluidos México y confirman la hipótesis de que los distintos tipos de gastos e ingresos por parte del gobierno tienen efectos en la inversión privada, además los gastos en salarios, sueldos y pagos de intereses se desestimulan. En este contexto, Rebelo (1993) destaca que niveles altos de impuestos sobre las rentas del trabajo o del capital desincentivan la acumulación de los factores productivos privados, al reducir la rentabilidad neta de impuestos, por otra parte, tenemos a los subsidios que incentivan la inversión del capital físico y corrigen parte de los fallos de mercado. En 2006 Rezk, Abramovich, y Basso⁸ realizaron una investigación para poner a prueba las teorías keynesianas de expansión fiscal en algunas variables macroeconómicas para Argentina, algunos de sus resultados fueron que el gasto público no tuvo un impacto significativo sobre el producto, pero un alza en impuestos estadísticamente impactó al PIB. Otra vía de captación de recursos públicos es mediante deuda, esto parte del supuesto donde el estado comienza teniendo un nivel de deuda D_1 que se originó por un déficit público. En el periodo 1 el estado gasta G_1 y recauda T_1 , pero a largo plazo tendrá que incrementar su nivel impositivo para generar un superávit fiscal y pagar la deuda más el costo de ésta.

$$D_1 + G_1 + \frac{G_2}{1+r} = T_1 + \frac{T_2}{1+r}$$

La ecuación establece que el valor actual de los ingresos fiscales actuales y futuros deben cubrir el valor actual y futuro más la deuda pública inicial. Por tanto, la restricción intertemporal de la deuda puede tener grandes consecuencias para la economía.

2. Política Fiscal en México

Ingresos públicos en México Los instrumentos de la política fiscal que utiliza el Estado con objeto de recaudar los ingresos, son⁹:

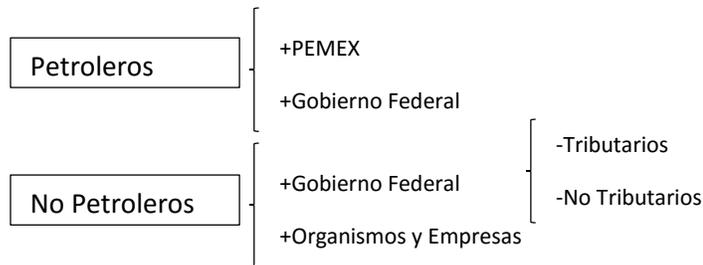
⁷ Ver (Urdiales, 2012) p.161

⁸ Ver (Urdiales, 2012) p.128

⁹ Ver: El Ingreso Tributario en México. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Cámara de Diputados. (2005)

- Conjunto de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que conforma el sistema tributario mexicano.
- Ganancias obtenidas de empresas del sector público.
- Financiamiento público el cual puede provenir de endeudamiento público interno o externo.

En México, las entradas del Estado se clasifican en petroleros y no petroleros.

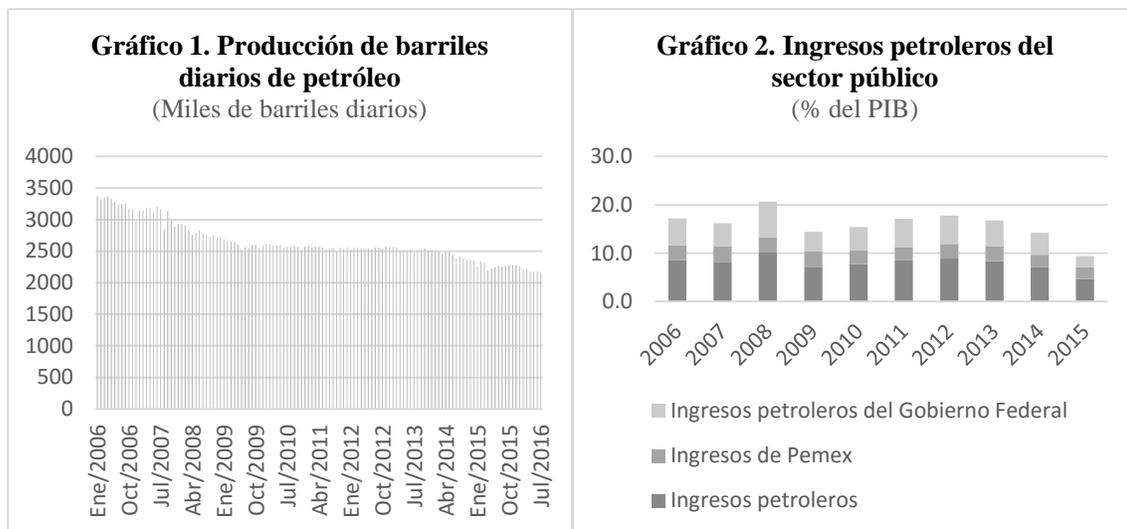


Los primeros corresponden a todo lo obtenido de las utilidades generadas por el mercado petrolero. Mientras que en los no petroleros la recaudación por parte del Gobierno Federal depende de los impuestos, derechos, donaciones y las utilidades de otras empresas paraestatales ajenas a los hidrocarburos.

Ingresos Petroleros:

Los ingresos petroleros comprenden los ingresos tributarios asociados al sector; los derechos por hidrocarburos, los aprovechamientos sobre rendimientos excedentes, así como los ingresos propios de PEMEX¹⁰. Es importante destacar que la recaudación por esta vía no depende del comportamiento de la economía nacional, sino por la evolución del mercado internacional, es decir, la Mezcla Mexicana (MME) está ligada al desempeño de los dos referentes principales del crudo; el West Texas Intermediate (WTI) y el Brent.

