

POLÍTICA MACROECONÓMICA PROACTIVA PARA LA HACIENDA PÚBLICA EN EL GOBIERNO DE LA 4T

*Alejandro Armenta**

Introducción

En el proceso de globalización, la integración de los países al desarrollo —a fin de lograr condiciones que fortalezcan su estructura productiva, crecimiento económico y generación de empleos— depende, en gran medida, de políticas públicas y reformas institucionales. Para lograr los resultados esperados, deben tener la capacidad de estudiar las opciones para, de ser necesario, elegir las políticas adecuadas para alcanzar el equilibrio idóneo entre los distintos enfoques de sus estrategias nacionales de desarrollo.

En dichas políticas se debe tener en cuenta la relevancia de las fuerzas del mercado respecto de la promoción del crecimiento, por medio del comercio, la inversión y la innovación. Es importante crear sinergias positivas entre esas actividades y determinar el modo de vincularlas con el desarrollo.

En cualquier país, la dinámica de la gestión de la hacienda pública involucra, por un lado, el tamaño, composición y destinos del gasto público; por el otro, las diversas fuentes de ingresos, entre las que destaca la recaudación impositiva, y al final se sitúa la política de deuda pública (Ibarra, 2019). Esos componentes deben estar coordinados entre sí y vinculados con los principales objetivos económicos y sociales del gobierno federal. Las estrategias para alcanzar el objetivo primordial de congruencia fiscal deben partir del conocimiento de las situaciones reales que prevalecen en el país. Actualmente, no existe un auténtico sistema de financiamiento del desarrollo mexicano y los volúmenes de recaudación total están muy por debajo de países de desarrollo comparable con el nuestro.

*Senador de la República por el partido Morena; <alejandro.armenta@senado.gob.mx>.

Modelos económicos de México

Las estrategias para el desarrollo económico y social de México se han basado, durante los últimos sesenta años, en tres modelos de política económica: el conocido como “desarrollo estabilizador” fue aplicado de mediados de los cuarenta hasta finales de los sesenta, pasando por el modelo de “desarrollo compartido” para llegar al de “crecimiento hacia fuera” o “neoliberal”, vigente de 1983 a la fecha. Cada cual tuvo diferentes resultados en materia de crecimiento económico, generación de empleos, inflación, equilibrio fiscal, endeudamiento público, saldo comercial y de la cuenta corriente, y tipo de cambio, entre otros aspectos, como veremos a continuación.

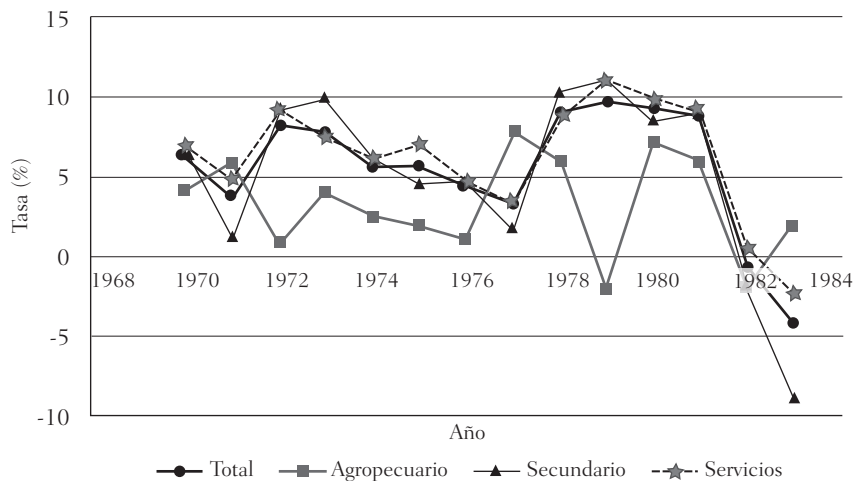
La bonanza del modelo de “desarrollo estabilizador”

Conjuntando los modelos económicos, en la época de oro de México, el país manifestó un crecimiento anual del 6 por ciento y sin crisis, durante cuarenta años, de 1933 a 1973, y mediante un instrumento de la política selectiva de crédito, que significaba que una parte del incremento de la captación de la banca privada se orientaba, aplicando políticas bien definidas por la Secretaría de Hacienda y el Banco de México, a los sectores nacionales clave para el desarrollo: manufacturas, exportaciones, vivienda, equipamiento industrial, pequeña y mediana industrias (Suárez, 2019).

Respecto de ello, en la gráfica 1 se muestran las tasas anuales por sector, de 1970 a 1983, donde se aprecian los puntos máximos de crecimiento en los setenta y, posteriormente, los puntos de inflexión hacia los ochenta.

Respecto de la política fiscal, se propuso, como fundamento de la estrategia estabilizadora, disminuir los fuertes procesos inflacionarios que durante las primeras tres décadas del siglo xx había padecido la economía mexicana por los desequilibrios fiscales, ya que alentaban la inflación, el alza de las tasas de interés y castigaban, consecuentemente, las inversiones productivas, especialmente las vinculadas con proyectos de inversión de largo plazo. En otras palabras, dicho desequilibrio afectaba negativamente de manera directa la formulación y ejecución de los proyectos de inversión industrial (Huerta y Chávez, 2003).

GRÁFICA I
TASAS ANUALES DEL PIB POR SECTORES
(1970-1983)



FUENTE: Elaboración propia con base en INEGI (2000) y Nafin (1990).

Durante todo ese periodo, el gasto público impulsó la industrialización del país, siendo facilitador de la incorporación de los bienes y procesos manufactureros en los servicios que debía prestar; apoyó la capacitación de la mano de obra, coadyuvó a formar las circunstancias profesionales que demandaban la industria y los demás sectores de la economía; atendió la demanda de salud para el sector laboral, facilitó el acceso a la vivienda para la clase trabajadora, construyó la infraestructura carretera demandada por la industria y la creciente clase media, y, mediante la política de precios de garantía, permitió que “los bienes-salarios fuesen bajos, propiciando que los empresarios pagaran bajos salarios nominales sin afectar el poder adquisitivo de los trabajadores” (Huerta y Chávez, 2003).

