



Nueva presidenta, sin margen de acción para enfrentar retos económicos

La SHCP alista el Paquete Económico 2025 con alzas en programas sociales, pero sin que quede claro de dónde saldrán los recursos; expertos recomiendan impulsar una profunda reforma fiscal

Mayo 20, 2024 •

Tania Rosas

El presidente Andrés Manuel López Obrador dejará como herencia a su sucesora varias bombas de tiempo en materia de finanzas públicas y un muy escaso margen de maniobra para enfrentarlas, ya que analistas prevén un Presupuesto de Egresos 2025 inercial y muy “4T”, en el que los recursos ya estarán, en su mayoría, etiquetados.

La nueva jefa del Ejecutivo federal deberá hacer frente al pago de una deuda pública en crecimiento, al sostenimiento del sistema de pensiones, a la necesidad de reducir el déficit fiscal, a concluir las obras insignia y a la obligación de financiar al menos 71 programas prioritarios, (entre ellos varios programas sociales de gran calado), con alzas previstas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), lo que implicará disponer —sólo para este rubro— de una partida de 1.25 billones de pesos, 14.5% del gasto total del país. La pregunta es cómo le hará.

Según expertos, el PEF del próximo año será muy similar al de este ejercicio, cuando en gasto federalizado, intereses de la deuda y financiamiento de pensiones del IMSS, ISSSTE y otras instituciones de seguridad social, se fue 60% del gasto total.

Dentro del PEF-2024, el 71.6% de los recursos públicos, es decir, seis billones 490 mil 404.6 millones de pesos, se destinó a gasto programable, y de esta cantidad, el 67.5%, o sea, cuatro billones 384 mil 582.4 millones de pesos, se etiquetó a política social.

Lo anterior implica que casi la mitad del presupuesto total del Gobierno federal, que fue de nueve billones 66 mil 45.8 millones de pesos, se destinó a los programas sociales y a las políticas de combate a la pobreza. Y para el siguiente ejercicio ocurrirá lo mismo.

Como parte del PEF-2025, que ya se elabora en la SHCP, la dependencia prevé que los recursos de la pensión para adultos mayores asciendan a 583 mil millones de pesos, un monto superior al presupuesto total que tiene en este 2024 la Secretaría del Bienestar.

Pero además de eso, en los Precriterios Generales de Política Económica 2025 que la SHCP ya envió a la Cámara de Diputados, se prevé que el déficit fiscal se reduzca de 5 a 2.5% del PIB, lo que implica que el nuevo gobierno debe ahorrar en su primer año de ejercicio 706 mil millones de pesos, casi tres cuartos de billón de pesos.

Esta cantidad es mayor al presupuesto conjunto de este año de la Secretaría de Educación Pública, de la UNAM y del IPN, y es casi cuatro veces mayor al presupuesto de varios órganos autónomos juntos.

Ante este panorama, especialistas en finanzas públicas sólo ven dos salidas para la próxima presidenta: incrementar la deuda pública, lo cual no recomiendan, o impulsar una profunda reforma fiscal, algo de lo que se habló poco o nada durante la campaña que está a punto de terminar.

En riesgo, grado de inversión

Para expertos del Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas (IMEF), México Evalúa, Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco) y Ethos Innovación en Políticas Públicas que fueron consultados por **ejecentral**, la próxima mandataria federal debe impulsar una reforma fiscal para reducir el déficit público, de lo contrario tendrá que recurrir a más deuda para cumplir con sus compromisos de campaña.

Los especialistas coincidieron en que en época de campaña, plantear una reforma fiscal o hablar de contraer mayor deuda es “ponerse una soga en el cuello”, pues el costo político-electoral es alto, pero hay que aplicar lo primero.

“La cantidad de recursos que se requieren es muy grande como para pensar en soluciones tan pequeñas. Entonces, sí necesitamos una reforma integral, no sólo que vea el IVA (Impuesto al Valor Agregado), el ISR (Impuesto Sobre la Renta), impuestos verdes, impuestos al tabaco, gastos fiscales. Hay muchas cosas que se tienen que discutir para ver de dónde sacamos esos recursos adicionales”, declaró Dalia Toledo, especialista de Ethos.