¹⁰ El Ingreso Tributario en México. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Cámara de Diputados. (2005) pág. 16.



Fuente: Elaboración propia con datos de SIE-SENER

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP

De enero a diciembre de 2011 los ingresos captados por concepto del petróleo equivalían al 38% del total de ingresos públicos, mientras que en el 2012 llegó al 39% del total. Estos años presentaron alzas importantes en los precios del petróleo y el valor de las exportaciones petroleras en 2011 fue de 49,380 millones de dólares, mientras que en el 2012 disminuyó 2,448 millones de dólares (mdd). Para 2014 el sector de hidrocarburos participó con el 30% de los ingresos, las exportaciones llegaron a 35,638 mdd y para 2015 solo aportó el 20% de la recaudación total, además los envíos de crudo al extranjero cayeron 48% con respecto al año anterior. Este efecto se origina en los últimos meses del 2014, cuando el sector petrolero comenzó a tener repercusiones serias, principalmente por un excedente en la producción de barriles por parte de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y el aumento de oferta de petróleo esquisto por EEUU. Esta industria también se ve dañada por la fortaleza del tipo de cambio, pues el petróleo se comercia con dólares y un aumento del tipo de cambio hunde a los denominados *petroprecios*, por ejemplo, durante febrero de 2016, el tipo de cambio rebasó los 19 pesos por dólar¹¹ y llegó a igualarse con el precio del *crudo*. Si se compara con cifras actuales con las de hace 2 años veremos que el precio de la mezcla mexicana ha caído un 69%. La misma correlación se presenta en la producción de barriles de petróleo (ver gráfico 1), antes de 2007 se mantenía una producción promedio superior a los

¹¹ Cifras consultadas en la página oficial del Banco de México, donde se registra que el 11/02/2016 el tipo de cambio llegó a los 19.17 pesos por dólar.

3 millones de barriles diarios (mdb). Hasta julio de 2016 tan solo se producen 2 millones 157 mil barriles diarios.

En la gráfica 2, se detecta que el punto más alto de recaudación petrolera fue en diciembre de 2013, donde se contabilizaron 168,624.2 millones de pesos, si lo comparamos con el primer trimestre de 2016 vemos una caída de más del 87% de los ingresos.

Ingresos No petroleros

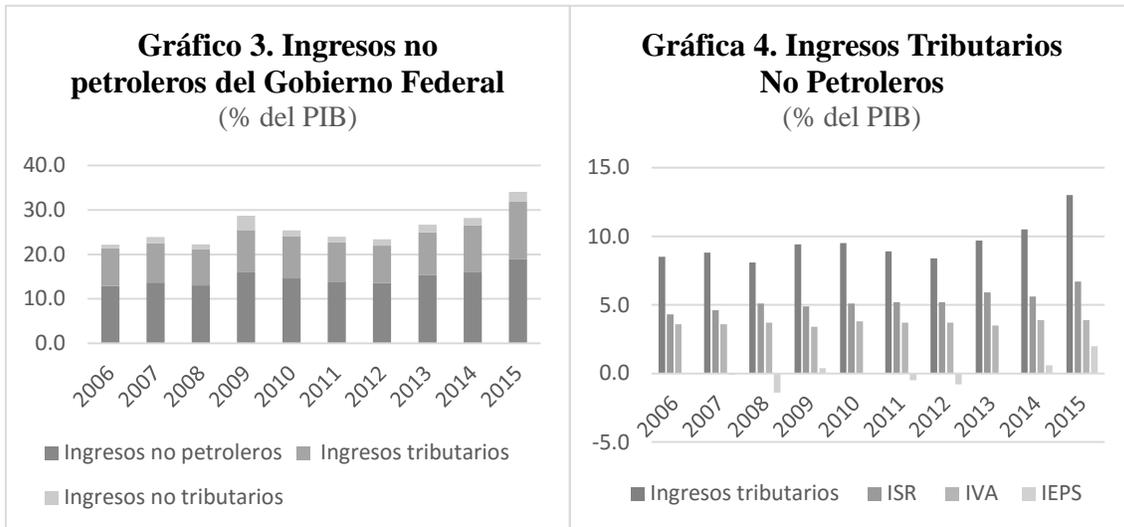
Estos consideran los recursos obtenidos por fuentes distintas del petróleo a través de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras, así como los que obtienen los organismos y empresas bajo control directo presupuestario¹².

Al primer semestre de 2016 los ingresos tributarios representaban el 70% de los ingresos no petroleros, por otra parte, los no tributarios (excluyendo a las paraestatales) contribuían con el 7.6%. En comparación anual de 2014 a 2015 hubo un crecimiento real del 20.7% por concepto de no petroleros, durante el mismo periodo los tributarios presentaron un alza del 27.2% mientras que los no tributarios padecieron una caída del 14% la causa se ve en las aportaciones de las empresas para estatales¹³.

Los **ingresos tributarios** están agrupados en impuestos directos e indirectos, los primeros gravan al ingreso, mientras que los segundos afectan indirectamente el salario por medio de las transacciones.

¹² El Ingreso Tributario en México. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Cámara de Diputados. (2005) pág. 16.

¹³ Datos obtenidos de la página web de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
<http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx>



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP

A lo largo del ejercicio tributario (ver gráfica 4) el Impuesto Sobre la Renta (ISR) es el que más recursos capta, por debajo está el Impuestos al Valor Agregado (IVA), y en tercer lugar está el Impuesto Especial Sobre la Producción (IEPS) . Durante el 2015 el ISR reunió 52.9% de los ingresos tributarios, mientras que el IVA captó 29% y el IEPS el 15%. En comparación anual (2014-2015) los impuestos lograron un aumento del 27.2%.