En lo que se refiere a la política monetaria en la etapa del “milagro mexicano”, el objetivo principal fue el combate a la inflación regulando la liquidez, aplicando el encaje legal a los bancos de manera rígida, a la vez que se mantenían controladas las presiones inflacionarias, lo que permitió financiar los déficits fiscales y crear “cajones preferenciales de crédito” o “créditos preferenciales” para el sector industrial y agropecuario. La política financiera apoyó a estos dos sectores nacionales con créditos a tasas de interés y plazos

de amortización preferenciales, y fomentó el ahorro interno mediante tasas de interés administradas que otorgaban rendimientos superiores a quienes más ahorraban (Huerta y Chávez, 2003).

Por el lado del endeudamiento externo, permitió cubrir el déficit en cuenta corriente al avanzar la industrialización del país, así como, financiar el déficit de capital del sector gubernamental y respaldar las reservas internacionales de México, lo que permitió mantener estable el tipo de cambio del peso frente al dólar (Tello, 1993).

Por dicho grado de proteccionismo industrial, que se puede considerar elevado, al “desarrollo estabilizador” también se lo llama “industrialización por sustitución de importaciones” (ISI), por lo que en los años cincuenta y sesenta, los apoyos encaminados a la sustitución de importaciones permitieron crear una planta industrial productiva de bienes de consumo y, posteriormente, se pasó a una segunda fase sustitutiva enfocada en la producción de manufacturas más complejas (Tello, 1993); sin embargo, la elevada protección otorgada a la planta productiva nacional terminó estrangulando al propio modelo porque favoreció el aumento de los precios y la disminución de la calidad de los bienes y servicios producidos internamente, como resultado de la falta de competencia interna y externa, ya que las unidades económicas de los sectores oligopólicos podían incrementar sus beneficios injustificadamente en una proporción mayor a la de sus costos, por lo que la inflación tendió a incrementarse más que proporcionalmente al aumento de la demanda de bienes y servicios (Tello, 1993).

El camino del “desarrollo compartido” al agotamiento

La economía nacional empieza a mostrar signos de debilitamiento en sus tasas de crecimiento entre 1968 y 1972 por lo que se propone el modelo de “desarrollo compartido”, el cual transformó radicalmente la política fiscal y monetaria con el propósito de que el eje de la inversión nacional estuviera en el sector público (Huerta y Chávez, 2003); así, la nacionalización de la banca fue el último esfuerzo del Estado interventor mexicano por controlar una acelerada fuga de capitales y replantear la relación con los empresarios. En ese contexto, el gasto público fue el principal motor del crecimiento económico; sin embargo, “los mayores ingresos públicos provenientes del petróleo y

de la recaudación generada por el crecimiento económico del país fueron insuficientes para financiar su expansión; en razón de ello, se empleó una política monetaria expansiva y se contrataron importantes montos de deuda pública externa, como forma de financiar los crecientes y elevados niveles de déficit fiscal alcanzados” (Huerta y Chávez, 2003).

Después del “milagro mexicano”, de un crecimiento económico muy alto, la economía tuvo que enfrentar, en el muy corto plazo, cambios drásticos en los mercados financieros internacionales, el inicio de la declinación de los precios del petróleo, así como cambios en la economía y la política internacionales, que culminaron con las devaluaciones de 1982. El ciclo de expansión económica había llegado a su fin y puso de manifiesto el agotamiento del modelo, que se agudizó por fenómenos externos, magnificando los desajustes macroeconómicos a niveles nunca antes vistos en México, lo que llevó a la revisión de la estrategia macroeconómica (Tello, 1993).

Hasta los límites del modelo neoliberal

Ante tal situación económica, era necesario plantear un nuevo modelo para generar las condiciones que impulsaran un crecimiento autosostenido de la economía mexicana y corrigiera las limitaciones generadas por las estrategias anteriores en materia de concentración de la riqueza, ineficiencia productiva, sesgo antiexportador y baja capacidad de ahorro interno; es decir, se recurrió al “crecimiento hacia afuera” o neoliberalismo.

Este nuevo modelo implicaba un cambio de rumbo hacia un programa cuyos ejes rectores fueron otorgar un papel protagónico al mercado en la asignación de los recursos, incrementar drásticamente la participación de los agentes privados en decisiones económicas e incorporarse a la creciente integración económica mundial con la premisa de mejorar la eficiencia y competitividad de la planta productiva nacional (Huerta y Chávez, 2003).

Para la instrumentación del nuevo modelo, se definieron dos vertientes complementarias a fin de actuar de forma simultánea: la estabilización macroeconómica y la modernización de la economía nacional. La primera se enfocó en reducir la inflación y corregir los precios relativos mediante la contención de la demanda agregada, por lo que se buscó reducir el gasto público, incrementar los ingresos, moderar el crecimiento salarial y fomentar el

ahorro interno. Al mismo tiempo, se propuso ajustar la paridad cambiaria en sus niveles reales, para reducir las importaciones y los desequilibrios en el comercio exterior (Huerta y Chávez, 2003).

El ajuste fiscal en el modelo neoliberal se llevó a cabo en forma gradual (Huerta y Chávez, 2003): del lado del gasto implicó una disminución de los subsidios y transferencias que no tuvieran un claro beneficio económico y social, la racionalización de las erogaciones mediante la caída del gasto en administración, la implantación de medidas de austeridad, disciplina y eficiencia en la ejecución del presupuesto y la jerarquización del gasto de inversión, favoreciendo los proyectos con periodos cortos de maduración.

Por el lado de los ingresos, se buscó su fortalecimiento a través de “reformas” fiscales orientadas a promover el aumento de los ingresos públicos que no provinieran del sector petrolero y elevar la competitividad internacional del sistema impositivo mexicano, a través de la reducción de las tasas impositivas, la ampliación de la base gravable y la simplificación de la administración fiscal.

