REFORMA FISCAL: QUE SEA EL GOBIERNO QUIEN SE AJUSTE EL CINTURÓN

De acuerdo con los Criterios Generales de Política Económica 2014, los objetivos del paquete económico presentado por el Ejecutivo Federal, incluidas las diversas iniciativas que forman parte de la reforma fiscal, son: "mantener la estabilidad macroeconómica y presentar una estrategia responsable de finanzas públicas, en materia de ingreso, gasto y deuda pública, para hacer frente a un entorno económico que se prevé complicado en lo internacional y en lo interno."[1]

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) señaló que el Ejecutivo Federal presentaba junto al paquete económico 2014, una iniciativa de reforma social y hacendaria que tenía como objetivo "mejorar significativamente la calidad de vida de todos los mexicanos a través de las siguientes medidas: i) hacienda pública responsable, ii) establecer un sistema de seguridad social universal, iii)fortalecer la capacidad financiera del Estado, iv) mejorar la equidad, v) facilitar el cumplimiento del pago de impuestos, vi) inducir la formalidad, vii) promover el federalismo, viii) fortalecer a PEMEX, y ix) mejorar la calidad del gasto"[2].

El escenario de las finanzas públicas que consideraba la reforma social y hacendaria propuesta por el Ejecutivo Federal, indicaba que era posible fortalecer las fuentes de ingresos y reducir la dependencia sobre el petróleo, además incluía una propuesta de déficit presupuestario para 2014 equivalente a 1.5% del PIB estimado -sin considerar la inversión de PEMEX-.

En la propuesta de reforma que envió el Ejecutivo, el incremento del gasto programable -sin considerar la inversión de PEMEX- era de 291.4 miles de millones de pesos (mmdp) para 2014, monto mayor respecto al aprobado en 2013, es decir, consideraba un crecimiento real de 10.3%. Se estimaba que en 2014 los ingresos presupuestarios iban a ascender a 3,829.5 mmdp - monto superior en 92.0 mmdp al aprobado en la LIF2013-, lo que implicaba un crecimiento de 2.5% en términos reales con relación a lo aprobado para 2013; además los ingresos tributarios no

[1] Criterios generales de política económica (2014), p.p. 5, URL: http://www.diputados.gob.mx/PEF2014/ingresos/cgpe.pdf
[2] Ibídem, p.p. 7.

petroleros se incrementarían en 7.0% debido al efecto de la reforma social y hacendaria, y los ingresos no tributarios del Gobierno Federal tenían un incremento de 38.4% con respecto al monto aprobado en 2013 y como consecuencia de la actualización de derechos para el cobro adecuado del uso y aprovechamientos de bienes del Estado, propuestos en la misma reforma.[3]

El conjunto de modificaciones contenido en el paquete de reforma hacendaria presentado por el Ejecutivo Federal en septiembre de 2013, estaba estructurado de acuerdo con las siguientes líneas temáticas:[4]

Política Social: Se propusieron modificaciones constitucionales (a los artículos 4, 73 y 123) con el fin de permitir la creación de la Ley de la Pensión Universal y la Ley del Seguro de Desempleo.

Federalismo: Se propusieron reformas a la Ley de Coordinación Fiscal para modificar las fórmulas de participación de diversos fondos y establecer mecanismos de control y seguimiento efectivo para el uso de esos recursos. La propuesta de reforma hacendaria incluyó la discusión de modificaciones a diversos artículos de la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley General de Contabilidad Gubernamental en materia de financiamiento educativo; entre los cambios principales en este rubro destaca la desaparición del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) y su sustitución por el Fondo de Aportaciones de Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE).