Los **ingresos no tributarios** se definen como “aprovechamientos, aunque también incluyen contribuciones de mejoras, ingresos propios de los organismos, empresas y aportaciones de seguridad social al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)¹⁴”.

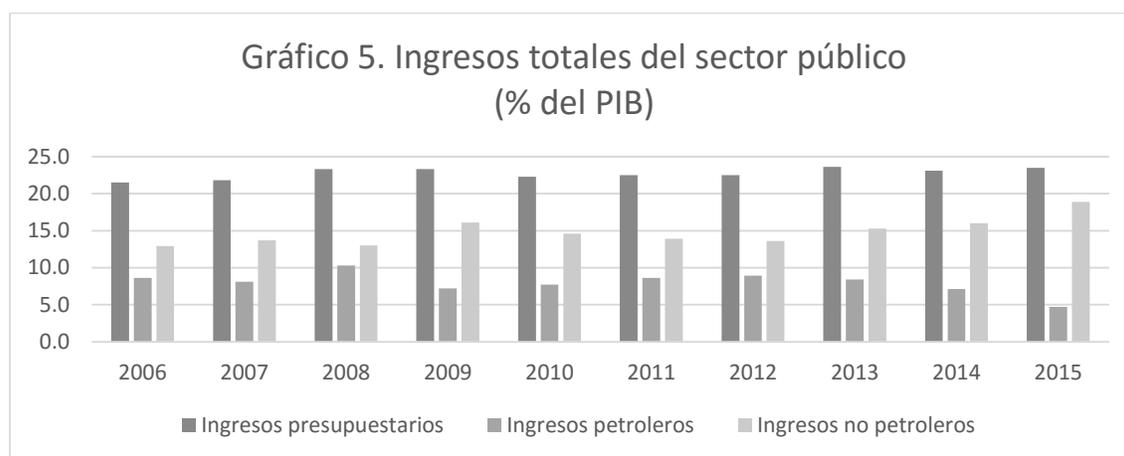
En 2012 estos ingresos generaron 214,809 millones de pesos, es decir, el 6.1% de los ingresos totales dicho año. Durante 2015 captó recursos por 404,413.2 millones de pesos, representando 9.4% del ingreso de ese lapso. Mientras que al primer semestre de 2016 estos representan el 12% de los ingresos totales.

En el caso de los organismos y empresas externas al sector petrolero, en 2015 representaron 19% de los Ingresos no Petroleros y 15% de los ingresos totales del mismo año. CFE es quien aporta más en este rubro sin embargo sus inversiones dependen mucho del gasto que efectúe el gobierno; después de la crisis financiera de 2008 la empresa del estado tuvo caídas fuertes, de agosto de 2008 a 2009 del mismo mes cayeron sus aportaciones 13% al concepto de

¹⁴ (Heath, 2012)

empresas ajenas a los hidrocarburos. Se debe recordar que, ante la extinción de Luz y Fuerza del Centro en octubre de 2009, el gobierno le concedió la operación de la zona centro solo así hubo un ligero repunte en sus ingresos, Actualmente la Comisión Federal de Electricidad presenta cambios en su aportación debido a las reformas estructurales puesta en marcha por el gobierno actual, tema que analizaremos en páginas posteriores.

Petroleros vs No Petroleros



Elaboración propia con datos de la SHCP

Anteriormente se explicaba que en los últimos 24 meses lo que ha presionado a una tendencia a la baja de los ingresos petroleros son una caída en los *petroprecios*. Si hacemos una comparación a nivel del PIB, en 2013 los ingresos dependientes del “oro negro” recaudaron 8.4% del producto, mientras que para 2015 cayeron 3.7% del PIB, sin embargo, el impacto en los ingresos totales fue compensado por la reforma fiscal puesta en marcha en 2014, eso explica lo pendiente un poco más vertical de los ingresos no petroleros llegando a poco más 18% del PIB cuando en 2013 alcanzó 15.3% bajo el mismo parámetro.

A pesar de que los ingresos tributarios no petroleros han presentado un aumento después de las reformas, una de las razones por la cual aún los ingresos no se han fortalecido (significativamente) con la reforma del 2014, es que en sí no fue una reforma adecuada y se siguen las mismas recetas de política fiscal de hace años: “el actual sistema fiscal mexicano es resultado de una mayoría de misceláneas fiscales, las cuales se iniciaron a finales de los

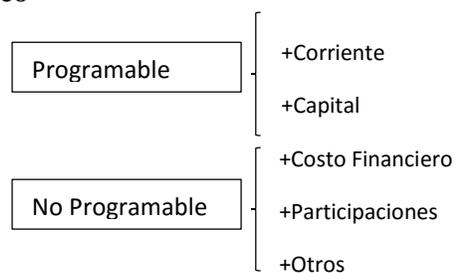
setentas¹⁵” y a su vez los preocupantes datos de empleo informal que superan más del 50% de la población.

Gasto Publico

El gasto neto presupuestario refleja “la totalidad de las erogaciones realizadas por el gobierno federal y los organismos y empresas bajo control presupuestal directo, sin incluir las amortizaciones de la deuda pública¹⁶”. Carstens (2010) sugiere cuestionarse dos puntos importantes acerca del desempeño del gasto: “Primero, si el nivel de gasto público que se ejerce es el adecuado para atender necesidades de un país y segundo, si el ejercicio del gasto se lleva a acabo de manera eficiente. Queda claro que en la medida en que se incrementa la eficiencia, será menor el nivel requerido de gasto para solventar una necesidad específica.”