Es así como con el modelo de “crecimiento hacia afuera”, paulatinamente, se fue planteando una agenda de reformas que buscaban configurar una estrategia de cambio estructural para la economía mexicana. Éstas, conocidas como las “reformas estructurales de 1991”, eliminaron la política selectiva de crédito, por medio de la desregulación financiera, que dio amplias libertades a los bancos, y se eliminó el sistema de reservas obligatorias de liquidez. El Banco de México, en su carácter autónomo, adoptó un solo objetivo: la estabilidad de precios, determinando las tasas de interés por mecanismos de mercado y de compra-venta de valores gubernamentales (Suárez, 2019).

El financiamiento del sector público se realizó a través de operaciones de mercado abierto mediante la colocación de valores gubernamentales con tasas de interés reales, competitivas, entre el público ahorrador para favorecer la permanencia del ahorro interno en el país y estimular la captación de inversión extranjera directa (IED). Con la apertura comercial, la eliminación de controles no arancelarios y firma de tratados comerciales, se consiguió estabilizar el crecimiento de los precios, por lo que fue considerado como un elemento destacado en el combate a la inflación en ese momento (Huerta y Chávez, 2003).

Respecto del incremento de la deuda externa, al comenzar el nuevo milenio, la mexicana estaba próxima a los 160 mil MDD (entre deuda pública y

privada), colocándose en segundo lugar entre las más voluminosas de países en vías de desarrollo. Con el paso del tiempo, fueron revelándose los límites del modelo de “desarrollo hacia afuera”, que se resumen en tres características: desarticulación, concentración y baja aportación tributaria (Guillén, 2013).

La desarticulación de los eslabones de las cadenas globales que generan valor se explica debido a que para la producción local mexicana orientada a la exportación se dependía cada vez más de insumos importados, con el efecto negativo de impedir la creación de eslabonamientos hacia atrás y hacia delante, condición indispensable para insertar la economía nacional en un sendero de crecimiento de largo plazo mediante el valor agregado de dichas cadenas globales. La exagerada concentración del total de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos demostró que el crecimiento mexicano dependía cada vez más de su integración a cadenas productivas estadounidenses globalizadas, haciendo así que el país fuera fuertemente dependiente del ciclo de la economía estadounidense, como quedó manifestado con las repercusiones económicas que sufrió México por la recesión económica de 2001 y la crisis de 2008 (Guillén, 2013).

Por último, un crecimiento basado en las exportaciones tiene una incidencia negativa en materia de tributación debido a que las exportaciones no pagan el impuesto al valor agregado (IVA), por lo que no se generan ingresos tributarios con este estilo de crecimiento y, por el otro lado, las importaciones de maquila están exentas de aranceles y el resto paga unos muy bajos gracias al TLCAN. El resultado es que México tiene una de las más bajas cargas tributarias del mundo, lo que acarrea consecuencias negativas esperadas en la formación de capital (Guillén, 2013).

Por otro lado, la baja recaudación impositiva volvió al sector público muy dependiente de otras formas de financiamiento, sobre todo del ingreso de Pemex, que en 2001 y junto con otras fuentes diversas aportaron un 5.1 por ciento del PIB a los ingresos públicos; concretamente, el petróleo aportó aproximadamente el 26 por ciento de tales ingresos en el periodo 1999-2001. Dicho comportamiento se agravó en la primera década de este siglo, donde la paraestatal contribuyó con el 40 por ciento de los ingresos del Estado, lo que representó el 8 por ciento del PIB (Guillén, 2013).

En este repaso por los modelos económicos, se observa cómo se transitó de una debilidad estructural, caracterizada por una baja capacidad exportadora, una insuficiente integración industrial y una monoexportación basada

en el recurso del petróleo, a otra vulnerabilidad, ahora definida por la concentración y dependencia de nuestras relaciones comerciales con Estados Unidos. Es así como en México el modelo de “crecimiento hacia fuera” o “neoliberal” ha dejado ver cada vez más sus límites debido a una apertura comercial excesiva y precipitada, mientras los problemas estructurales de la economía persisten: un crecimiento lento, bajo coeficiente de inversión, baja carga tributaria y empeoramiento de la distribución del ingreso.

La economía mexicana antes de la cuarta transformación (4T)

Han pasado más de veinticinco años de la adopción del neoliberalismo en México y de nuevo el sector externo se presenta como un factor que contribuye fuertemente a la inestabilidad y a la falta de crecimiento, situaciones contrarias a las ideas y promesas de los creyentes del dogma neoliberal.

En los primeros tiempos de su gobierno, Ernesto Zedillo (1994-2000) se enfocó en reestructurar la economía. Para salir de una gran crisis y entrar a la globalización, Estados Unidos otorgó a México un préstamo por 20 000 MDD y, al mismo tiempo, instituciones financieras internacionales se asignaron otro préstamo adicional por 30 000 MDD, con el fin de evitar el contagio de la crisis a otros mercados. Para identificar las medidas neoliberales que se fueron adoptando en los últimos cinco años del siglo pasado, hay que resaltar que México debió seguir una política económica restrictiva a cambio de estos préstamos: se redujo el gasto público, hubo incrementos en el precio del servicio de electricidad y de la gasolina, y el IVA aumentó del 10 al 15 por ciento (Martínez, 2017).

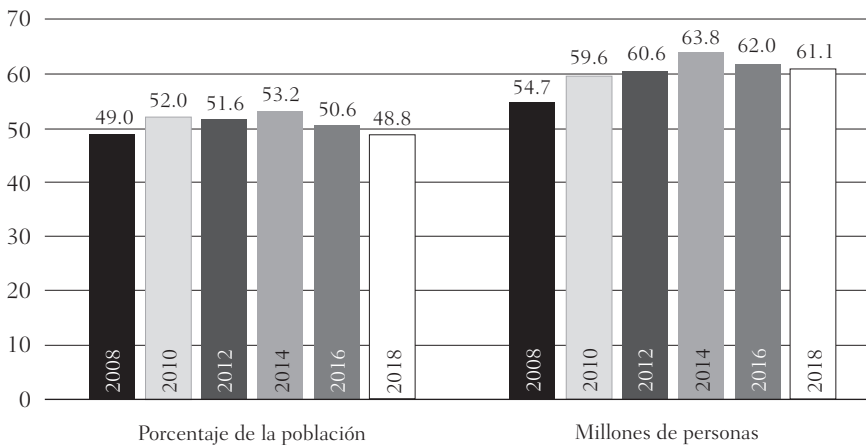
Del 2000 al 2006, durante el gobierno de Vicente Fox Quesada (2000-2006), el PIB tuvo un crecimiento anual de sólo un 2.3 por ciento a causa de los escasos estímulos que se ofrecían a los inversionistas y al pobre poder adquisitivo de la población. Al final del sexenio, el país se encontraba estancado y el desequilibrio socioeconómico había aumentado, junto con el atraso en educación, seguridad, empleo y poder adquisitivo de los mexicanos (Martínez, 2017).