Egresos: Se presentó un proyecto de Ley de Egresos de la Federación que contemplaba el aumento de los recursos obtenidos por la aprobación de nuevos impuestos y el aumento significativo del endeudamiento del gobierno. La propuesta original de reforma y Ley de Ingresos para el 2014, buscaba, en conjunto, permitir un mayor endeudamiento y un incremento en los ingresos del sector público sin que se incluyeran propuestas garantizar un ejercicio eficaz de los mismos. Con la solicitud original, que contemplaba un déficit fiscal de 0.4% como proporción del PIB en el 2013, y de 1.5% para el 2014, el balance económico sería de 394 mil millones y 620 mil millones de pesos respectivamente -esto representa 5.9% del PIB en solamente dos años-. Si se adicionan los compromisos

[3] Ibídem
[4] Paquete Económico para el Ejercicio Fiscal (2014), URL: http://www.diputados.gob.mx/PEF2014/

contingentes, los requerimientos financieros del sector público en los dos primeros años de esta gestión sumarán 7.0% del PIB.

En un principio se estimaba que con la reforma para el 2014 se recaudarían hasta 239.7 mil millones de pesos, además si sumamos el 1.5% del déficit fiscal se obtendrían 447 mil millones de pesos para el presupuesto. De este total, el gobierno planea aumentar en 10.1% el gasto corriente y en solamente en 7.9% la inversión pública; esto significa que solamente se utilizarían el 14.3% de los ingresos adicionales para aumentar construcción de infraestructura, dejando el resto para gasto corriente y otras erogaciones.

Ingresos: Se propusieron modificaciones substanciales a la Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA), a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción (IEPS) y Servicios y al Código Fiscal de la Federación. Adicionalmente se contemplaron una serie de modificaciones al marco normativo que rige los ingresos petroleros, entre las que cabe señalar: modificaciones a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Fiscal, la Ley General de Deuda Pública, así como la expedición de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.

Después de la discusión y aprobación en ambas cámaras, las principales modificaciones al régimen impositivo que propuso el Ejecutivo Federal fueron las siguientes:

1. La **modificación a la Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA)** para eliminar el tratamiento preferencial en la **región fronteriza**, homologándolo a una tasa del 16% al resto del país.

2. La **eliminación de exenciones a la enajenación de casa habitación**, interés de créditos hipotecarios y el uso o goce de casa habitación, así como a los servicios de enseñanza (colegiaturas), los cuales estarían gravados con una tasa del 16%.

3. La **eliminación de la exención al servicio de transporte público foráneo** de pasajeros, manteniendo exento del pago del IVA únicamente al transporte público terrestre de personas prestado exclusivamente en áreas urbanas, suburbanas o en zonas metropolitanas.

4. La **eliminación de la exención al pago de IVA en los espectáculos públicos** -excepto teatro y circo-, cuya tasa se homologaría al 16%; adicionalmente la propuesta incluía permitir a las entidades federativas gravar los espectáculos públicos, exceptuando el cine.

5. La **eliminación de la tasa del 0% a: prestación de los servicios de hotelería y conexos** realizados por empresas hoteleras a turistas extranjeros que ingresen al país para participar exclusivamente en congresos, convenciones, exposiciones o ferias a celebrarse en México-la realización de tales eventos deben ser gravados al tratarse de servicios aprovechados en territorio nacional-.

6. Modificar el artículo segundo de la **Ley del Impuesto al Valor Agregado para eliminar la tasa 0% a los alimentos para mascotas.**

7. Modificación del artículo 2 de la **Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), con la finalidad de gravar con 5% la venta de alimentos que contengan una alta densidad calórica** como las frituras, confitería, dulces, alimentos preparados a base de cereales, entre otros.

8. Modificación de la **Ley del Impuesto sobre la Renta** que establece una tasa de 32% para gravar los ingresos de los contribuyentes que perciban un monto mayor a 500,000.00 pesos anuales.

En este marco y ante la propuesta del Ejecutivo Federal y las modificaciones propuestas, encontramos que la prioridad para el 2014 debe ser la recuperación económica y no la de imponer gravámenes que obstaculicen la inversión, la generación de empleos y deprima aún más el mercado interno. Todas las decisiones dentro del paquete fiscal deben estar en función de cómo vamos a lograr que la economía crezca, evitar que se sigan cerrando empresas, siga cayendo el consumo familiar y se destruyan más empleos. Resulta necesario que todos los esfuerzos los concentremos en **organizar un Plan Emergente de Reactivación Económica** integrado con inversiones en rubros que detonen el crecimiento económico: carreteras, telecomunicaciones, energía, servicios educativos y de salud, innovación, ciencia y tecnología. La bolsa que nos interesa fortalecer es la de las familias y de las empresas, no la del gobierno.