El gasto público a su vez incide en la demanda agregada, esto dependerá de qué tan grande sea el aumento del gasto público, ya que un incremento mayor de éste ocasionará que las inversiones privadas tengan menor participación en la economía (efecto Crowding out). El efecto desplazamiento se presenta de dos formas: 1) directamente, cuando el gasto público se comporta de manera sustituta al privado y 2) complementario, es decir, cuando se suma el público al privado¹⁷.

El gasto público en México



Juan Amieva-Huerta¹⁸ explica la división del gasto en México, clasificada en Programable y No Programable. “El primero incluye a servicio personales (sueldos y salarios), materiales y suministros (compra de bienes y servicios públicos); servicios generales a la población; gastos de inversión pública (gastos de capital) para la creación de infraestructura pública;

¹⁵ (Amieva-Huerta, 2010). Pág. 54

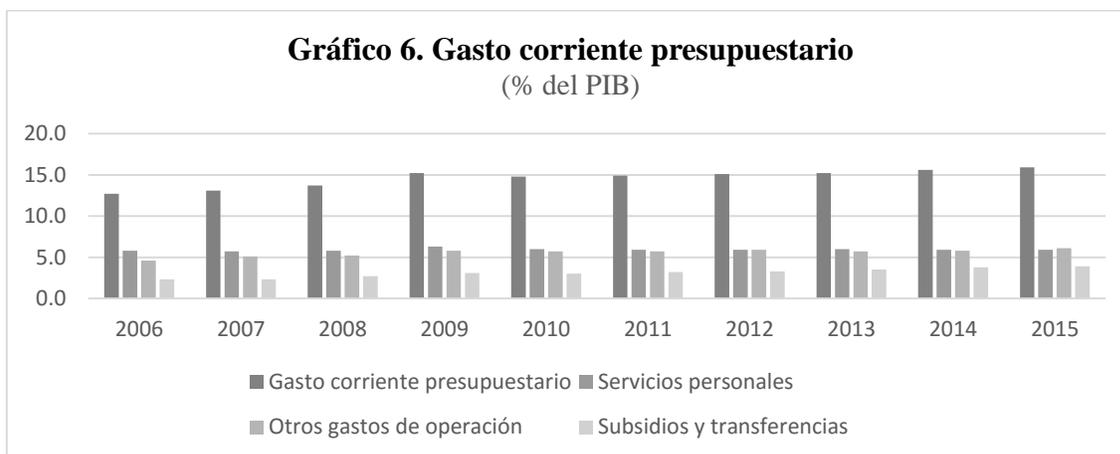
¹⁶ (Heath, 2012) P. 333

¹⁷ Estos efectos se aprecian con mayor detalle en (Caballero Urdiales, 2012).

¹⁸ Ver: Finanzas Públicas en México, Amieva Huerta, 2010. P. 166.

transferencias corrientes y de inversión, en ésta última se incluyen las donaciones y subsidios, así como otras erogaciones. En el caso del no programable incluye a las participaciones que transfiere la federación a los gobiernos estatales y éstos a su vez a los municipales, que son erogaciones de libre disponibilidad para los mismos para proveer de bienes y servicios públicos a la población.”

En el gráfico 6 se representa la evolución de los **gastos corrientes** que hasta 2015 equivalían el 15.9% del PIB. Además, se sustenta que el pago a servicios personales y la adquisición de bienes materiales son los que consumen la mayoría de los ingresos reunidos. Durante la crisis económica de hace 8 años, tan solo el pago a servicios personales representaba casi una cuarta parte (24.7%) del gasto total del 2008, mientras que para el siguiente año este concepto aumentó su gasto en 2.4%. Durante 2015 alcanzó 22.4%, al momento se observa una disminución, pero de 2008 a 2015 el concepto aumentó 313,108.6 millones de pesos, términos porcentuales representa 41%. Es importante mencionar que de esta clasificación también se desprende el gasto a servicios sociales como seguridad, educación, salud y toda la gama de programas sociales federales.



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP

Los subsidios, pese a que representa un nivel bajo del gasto (14.5% de los gastos totales hasta 2015) genera fuertes fallos de mercado. “El problema con ellos en términos generales es que

benefician más a los grupos de la población con ingresos más altos y son regresivos para las familias de menores ingresos¹⁹”.

El **gasto de capital** (o gasto de inversión), suele considerarse uno de los más importantes dentro del desarrollo de una economía donde el Estado tiene participación mayoritaria, pues esta clasificación suele ser calificada por la sociedad y más en países que están en vías de desarrollo, pues tienen mayor necesidad de bienes y servicios básicos públicos, por lo tanto, los gravámenes que se les hace a sus ingresos deben verse reflejados en la inversión de infraestructura, pero no solo eso, sino también será parte de lo que se destine a empresas del Estado, pues éstas a su vez generarán utilidades para financiar el gasto del siguiente año.