En 2006, México tenía 46 500 000 habitantes en pobreza patrimonial, y con el mandatario Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), esa cifra aumentó

a 61 400 000 para 2012. En lo que se refiere al crecimiento promedio anual del PIB, durante ese gobierno fue de apenas un 1.66 por ciento, mientras que la tasa de inflación se mantuvo en alrededor del 4 por ciento anual y se estimaba “un promedio de incremento de los precios sólo del 4.3 por ciento, existiendo además reservas internacionales superiores a los 160 000 MDD; por otro lado, la deuda externa aumentó en un 250 por ciento, pasando de ocupar el 3.1 por ciento del PIB en 2007 al 10.4 por ciento en 2011, uno de los más grandes endeudamientos de los últimos sexenios” (Martínez, 2017: 769-770).

El número de personas con un ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos pasó de 54 700 000 a 61 100 000 entre 2008 y 2018 (véase la gráfica 2), es decir, del sexenio de Calderón Hinojosa al de Enrique Peña Nieto (2012-2018).

GRÁFICA 2
POBLACIÓN CON INGRESO INFERIOR A LA LÍNEA DE POBREZA



FUENTE: Armenta (2019a).

En el gobierno de Enrique Peña Nieto, se apostó fuertemente por la reforma energética con la consigna de impulsar el desarrollo nacional y terminar con la crisis de Petróleos Mexicanos (Pemex) y de la Comisión Federal de Electricidad (CFE); sin embargo, en los primeros tres años esa reforma fue un fracaso rotundo, pues ninguna de sus metas ha sido alcanzada (Martínez, 2017).

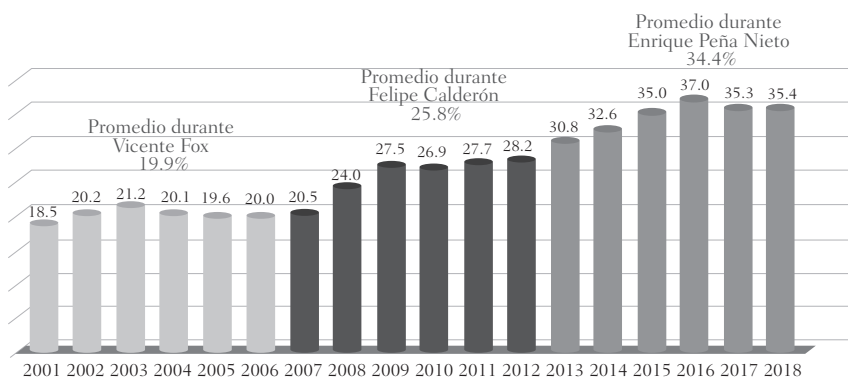
En materia macroeconómica, el indicador de la balanza comercial, es decir, el registro de importaciones y exportaciones, presentó déficit comercial

en los sexenios de los tres expresidentes inmediatamente anteriores, de la siguiente manera: Vicente Fox, de -3580.5 MDD (en 2001); Felipe Calderón Hinojosa, de -3934.9 MDD (en 2007), y Enrique Peña Nieto, de -2937.4 MDD (en 2013) (Armenta, 2019a).

Por otro lado, el consumo privado mide el gasto de los hogares, es decir, lo que se consume en el país en los rubros de importado contra nacional. Y en el primer trimestre de cada inicio de año, en los tres sexenios anteriores, la variación porcentual del consumo privado de bienes importados más alto fue registrado en el arranque de Fox (2001) del 42.5, seguido de Enrique Peña (2013) del 11.5 y Felipe Calderón (2007) del 2.2.

Respecto a la deuda pública, cabe recordar que puede ser estudiada como *stock* o saldo como porcentaje del PIB; en este sentido, al 2018, representó el 35.4 por ciento del PIB (véase la gráfica 3).

GRÁFICA 3
TOTAL DE LA DEUDA BRUTA COMO PORCENTAJE DEL PIB EN TRES SEXENIOS
(2001-2018)



FUENTE: Armenta (2019a).

México es el segundo país de América Latina con la mayor deuda pública, donde a cada ciudadano le tocaría pagar 2827 dólares (unos 53 713 pesos al tipo de cambio de 19 por dólar) de ese monto. Entre sus características, se sabe que la deuda pública:

1. Ascendió 10.55 BDP al cierre de 2018.
2. Registró un aumento anual del 5.18 por ciento.

3. En 2018, el gobierno pagó 615 041 MDP en intereses, comisiones y otros gastos.
4. Creció un 15.4 por ciento más que en 2017, su mayor alza desde 2016 (Armenta, 2019a).

En la gráfica 4, se aprecia ese histórico de la deuda pública desde el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (iniciado en 1988) hasta el final del de Enrique Peña Nieto (2018) (Armenta, 2019a).

GRÁFICA 4
DEUDA PÚBLICA POR SEXENIO (1988-2018) EN PESOS



FUENTE: Armenta (2019a).

Un fenómeno que ha contribuido a la baja recaudación tributaria es que entre 2007 y 2018 se condonaron impuestos a 108 contribuyentes, equivalentes a 400 902 MDP a valor actual (unos 11 100 MDD), cifra que concentró el 54 por ciento del monto total de las condonaciones fiscales. Para conseguir estas exenciones fiscales de parte de los gobiernos anteriores, las grandes empresas implicadas establecían convenios de regularización de aplicación general (Armenta, 2019b).