Tal como está planteada la propuesta oficial, el estímulo al crecimiento económico no vendrá ni de la inversión pública -apenas crecerá 7.9%- ni del sector privado -por la mayor carga fiscal que se le impondrá- y menos del consumo de las familias. Por lo anterior, se realizaron las siguientes propuestas:

1.- Plan Emergente de Reactivación Económica

La prioridad para el 2014 debe ser la recuperación económica y no la de imponer gravámenes que obstaculicen la inversión, la generación de empleos y que deprima aún más el mercado interno. Todas las decisiones dentro del paquete fiscal deben estar en función de cómo vamos a lograr hacer crecer a la economía para evitar que se sigan cerrando empresas, siga cayendo el consumo familiar y se destruyan más empleos.

2.- Progresividad y oportunidad en los impuestos

Una reforma fiscal no sólo debe construirse a partir de cómo obtener mayores ingresos para el gobierno, sino considerar el impacto que tendrá en la generación de empleos y en el bienestar de las familias en el momento del ciclo económico en el que se aplican.

3.- Austeridad y transparencia en el gasto público

En épocas de desaceleración, es el gobierno quien debe hacer un mayor sacrificio para generar ahorros y gastar de manera más eficiente, antes que pedir un mayor sacrificio a las familias y empresas, principales afectadas por el estancamiento económico. Para que el gasto público tenga un mayor impacto también debe cambiar su orientación y acotarse por ley el gasto burocrático e improductivo; si se instrumentaran medidas de austeridad en el rubro de servicios personales y gastos de operación, se podría lograr un ahorro de entre medio punto y un punto del PIB, suficiente para disminuir el déficit público o financiar inversiones para reactivar la economía.

4.- Evitar endeudarnos para financiar gasto corriente

Nos preocupa el incremento de déficit público para el 2014 –el mayor desde 1989-, en caso de que estos recursos no se destinen al rubro de inversión para reactivar la economía, y por el contrario, se utilicen para financiar un creciente e incontrolable gasto corriente, se comprometerá la solidez del balance fiscal a mediano plazo y provocará nuevos impuestos en el futuro.

De los 447 mil millones de pesos adicionales que el gobierno tendrá en el 2014 por las nuevas disposiciones fiscales y el mayor endeudamiento, solo el 14.3% se destinará a la inversión en infraestructura, el resto será para financiar el gasto burocrático y otras erogaciones.

5.- Voto de censura a la actual política económica

La prioridad en el 2014 debe ser la reactivación económica y la austeridad del gobierno. No podemos avalar el otorgamiento de mayores recursos -que aumenta el riesgo de una recesión- a un gobierno que ha demostrado ser ineficaz, lento y poco transparente en el gasto de los recursos de la gente.

Por lo anterior, propusimos lo siguiente: En materia de austeridad y gasto eficiente integrar al dictamen del paquete económico 2014 un **plan de austeridad** a través de la formulación de reservas a diversos artículos y la inclusión de transitorios en la Ley de Ingresos 2014. Este plan que propusimos, contempla que durante el 2014, el Ejecutivo Federal realice acciones para hacer una reducción del 5% en sueldos correspondientes al personal de mandos medios y superiores. Asimismo, se propuso generar ahorros del 5% del gasto de operación del gasto corriente estructural no relacionado con programas de atención a la población. Estas medidas también deberán de aplicar para los poderes Legislativo y Judicial, así como a las entidades autónomas. Adicionalmente se planteó que durante 2014 y 2015 no se compren vehículos, salvo aquellos que resulten indispensables para prestar directamente servicios públicos a la población, entre otras.