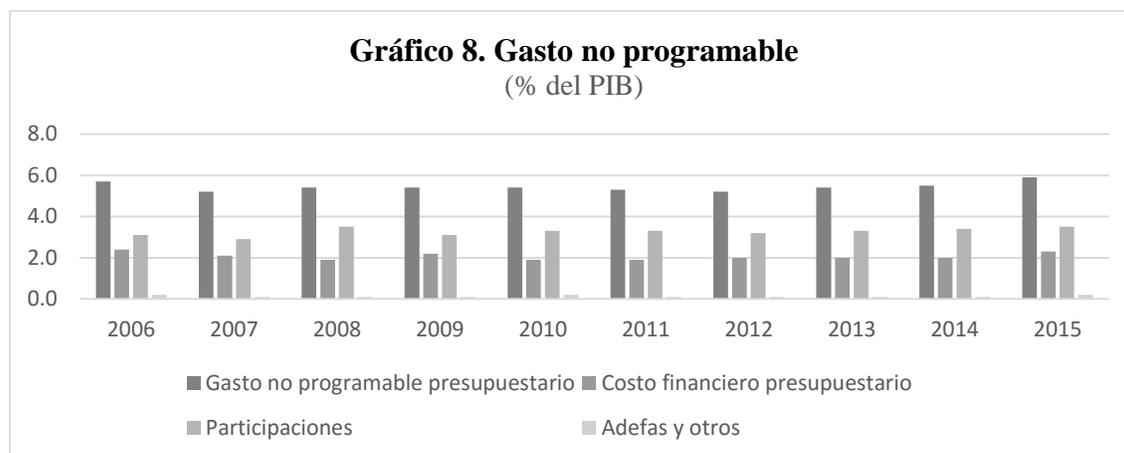
Elaboración propia con datos de la SHCP

En el caso del Gasto de Capital (gráfico 7), la inversión física capta una buena parte del gasto, sin embargo, en los últimos 20 meses mantiene una tendencia a la baja principalmente por los recortes emprendidos durante los últimos 6 meses, si se compara el primer semestre de 2016 versus el 2015 notaremos que existe una caída del 16%. Durante 2009 este concepto tomaba el 90% de los gastos de inversión, para 2015 solo representó el 85%. Para el segundo semestre del 2016 apenas logra el 78% de total de gasto, es bajo si se considera que durante el primer semestre del año anterior era equivalente al 89%.

¹⁹ (Amieva-Huerta, 2010)

El **gasto no programable** son las erogaciones cuyo monto se ajusta de manera automática conforme a fluctuaciones que presentan otras variables durante el ejercicio fiscal²⁰. Esta clasificación responde más al desempeño de la deuda (tema que tocaremos más adelante).

En el caso de los ingresos programables se ve controlada por parte de la Cámara de Diputados la cual programa el gasto en términos devengados. Las diferencias radican en dos conceptos: el diferimiento de pagos y en los Adeudos De Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS). El primero es la distinción entre el gasto que se devenga en un año fiscal (sin considerar cuándo se paga) y el gasto que, efectivamente, se liquida durante el año fiscal. Este monto no forma parte de la deuda pública y determinará casi en su totalidad los ADEFAS para el ejercicio presupuestario siguiente, ya que éstos se definen como el adeudo que quedó sin pagar en los ejercicios anteriores²¹.



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP

El costo financiero de la deuda a 2015 equivale al 2.3% del PIB, y en casi 10 años se a mantenido a un nivel cerca a 2%. Por otra parte el grado de participación de las entidades federativas es el rubro que más consume en este concepto, en 2007 equivalía al 2.7% del PIB mientras que al 2015 subió 0.8% del producto, para colocarse en 3.5%.

Parte de la responsabilidad del gobierno es mantener una estabilidad en las finanzas públicas, sin embargo, desde 2008 los gastos son mayores que los ingresos, este excedente puede ser financiado por tres partes: I) A partir de la acumulación de adeudos fiscales (ADEFAS) II)

²⁰ (Heath, 2012)

²¹ (Heath, 2012)

Créditos del Banco Central al gobierno III) Deuda extranjera e interna. Sin embargo, este último debe mantener en un nivel estable, de lo contrario puede generarse un alza en la variación porcentual de los precios.

Antes de 1994 los crónicos niveles de deuda que presentaba México eran financiados por el Banco de México a partir de una expansión en la base monetaria, lo que también causaba inflación, recordemos que en aquel tiempo el tipo de cambio era fijo y ante los niveles grandes de inflación de hasta tres cifras que el país mantenía, la gente buscaba huir del peso mexicano incrementando su demanda de divisa extranjera, para contener este efecto el Banxico hizo uso de sus reservas internacionales hasta el punto que el tipo de cambio pasó de fijo a flexible.

Balance del Sector Público Y Deuda

El Balance público indica la postura de las finanzas públicas en México. Para ello es importante destacar dos indicadores relevantes para medir su desempeño: I) Balance Primario y II) Balance Operacional.

El Balance Primario indica la diferencia entre ingresos totales menos los egresos totales, excluyendo el pago de intereses. “Al medir la postura fiscal sin este costo se obtiene una medida de los excedentes o faltantes de recursos financieros en términos monetarios, que refleja el esfuerzo o relajamiento fiscal en un ejercicio determinado al excluir el servicio de obligaciones adquiridas en el pasado²²”.

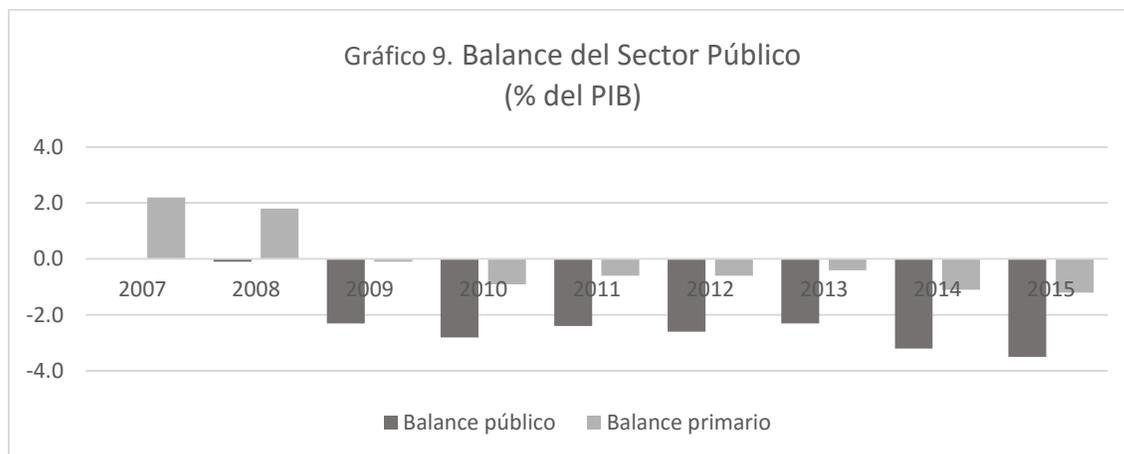
Durante el génesis de la crisis inmobiliaria México comenzó a adquirir deuda para poder rescatar a la economía, en su proyecto de Criterios Generales de Política Económica²³ para el año 2010 se lee que en octubre de 2008 “el gobierno anunció que destinaría, a través de la banca de desarrollo, apoyos por un total de 90 mil millones de pesos para reactivar el mercado de deuda, con el objeto de atender las necesidades de financiamiento del sector empresarial”.