De acuerdo con los datos desglosados que proporcionó el Servicio de Administración Tributaria (SAT), entre 2007 y 2012, durante el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, hubo condonaciones por unos 8500 MDD estadounidenses para 18 300 beneficiarios, mientras que con Enrique Peña Nieto, de

2013 a 2018, la cifra ascendió a 12 500 MDD para 135 000 contribuyentes. En 2013, el SAT condonó a treinta y seis empresas el pago de impuestos, que sumaban 80 000 MDP. Aunque desde 2014 se ha ordenado al órgano tributario, por medio del Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (INAI) que, por su alto interés público, informe qué empresas son las deudoras, la entrega de este reporte se ha mantenido en la opacidad. Entre 2015 y 2016, las condonaciones a tan sólo quince empresas ascendieron a 15 000 MDP. En los cuadros 1 y 2 se aprecian estos datos (Armenta, 2019b).

CUADROS 1 Y 2
LOS PRIVILEGIADOS POR FELIPE CALDERÓN Y ENRIQUE PEÑA NIETO

Condonaciones fiscales, 2013-2018 Millones de pesos de 2019		135 228 contribuyentes	Condonaciones fiscales, 2007-2012 Millones de pesos de 2019		18 302 contribuyentes
Año	Total		Año	Total	
2013	219 612	135 228 contribuyentes	2007	55 159	18 302 contribuyentes
2014	798		2008	85 122	
2015	2 519		2009	4 404	
2016	4 456		2010	1 968	
2017	2 209		2011	13 446	
2018	9 377		2012	1 831	
Total	238 971		Total	161 931	
Total histórico: 192 238			153 530 contribuyentes	Total histórico: 104 836	

Total: 2007-2018 (valor actual): 400 902 MDP

Total: 2007-2018 (valor histórico): 297 074 MDP

FUENTE: Armenta (2019a).

Es evidente que México presenta grandes altibajos, debido a situaciones que han hecho mella en nuestras reservas económicas, por lo que es necesario empezar a tomar medidas para el futuro con base en una política macroeconómica proactiva para la hacienda pública mexicana.

Los ejes para el desarrollo económico del gobierno de la 4T

En el nuevo gobierno de México, la ruta elegida está encaminada a reestructurar el gasto público con un programa de austeridad republicana enfocado a abolir gastos innecesarios, para obtener recursos de arranque con los cuales financiar objetivos sociales y revivir la inversión pública, sin tocar, por ahora, los otros componentes de la política fiscal —que son la cuestión tributaria y la deuda pública—, como lo ha manifestado el presidente Andrés Manuel López Obrador desde el principio de su gestión.

La estrategia de desarrollo exportador ya deja ver las consecuencias de la caída del comercio internacional, así como de las políticas proteccionistas estadounidenses, que han afectado el crecimiento económico.

Por tanto, tenemos enfrente el primer reto macroeconómico de nuestro gobierno: de qué forma pueden prevalecer y fortalecerse las fuerzas impulsoras del desarrollo y el consumo interno o será que los factores recesivos nos puedan superar. Veamos.

CUADRO 3
COMPORTAMIENTO DE LA LIF Y PEF (2012-2019)

	<i>Estimación LIF/PEF (Millones de pesos)</i>	<i>Variación (%) vs. Año previo</i>
2012	3 706 922.20	
2013	3 956 361.60	6.7
2014	4 467 225.80	12.9
2015	4 694 677.40	5.1
2016	4 763 874.00	1.5
2017	4 888 892.50	2.6
2018	5 279 667.00	8.0
2019	5 838 059.70	10.6

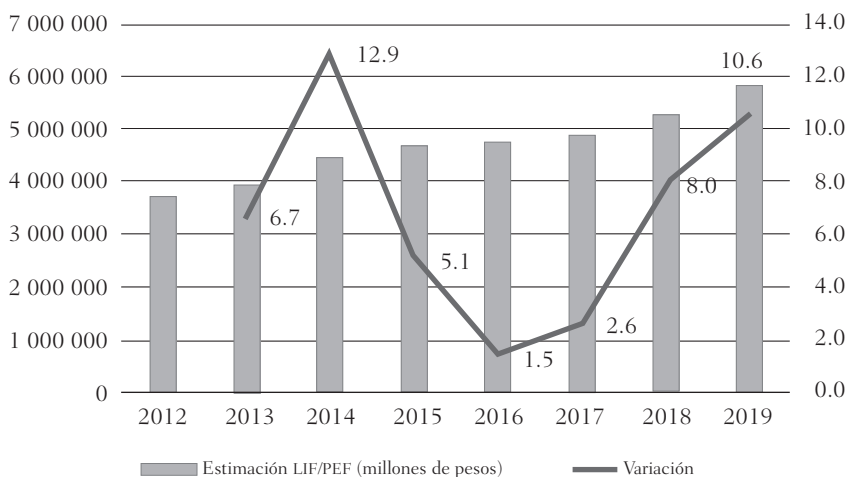
FUENTE: Armenta (2019a).

SIGLAS: Ley de Ingresos de la Federación (LIF) y Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

En ese sentido, al tema de que la carga tributaria de México es una de las más bajas del mundo, sobre todo hasta 2018, como se aprecia en el cuadro 3

y en la gráfica 5, se suma que los ingresos impositivos federales apenas ascienden al 17 por ciento del PIB, pero sólo al 13 por ciento si se excluyen impuestos y derechos de Pemex y otras empresas públicas; esto, frente a las cifras recaudatorias de alrededor del 25 por ciento en Estados Unidos, del 34 por ciento en la Unión Europea, de más del 30 por ciento en Brasil y Argentina, y más del 20 por ciento en Uruguay o Chile (Banxico, 2019).

GRÁFICA 5
LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN
(2012-2019)
(MILLONES DE PESOS Y VARIACIÓN [%])



FUENTE: Armenta (2019a).