En materia de transparencia en el ejercicio del gasto se presentaron **reservas** al dictamen del proyecto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, con el fin de incorporar obligaciones a la SHCP que permitan **transparentar el ejercicio de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social** En este mismo rubro se presentó una reserva al dictamen que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de los Títulos Tercero Bis y Décimo Octavo de la Ley General de Salud, con el propósito de avanzar en la **transparencia, control y fiscalización del manejo de los recursos del Sistema de Protección Social en Salud**, estableciendo que la Secretaría de Salud deberá publicar en su sitio de Internet información relacionada con el gasto operativo, conforme a lo establecido en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, donde se especifique las bases de licitación, adjudicaciones, contratos, pagos y recibos de compras consolidadas de medicamentos.

En la misma línea, se formuló una reserva al dictamen de proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Coordinación Fiscal y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, relativa al artículo 26-A, fracción IX, para **incrementar la transparencia del ejercicio de los recursos del Fondo de Aportaciones de Nómina Educativa y Gasto Operativo** (FONE).

Para evitar la imposición de **IVA en los alimentos para mascotas**, también se formuló una **reserva** al artículo segundo de la Ley; derivada de un proceso de deliberación análisis y acercamiento con actores de la ciudadanía y de sociedad civil organizada.

En concordancia con el trabajo legislativo realizado, también se presentó **un voto particular** a la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014. El voto consistió en la supresión del **ARTÍCULO SEGUNDO DEL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2014,** que a su vez modifica el primer párrafo del artículo 2º de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2013, debido a que éste incluye un artículo segundo en el que **se pretende regularizar el déficit público del ejercicio fiscal 2013 que no fue aprobado por el Congreso de la Unión.** Los motivos para presentar este voto se basan en la i**legalidad** de la solicitud de déficit adicional para regularizar el ejercicio 2013. Cabe destacar que en el supuesto de aprobarse un déficit público de 1.5 % del PIB en 2014, sin

considerar la inversión de Pemex, y con el fin de estimular "decididamente" la economía, éste sería el déficit más elevado desde 1990 -si se incluye la inversión de Pemex, se prevé un déficit de 3.5 % del PIB, que sería el más alto desde 1989-.

En el fondo, la Presidencia de la República busca que el Congreso de la Unión regularice el endeudamiento en que ya incurrió, con independencia de investigar su destino, no podemos permitir que se desvíen fondos públicos para un fin distinto al previamente autorizado.

En seguimiento a las propuestas en materia de austeridad y gasto eficiente, también se f**ormuló una proposición con un punto de acuerdo** por el que se exhortó a la Cámara de Diputados a que en la discusión del Paquete Económico para el ejercicio fiscal 2014, se consideraran dentro de la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación los recursos que se generarían por el cumplimiento de la meta de ahorros o economías del **Programa de Disciplina y Austeridad del Gobierno Federal** -que se calculan cercanos a los 60 mil millones de pesos-. Este punto tenía como propósito, destinar recursos para reducir el déficit público y financiar un Programa Nacional de Reactivación Económica, con especial énfasis en inversión en infraestructura.

Con la ausencia de la fracción parlamentaria del PAN y una parte de la fracción perredista, la Cámara de Senadores modificó 14 artículos a las leyes del IEPS, Federal de Derechos y del ISR que forman parte de la miscelánea fiscal.

Entre los principales cambios a la propuesta del Ejecutivo Federal, destacan los siguientes: el cobro de 8% a la comida altamente calórica (chatarra), un gravamen de 1 peso por litro de refresco, la homologación del 16 % de IVA en las ciudades fronterizas, así como el cobro escalonado del **Impuesto Sobre la Renta** -se adicionaron tres renglones a la tarifa del ISR para personas físicas, las cuales pagarán 32% a partir de ingresos anuales de 750,000 pesos, 34% a partir de un millón de pesos y 35% a partir de tres millones de pesos anuales-. La aprobación de medidas de austeridad que establecen la reducción del gasto corriente y la racionalización del gasto en servicios generales.

Con las modificaciones al artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, propuestas por el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en el Senado, el Gobierno Federal estará obligado a presentar una proyección del Producto Interno Bruto potencial a cinco años hacia el futuro, más un referente de 10 años hacia atrás.

Una reforma hacendaria debe dirigirse a fomentar el crecimiento nacional, y no a intervenir más el escaso ingreso de los trabajadores y las familias.