En el año 2008 el déficit alcanzó 0.1% del PIB, mientras que en el 2009 llegó a 2.3% y en 2015 representa el 3.5% del PIB (ver gráfico 9).

²² (Heath, 2012)

²³ Ver: Criterios Generales de Política Económica.

http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2010.pdf



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP

El balance operacional “Es un indicador relevante para evaluar el efecto real de las finanzas públicas sobre la demanda agregada, por lo que aumenta su importancia en periodos de alta inflación²⁴. Sin embargo, este último no se le ha dado la importancia debida puesto que la diferencia de este con el primario es marginal.

Heath (2012, p.353) cita a Carmen M. Reinhart y Kenneth S. Rogoff²⁵, quien en 2011 publicaron un trabajo de investigación sobre lo importante que es monitorear los balances fiscales, en el estudio hallaron que incrementos rápidos en la deuda externa anteceden las crisis bancarias que a largo plazo llegan a una crisis de deuda soberana.

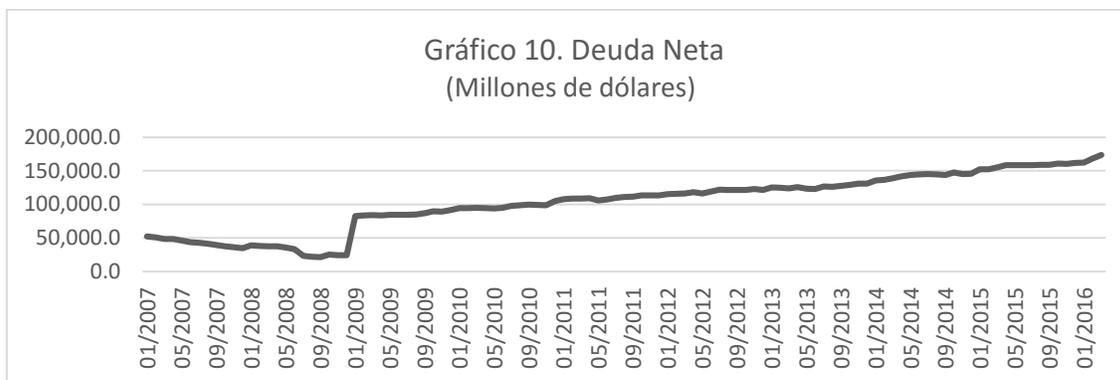
Deuda en México

Partamos del concepto de deuda, que de acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI)²⁶ “La deuda externa bruta es el monto pendiente de reembolso en un determinado momento de los pasivos corrientes reales y no contingentes asumidos por residentes de una economía frente a no residentes con el compromiso de realizar en el futuro pagos de principal, intereses o ambos”.

²⁴ (Heath, 2012)

²⁵ (Reinhart & Rogoff, 2011)

²⁶ (FMI, 2013)



La gráfica 12 devela la búsqueda de financiación externa del gasto público a través de la deuda, de no llevar un adecuado manejo de ésta, a largo plazo puede que se vuelva más crónico. Ahora, es relevante saber que parte de esta deuda está en divisa extranjera, es decir, la volatilidad en el tipo cambio también impacta en esta variable.

A pesar de la implementación de la reforma hacendaria de 2014 que aumentó la captación de ingresos públicos, durante éste año y al primer semestre de 2016, aún no se logra mantener un nivel estable de gasto, pues en lo que va del sexenio se han ejercido 3 recortes al presupuesto, a consecuencia de la fragilidad existente en las finanzas públicas. Durante 2016 se han hecho dos recortes al gasto público. El primer recorte al gasto fue en febrero, donde poco más de 132 mdp se recortaron, 100 mdp correspondían a PEMEX parte de esto se debe al mal desempeño que ha mostrado, al menos la calificación otorgada por Moody's en abril de 2016²⁷ fue de Baa3, con una perspectiva actual negativa por los descalabros a lo interno de la empresa, lo mismo para CFE, aunque esta mantiene una calificación Baa1, consideran que también sufre ciertas dificultades en su desempeño financiero, pero en el largo plazo tiene posibilidades de recuperarse.

El segundo ajuste fue el 24 de junio de 2016, aprovechando la coyuntura del referéndum británico de permanecer o salir de la Unión Europea, se anunció un recorte de más de 31 mdp, el 92% del recorte fue a gasto corriente, mientras que el 8% a gasto de inversión.

Sin embargo, las acciones ejercidas en el gasto no han sido suficientes para mostrar estabilidad en la política fiscal mexicana, esto también le ha valido una baja perspectiva crediticia a México por parte de Moody's y S&P.

²⁷ Ver: El Financiero, "Moody's genera una cascada de notas negativas a México". Abril 2016.