Así, los rezagos del sistema tributario mexicano se explican, en parte, por los grandes diferenciales en el grado de desarrollo y debido a que la recaudación mexicana representa un 63 por ciento de la prevaleciente en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). De ella, el 22 por ciento corresponde a la seguridad social, el 58 por ciento al IVA y al Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), y apenas un 16 por ciento de los gravámenes a la propiedad (Ibarra, 2019).

Se debe tener en cuenta que, desde 1980, en México, junto con haberse eliminado casi todos los gravámenes al comercio exterior, la competencia impositiva mundial y las preferencias ideológicas de la política propia del país

han llevado a reducir la progresividad del Impuesto sobre la Renta (ISR), del 55 al 30 por ciento, como tasa máxima a las personas físicas, y del 40 al 30 por ciento a las empresas. Ello se complementa con otras medidas relacionadas con la repatriación de utilidades o la exención completa de la inversión empresarial, que comprimen de nuevo el nivel y la progresividad impositiva nacional, mientras, en el otro sentido, siguen creciendo las demandas por transferencias correctoras de las graves desigualdades en el bienestar de la población (Ibarra, 2019).

En el caso del fisco mexicano, significa mucho el gran descenso de los ingresos fiscales de origen petrolero, los que, de constituir más del 8 por ciento del PIB en 2004, en 2017 se desplomaron al 3.9 por ciento, obligando a crear o incrementar los gravámenes sobre producción y servicios (Banxico, 2019).

Por todo ello, es urgente implementar una política industrial de fomento, al tiempo que se reconstruye a Pemex financiera y productivamente, comenzando por reducir sus excesivos gravámenes.

La escasez presente de ingresos públicos también se explica por el ascenso de la deuda gubernamental, ante lo cual se ha procurado, en lo posible, su contratación en pesos, no en moneda extranjera, a fin de protegerse frente a los efectos de posibles devaluaciones y tropiezos de acceso al crédito internacional, aunque el costo del servicio se incremente por el diferencial habitual entre las tasas de interés externas e internas.

En el ámbito global, además de la supresión casi completa de los gravámenes al comercio exterior, impuestos principalmente por Estados Unidos, se ha reducido deliberadamente la ponderación de los impuestos directos, y, en cambio, se ha elevado el peso del IVA y de otros impuestos regresivos, sobre todo en los países en desarrollo.

De este modo, la competencia fiscal desencadenada por la globalización, ahora intensificada por las reformas de Trump, ha obstaculizado el avance de políticas sociales redistributivas y la corrección fiscal vía impositiva o del gasto público; por ello prevalece una aguda polarización distributiva en casi todos los países.

Una medida para ir frenando estos efectos debe ser incrementar la carga tributaria a los altos ingresos y atenuarla en segmentos de menores ingresos y, luego, ampliar los parámetros del gasto social básico, por lo que se debe reconocer que, en esta estrategia, nuestra nueva administración ha comenzado a avanzar con el principio de combatir la corrupción mediante el decreto

presidencial que elimina las condonaciones de impuestos a las grandes empresas que contaban con tales privilegios fiscales, esto con base en la consigna de “que pague más el que tiene más”.

Cabe señalar que el crecimiento de México depende en parte de los ingresos provenientes del exterior, fundamentalmente a través de dos vías: el comercio exterior y las remesas; los flujos adicionales son aportados por las instituciones financieras internacionales, y para México han servido como soporte para aminorar los efectos de las crisis financieras (Calderón, 2017).

La política económica debe pugnar por sortear los efectos de la vulnerabilidad financiera global, evitar que los desequilibrios externos se acumulen y procurar un mejor uso de los recursos en periodos de ascenso del ciclo productivo. Por eso mismo, las medidas deben estar diseñadas de manera integral y comprender los ámbitos fiscal, monetario y cambiario, y con esta composición tratar de mantener un crecimiento equilibrado, mediante la regulación y la supervisión eficientes de los flujos financieros en el mercado de capitales nacional (Calderón y Carbajal, 2015).

Por lo anterior, en el ámbito de la hacienda pública, el gobierno debe establecer una regla que propicie que el presupuesto sea flexible frente a los choques externos, pero prudente en los periodos de auge del ciclo económico, es decir, que busque establecer un equilibrio estructural acorde con las necesidades de la economía mexicana.

En el periodo neoliberal, de 1988 a 2018, el gobierno federal sostuvo que una política fiscal expansiva tenía efectos adversos sobre la economía, como el aumento de las tasas de interés e inflación, y que, aun cuando puede combatir el desempleo y fomentar la inversión, en el largo plazo propicia un estancamiento de la actividad productiva. La argumentación es falsa, pues todos y cada uno de esos presuntos efectos se fundan en un supuesto: que la economía está funcionando en el límite de su capacidad productiva y se encuentra en pleno empleo de sus factores productivos o muy cerca de ello, pero, al menos en el caso mexicano, hay sectores operando muy por debajo de su capacidad instalada y se hallan muy lejos del pleno empleo (Calderón y Carbajal, 2015).

Es decir, un mayor gasto público no aumentará las tasas de interés ni desplazará la inversión privada, tampoco se incrementará la inflación debido a que induciría la activación de la capacidad ociosa de la planta productiva nacional; sin embargo, con base en esas percepciones antes mencionadas

se han difundido dos supuestos falsos. El primero es que un mayor gasto público sólo se financia con endeudamiento financiero, lo cual es infundado porque, para buscar recursos, también hay que considerar la vía tributaria, sobre todo su eficacia recaudatoria. El segundo supuesto es que el gasto público está determinado por las mismas razones que la inversión privada y esto también es falso: no existe competencia entre la inversión pública y la privada por los recursos crediticios, pues tienen motivaciones de inversión distintas.

De la misma manera, tampoco es cierto que un incremento moderado en el gasto público necesariamente apreciará el tipo de cambio real o deteriorará la cuenta corriente. La idea de que el gasto produce mayor endeudamiento se basa en la creencia (falsa) de que el gobierno no puede reunir recursos por otra vía más que por la deuda financiera.