Algunos estudios tanto de SHCP y Banxico²⁸ que se hacían posteriores a la crisis mencionaban que el nivel de recaudación es bajo y que por lo tanto no se cumplen con las expectativas de crecimiento. La tasa de crecimiento promedio de 2010 a 2015 es de 3.2%, mientras que el PIB sin inversión pública ha avanzado a una tasa promedio real de 3.6%.

Reformas Fiscales en México

Reforma Fiscal 2008

En septiembre de 2007 se aprobaron un par de leyes fiscales impuesto empresarial a tasa única (IETU) y el impuesto a los depósitos en efectivo (IDE). Los objetivos que se perseguían de acuerdo al comunicado publicado en la página del SAT²⁹ dice: “es necesario que nuestro país cuente con un sistema tributario más equitativo y simple que evite la evasión y la elusión fiscal”.

El Proyecto de ley del IETU original enviado al congreso consideraba una recaudación aproximada con el producto de 0.9% en 2008, 0.94 en 2009, 1.0% en 2010 y 1.1% del PIB en 2011.³⁰ Sin embargo tuvo afectaciones considerables en el sector productivo y se emprendieron modificaciones por parte del Congreso, lo que derrumbó las expectativas de recaudación.

Mientras que la meta del IDE era identificar a las personas que omitan total o parcialmente pagar contribuciones. La aplicación de éste en 2008 aportó poco más de 17 millones de pesos comparada a los 2.8 mdp que estimaban recaudaría, para 2010 solo alcanzó 11,856 millones de pesos³¹, el poco éxito propició que no se considerara en el presupuesto del 2013.

Reforma Fiscal 2009

A consecuencia de la crisis financiera del 2008, el gobierno federal actuó implementando una nueva reforma fiscal que incluía:

²⁸ (Amieva-Huerta, 2010)

²⁹ Aspectos Relevantes de la Reforma Hacendaria 2008.

http://www.sat.gob.mx/fichas_tematicas/reforma_fiscal/Paginas/aspectos_2008.aspx

³⁰ (Amieva-Huerta, 2010) Pág. 65

³¹ Cifras obtenidas del portal web de la SHCP.

- IVA, pasaba de 10 a 11% en la zona fronteriza, mientras que en el resto aumentaba de 15% a 16%.
- ISR se incrementaría durante 3 años de 28 a 30%, para 2013 reduciría un punto porcentual y para 2014 regresaría a 28%.
- Impuesto a telecomunicaciones de 3%.

Sin embargo, el crecimiento porcentual de los ingresos en México solo fue 0.9% de 2009 a 2010. Los petroleros recaudaron el 34.7% del total, mientras que los no petroleros 65.30%.

Reforma Fiscal 2014

Entre el paquete de 11 reformas promulgadas por el presidente Peña Nieto sobresale la Reforma Hacendaria y entre sus objetivos buscaba; fortalecer la capacidad financiera del Estado Mexicano, mayor progresividad en el pago de impuestos, promover la formalidad y fortalecer a Petróleos Mexicanos³². Para cumplir sus metas desarrollaron una Miscelánea Fiscal donde gravaron principalmente a los alimentos chatarra, comida para mascotas y el IVA pasó de 11 a 16% en la zona fronteriza. El ISR era de 30% a quienes generaban ingresos anuales de casi medio millón de pesos, 32% a quienes obtenga 750 mil anuales y 34% a ingresos mayores al millón de pesos. También destacaba la eliminación del IDE y el IETU. Por último, la creación de un nuevo régimen fiscal para PEMEX buscaba disminuir “la carga fiscal de la empresa al dotarla de un régimen similar al de otras empresas y permitirá que las decisiones de asignación de recursos persigan el fin de maximizar el bienestar social”³³. Los resultados fue un crecimiento de los ingresos en 0.8% respecto al año antecesor, pese a que los ingresos petroleros comenzaron a presentar síntomas negativos a finales de 2014, para 2015 el impacto de la reforma llevó a los ingresos no tributarios a crecer 20.7% con respecto al año anterior y el total de los ingresos 4.3%.

Podríamos manifestar de manera tentativa que la reforma en 2014 ayudó a liberarnos de la dependencia de los ingresos derivados del petróleo, porque anudada a ella estaba la energética que obligaba tanto a Pemex y CFE deslindarlos un poco del ejercicio de gasto

³² Ver: Reforma Hacendaria y Social, Secretaría de Hacienda y Crédito Público: http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Ingresos_ley/2014/iniciativa_lif_2014.pdf

³³ Ver: Reforma Hacendaria y Social, Secretaría de Hacienda y Crédito Público: http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Ingresos_ley/2014/iniciativa_lif_2014.pdf. Pág.7

público ya que algunas de sus actividades pasarían a manos de empresas privadas y solo compartirían utilidades netas.

3. Modelo econométrico

Para comprobar cuál es la incidencia del gasto público en el crecimiento económico en México, usaremos el producto interno bruto (pib) como variable dependiente del gasto público (gp), la formación bruta de capital (fbc) y la incidencia del (isr) en el crecimiento, este impuesto se incorpora pues en el supuesto de que gravar a la renta desincentiva a la inversión. El segundo modelo medirá la fragilidad del gasto público ante las variaciones en los precios del petróleo, así como el apoyo de la deuda: por tanto, gasto público (gp) será una variable dependiente de los ingresos petroleros (ip), los ingresos no petroleros (inp) y el nivel de deuda neta del gobierno (de). Los datos usados para los dos modelos fueron obtenidos del portal de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Para ambos modelos se usaron datos anuales de 1990 hasta 2015.