Tampoco es sostenible la insistencia en que no puede incrementarse el gasto público. Sí puede incrementarse, pero siempre se ha decidido, por motivos políticos, no hacerlo. Se trata de una decisión política, no de un impedimento técnico.

Un gobierno sensible, capaz de funcionar en el contexto global y de afrontar la crisis del modelo económico actual deberá promover una nueva economía basada en el desarrollo sostenido, sostenible e incluyente, en el marco de un proceso de gradual redistribución del ingreso; esto significa transitar de una economía dominada por los poderosos intereses financieros hacia una productiva; establecer un nuevo equilibrio entre el sector de exportaciones y el mercado interno, propiciar nuevas relaciones con el exterior y redefinir el papel del Estado y el que deba corresponder al mercado.

Instrumentar una estrategia así requiere que el poder público asuma un papel importante de regulación y promoción del desarrollo, donde el Estado proporcione rendición de cuentas y, por lo tanto, una fiscalización oportuna y transparente del ingreso, gasto y deuda públicos, que son las bases en las que se asienta nuestro gobierno actual.

Por lo anteriormente argumentado, considero necesario instrumentar una política económica integral. Las políticas monetaria y fiscal deben ser proactivas. El Banco de México debe jugar un papel activo para estimular crecimiento, generación de empleos y demás políticas que contrarresten tendencias recesivas, como las que se empiezan a manifestar en México como consecuencia del entorno global y ante las circunstancias de integración económica con Estados Unidos, que se profundizarán con el T-MEC.

El contexto económico actual exige políticas públicas activas que disminuyan la tasa de interés y donde el Banco de México juegue ese papel que facilite, desde lo monetario, una expansión económica general; desde luego, evitando caer en déficit fiscal; por ello es necesario aumentar el PIB a partir de la recaudación tributaria con impuestos progresivos.

México necesita un verdadero sistema de financiamiento del desarrollo, pues hasta 2018 no ha existido como tal. El Banco de México, eje de dicho sistema, tiene como único objetivo, hasta ahora, garantizar la estabilidad. La banca privada, mayoritariamente extranjerizada, privilegia las utilidades de sus matrices y se apoya, para ello, en los créditos al consumo. Se requiere prontamente que el Banco de México recupere su doble objetivo: estabilidad y crecimiento para que así la banca privada se vincule, mediante políticas gubernamentales, al desarrollo productivo; que la banca de desarrollo se convierta en instrumento de auténticas políticas sectoriales (Suárez, 2019).

En resumen, los instrumentos para la verdadera “Cuarta Transformación” deben ser así, unos donde la política monetaria, la financiera y la de ingreso y gasto públicos sean proactivas, instrumentadas e integrales, para que, en equilibrio, garanticen un desarrollo productivo incluyente.

Por ello, es correcta la propuesta del senador Ricardo Monreal, coordinador del grupo parlamentario de Morena y presidente de la Junta de Coordinación Política, de explorar la posibilidad de dar un mandato dual al Banco de México para que no sólo busque controlar la inflación, sino que, además, impulse el crecimiento económico y la generación de empleos.

El Senado de la República, junto con asesores del Banco de México (Banxico) y las secretarías de Hacienda y de Economía, han sostenido reuniones para revisar tanto los pros como los contras de ampliar el mandato de esa institución, el cual, según declaración del senador Ricardo Monreal al periódico *El Financiero*, el 24 de julio de 2019, en la actualidad, tiene únicamente el objetivo de evitar que la inflación se dispare, manteniéndola en alrededor del 3 por ciento (más/menos 1 punto porcentual) (Ortega, 2019).

Hay que estudiar esa posibilidad porque la política monetaria de México debe jugar un rol proactivo junto con la fiscal y la de gasto público en la expansión del crecimiento ante los retos de la globalización que implica el T-MEC.

Reitero que es necesario aumentar la recaudación para elevar el desarrollo de manera sana, estable y sin incurrir en mayor déficit, con impuesto moderados y equilibrados, pero favoreciendo la equidad fiscal.

Examinar las posibles adecuaciones a la política económica de México puede concebirse como ir pensando en estrategias con miras a un futuro cercano, y es el camino que ha planteado el presidente Andrés Manuel López Obrador: un estudio de reforma fiscal, tal vez hacia 2021 o 2022, que permita alcanzar la equidad, elevar la recaudación y hacer, desde ahora, un cálculo de sus efectos positivos. En esa misma dirección, el presidente ha puesto el ejemplo al apoyar al secretario de Hacienda, Arturo Herrera, quien ha notificado que la dependencia que encabeza reorientará recursos por el orden de 485 000 MDP para la creación de infraestructura, impulsar la inversión física y el consumo privado, así como para adelantar los procesos de licitación del gobierno federal del ejercicio fiscal 2021.

Podemos interpretar y distinguir como el inicio de los resultados positivos de carácter macroeconómico proactivo e integral el decreto del presidente Andrés Manuel López Obrador de eliminar la condonación de impuestos a las grandes empresas, aunado al combate a la evasión fiscal y al hecho de levantar por completo ese velo corporativo que cubría a muchas “empresas fantasma”, para evitar que se sigan cometiendo ilícitos y fraudes mediante falsa facturación, por ejemplo, por la cual el gobierno deja de percibir entre 200 y 400 MDP que se destinarían al gasto público, con lo que se avanza en el proyecto y proceso de transformación de la 4T de acabar con la corrupción y las malas prácticas en contra de la hacienda pública (Armenta, 2019c).

Así, junto al aumento de la recaudación fiscal y las medidas que está proponiendo nuestro presidente mediante la austeridad republicana, resultará conveniente para la economía mexicana el diseño de una reforma fiscal integral y proactiva, que se podría debatir en los próximos años, porque, y esto también lo ha dicho, antes del 2021 no van a incrementarse los impuestos.

Por todo lo anterior, reitero que las políticas monetaria, financiera, así como de ingreso y gasto públicos deben ser proactivas, porque, ante la profunda integración económica que implica el T-MEC, en México debe apostarse a la inversión en educación, ciencia y tecnología, así como, en infraestructura de puertos, aeropuertos, refinerías, caminos, carreras, ferrocarriles, etcétera, como medio para una inserción en los procesos de la globalización en mejores condiciones y de manera acertada dados los retos que nos impone.