Variable	Coefficiente	Std. Error	Variable	Coefficiente	Std. Error
C	466578.8	128378.3	C	1649.507488	0.161413
Fbc	3.047616	0.343980	Ip	1.041482479	7.600423
Gp	1.483733	0.555696	Inp	0.716273309	7.191199
isr	-1.601673	1.751892	De	0.025668684	4.222567
R-squared	0.96906		R-squared	0.827617	

A partir de los resultados de ambos modelos se demuestra lo siguiente:

- La participación de la inversión privada tiene mayor incidencia en el PIB que el gasto público, sin embargo, el gasto no deja de aportar al crecimiento. Caballero (2012) demuestra también que el gasto de gobierno tiene una incidencia positiva en la inversión privada, por tanto, no se genera un efecto desplazamiento (Crowding out) como la teoría convencional lo sugiere. Si el gasto público y la inversión privada gastaran 100 mil millones de pesos de manera separada el producto crecería 917,804.8 millones de pesos

- Se introdujo al ISR para medir qué tan afectado se ve el crecimiento ante un impuesto a la renta, los resultados señalan que los aumentos de gravamen generan un impacto negativo, este efecto tuvo mayor repercusión a partir de las reformas emprendidas por el gabinete actual, también se considera que el efecto buscado no se refleja directamente en el crecimiento sino en uno de sus componentes como lo es la inversión privada.
- A pesar de la repercusión que ocasiona un aumento del ISR, esto se tendría que compensar con un mayor nivel de recaudación que incida en la economía, pero el gasto sigue siendo un gran dependiente de sector petrolero, pese a que este rubro solo aporte el 22% de los ingresos totales al 2015 y al primer semestre de 2016 el 14%.
- En el caso de la deuda se intentó medir el qué propenso es que el gasto se debilite por el pago de deuda, a pesar de que presenta una correlación positiva, eso explica los constantes recortes que se han hecho en los últimos dos años.
- El último punto y quizá el más importante es que el gasto público en México no genera impactos significativos en la economía, pese a que la teoría convencional pregona de ser la variable más relevante a corto plazo.

4. Conclusiones

La política fiscal ha perdido importancia en el crecimiento económico de México, a pesar de que las grandes cantidades de gasto público que se erogan para lograr los objetivos macroeconómicos. Se ha buscado corregir la alta dependencia de los hidrocarburos por medio de reformas fiscales, pero este sigue siendo el rubro más relevante al momento de tomar decisiones mientras que las acciones para captar recursos mediante impuestos suele tener éxito al momento de analizar recaudación, sin embargo esos recursos se emplean de mal forma, ya sea mediante el pago de subsidios o al gasto en programas sociales que terminan sin tener el impacto deseado, a eso habrá que sumarle el costo de la corrupción y los altos niveles de informalidad.

Si se desea generar un verdadero impacto en la economía, la solución no está en un incremento de impuestos, pues los que hay han generado fallos de mercado importantes. Por tanto, se deben reformular la captación para que tenga menos costos de oportunidad para los contribuyentes y así se unan más al pago de impuestos, de esa manera se dependerá en mayor

medida de recursos que provengan de los ingresos petroleros, ya que éstos afectan más al gasto público. Mientras que en el gasto se debe incidir más en el gasto corriente, reformular muchos proyectos sociales que no generan beneficios esperados y transparentar las cuentas públicas, de esta manera la sociedad estará más informada acerca del uso de sus impuestos.

Bibliografía

- Amieva-Huerta, J. (2010). *Finanzas Públicas en México*. México: Porrúa .
- Bailleres, A., Aureoles, C., Fabio, M., & Carstens, A. (2010). *Aspectos de Política Fiscal*. México: Ernst & Young.
- Birch, P., & Jorgen, H. (2009). *Introducción a la Macroeconomía Avanzada*. Mc Graw Hill.
- Cuadrado, J. (2006). *Política Económica: elaboración, objetivos e instrumentos*. España: Mc Graw Hill.
- De Gregorio, J. (2012). *Macroeconomía: políticas y aplicaciones*. Chile: Pearson.
- Diputados, C. d. (2013). *Reforma Social y Hacendaria 2014. Estadísticas*. (mayo de 2016). Obtenido de Banco de México: www.banxico.org.mx/
- Fenández, A., Parejo, & Alberto. (2007). *Política Económica*. España: Mc Graw Hill.
- Financiero, E. (04 de abril de 2016). Moody's genera una cascada de notas negativas a México. *El Financiero*.
- FMI. (2013). *Estadísticas de la deuda externa: Guía para compiladores y usuarios*. París.
- Heath, J. (2012). *Lo que indican los indicadores: cómo utilizar la información*. México: INEGI.
- INEGI. (mayo de 2016). *BIE*. Obtenido de INEGI: www.inegi.org.mx/
- Morales, Y. (30 de Septiembre de 2014). México es el octavo país con mayor deuda externa del mundo. *El Economista*.
- Públicas, C. d. (2005). *El Ingreso Tributario en México*. México.
- Reinhart, C., & Rogoff, K. (2011). From Financial Crash to Debt Crisis. *American Economic Review*, 1676–1706.
- SAY. (2008). *Aspectos Relevantes de la Reforma Hacendaria* . Obtenido de Servicio de Administración Tributaria: http://www.sat.gob.mx/fichas_tematicas/reforma_fiscal/Paginas/aspectos_2008.asp
- SHCP. (mayo de 2016). *Finanzas públicas*. Obtenido de Gobierno: <http://www.gob.mx/>

Stiglitz, J. (2003). *La Economía en el Sector Público*. Antoni Bosch.

Udiales, E. C. (2012). *Política Fiscal e Inversión Privada en México*. México: Facultad de Economía, UNAM.

Barro, R. (1990): “*Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth*”.
Journal of Political Economy, 98(5), 103-125.