Es aquí donde, en medio de una recesión global, las políticas monetaria y financiera, y el Banco de México deben jugar un papel muy activo y prepararse con estudios económicos y políticos serios, y establecer un diálogo

con la sociedad hacia una profunda reforma fiscal integral que pueda elevar de manera sostenida, estable y sólida la recaudación, de tal manera que la meta podría ser que los ingresos públicos constituyan el 30 por ciento del PIB.

Concluyendo, es importante formar cuanto antes una alianza desarrollista entre Estado, empresariado y sindicatos que, con sentido democrático, innovador y libre de corrupción, posibilite diseñar la política económica con mayor grado de autonomía nacional.

Debemos ser conscientes de que, en un futuro no tan distante, más bien cercano, y desde el gobierno de la 4T, será indispensable recurrir a la gama completa de componentes e instrumentos: política monetaria, política financiera y política de ingreso y gasto públicos con un marco integral y proactivo.

En conveniente reducir el superávit primario para incrementar el gasto programable, ya que dicho superávit es la parte del presupuesto que se destina al pago de intereses de la deuda pública. Este objetivo podría lograrse refinanciando algunos vencimientos de la deuda pública, sin aumentar el monto global de la misma; esto permitiría aumentar el gasto programable en infraestructura y programas sociales, lo cual, unido a los ahorros por combate a la corrupción, política de austeridad y reducción de la evasión fiscal, permitiría contrarrestar las tendencias recesivas de la economía con el efecto multiplicador del gasto público en sectores estratégicos: energía, comunicaciones, ferrocarriles, aeropuertos, hospitales, escuelas, agricultura y otros.

La mejora en la recaudación fiscal, el combate a la corrupción y la austeridad en el gasto permitirán instrumentar una política económica tal que permita a México competir adecuadamente en las nuevas condiciones derivadas de una mayor integración a la economía estadounidense con el T-MEC y ante las amenazas recesivas internacionales, así como asegurar la atención de demandas, no sólo mejorando la asignación de recursos, sino en ampliándolos para fortalecer el nivel de vida del pueblo de México y favorecer el incremento de las tasas de crecimiento económico.

Fuentes

ARMENTA MIER, A.

- 2019a “Proceso hacendario de México”, conversatorio “México integración económica mundial y política comercial del gobierno de la 4T y su impacto en la hacienda pública”, México, Senado de la República, 20 y 21 de agosto.
- 2019b “El combate a la corrupción no es una simulación, vamos en contra de las ‘empresas fantasma’”, secc. “Opinión”, *El Financiero*, 25 de julio, en <<https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/colaborador-invitado/el-combate-a-la-corrupcion-no-es-una-simulacion-vamos-en-contra-de-las-empresas-fantasma>>.
- 2019c “Logros macroeconómicos en el gobierno de AMLO”, *Expansión*, 11 de julio, en <<https://politica.expansion.mx/voces/2019/07/11/columnainvitada-logros-macroeconomicos-en-el-gobierno-de-amlo>>.

BANXICO

- 2019 “La balanza de pagos en 2018”, comunicado de prensa, 25 de febrero, en <<https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/balanza-de-pagos/%7BA65604E9-3B54-BF9A-281B-470E86B9176D%7D.pdf>>.

CALDERÓN, J. S.

- 2017 “Presente y futuro de la política económica y comercial de México y del TLCAN”, *Economía Informa*, no. 407 (noviembre-diciembre), en <<http://www.economia.unam.mx/assets/pdfs/econinfo/407/01CalderonSalazar.pdf>>.

CALDERÓN SALAZAR, J. y R. C. CARBAJAL

- 2015 “La crisis económica en México. Vulnerabilidad y condicionalidad externa”, en J. León-Manríquez, ed., *Crisis global, respuestas nacionales. La gran recesión en América Latina y Asia Pacífico*. Montevideo: ALADI/CAF/CEPAL, 157-187.

GUILLÉN ROMO, H.

- 2013 “México: de la sustitución de importaciones al nuevo modelo eco-

nómico”, *Comercio Exterior* 63, no. 4 (julio-agosto): 34-60, en <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/157/6/Mexico-de_la_sustitucion.pdf>.

HUERTA, H. y M. P. CHÁVEZ

2003 “Tres modelos de política económica en México durante los últimos sesenta años”, *Análisis Económico* XVIII, no. 37: 55-80.

IBARRA, D.

2019 “La política tributaria/Tax policy”, *Economía UNAM* 16, no. 46 (enero-abril): 73-78, en <<http://revistaeconomia.unam.mx/index.php/ecu/article/view/432/510>>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI)

2000 “Estadísticas históricas de México” I, 4ª ed., en <http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/historicas/EHM%201.pdf>.

MARTÍNEZ ARELLANO, D.

2017 “Evolución de la economía mexicana, 1960-2017”, ponencia, II congreso virtual internacional “Desarrollo económico, social y empresarial en Iberoamérica”, junio, en <<https://www.eumed.net/libros-gratis/actas/2017/desarrollo-empresarial/64-evolucion-de-la-economia-mexicana-1960-2017.pdf>>.

NACIONAL FINANCIERA (NAFIN)

1990 “La economía mexicana en cifras”, México.

ORTEGA, EDUARDO

2019 “Senado explora facultar a Banxico para impulsar crecimiento y creación de empleos”, *El Financiero*, 24 de julio, en <<https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/senado-explora-facultar-a-banxico-para-impulsar-crecimiento-y-creacion-de-empleos>>.

SUÁREZ DÁVILA, F.

2019 “El sistema mexicano de financiamiento del desarrollo: retrocesos y retos”, *Economía UNAM* 16, no. 46 (enero-abril): 79-88, en <<http://www.scielo.org.mx/pdf/eunam/v16n46/1665-952X-eunam-16-46-79.pdf>>.

TELLO, C.

1993 *La política económica de México*. México: Siglo XXI.