“Ineludiblemente, si no hay ingresos recaudados, ¿de dónde vamos a sacar ese dinero para sostener el gasto actual y, además, las promesas de campaña? Deuda. Y lo que nosotros decimos es que eso se volvería insostenible”, remarcó.

La próxima presidenta recibirá un país con un nivel histórico de déficit público, es decir, que gasta más de lo que ingresa. En los Precriterios, la SHCP estima que para el cierre de 2024, el déficit público será de 5% del (PIB), el nivel más alto desde 1988, y recomienda que para 2025 ese indicador se reduzca a 2.5 por ciento.

Para lograrlo, el nuevo gobierno tendría que ahorrar 706 mil millones de pesos, equivalentes a 363% del presupuesto de este año destinado al Poder Judicial, al Poder Legislativo, a la Fiscalía General de la República, al Instituto Nacional Electoral, al Instituto Nacional de Transparencia, a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y al Instituto Federal de Competencia Económica ¡juntos!

Con ese dinero se podría financiar por todo un año a la Secretaría de Educación Pública (439 mil millones de pesos), a la Universidad Nacional Autónoma de México (55 mil 959 millones) y al Instituto Politécnico Nacional (21 mil 361 millones) ¡y sobrarían recursos!

“Cualquiera que gane la Presidencia va a tener un verdadero reto hacia el frente en cuanto a finanzas públicas, es la parte más preocupante, porque los márgenes de maniobra ya se redujeron de manera importante (...) Se tiene que disminuir a niveles del 3% el déficit público; pero, la verdad, vemos difícil hacerlo en un año, porque el recorte tendría que ser muy importante y, de no hacerlo, tenemos en riesgo la posibilidad de una pérdida del grado de inversión para 2025 o para 2026”, dijo José Domingo Figueroa, presidente del IMEF.

Mariana Campos, directora general de la organización México Evalúa, opinó que López Obrador dejará finanzas públicas “muy, muy retadoras, tan retadoras como no lo hemos visto en décadas”.

Entre los indicadores preocupantes, de acuerdo con Mariana Campos, se encuentran que el ritmo de endeudamiento —cantidad de deuda que se pide por año— creció al doble en comparación con el sexenio pasado; que los ingresos públicos crecieron en menor medida que en los gobiernos de Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto; que la pensión para adultos mayores creció casi 800% en esta administración y, que en el primer trimestre de 2024, por primera vez en la historia Pemex ya no aportó al presupuesto del Gobierno federal.

Costosos programas sociales

La presión a las finanzas por la operación de los programas sociales es inminente, sobre todo por el gasto que significa la Pensión para el Bienestar de Personas Adultas Mayores, la cual, según la Secretaría de Hacienda, podría llegar a un nivel histórico de 583 mil millones de pesos en 2025, monto superior al presupuesto total que tiene este año la Secretaría del Bienestar.

Al ser un programa que se encuentra en la Constitución como un derecho de los adultos mayores, no se pueden retirar esos recursos del presupuesto público, pero la siguiente presidenta o presidente sí podría —en teoría— bajar los montos de ayuda a los beneficiarios.

En 2018, al final del sexenio de Enrique Peña Nieto y al inicio de la administración de Andrés Manuel López Obrador, la pensión para adultos mayores tenía un presupuesto de 53 mil 367 millones de pesos. Este 2024, para concluir el gobierno lopezobradorista, se destinaron 465 mil 49 millones de pesos, un aumento de 771% respecto al 2018. Pero el alza llegaría a 936% en 2025, si se etiquetan 583 mil millones de pesos a este programa, como lo prevé la SHCP.

Los recursos que Hacienda prevé para la pensión de adultos mayores el siguiente año serían superiores, por primera vez en la historia de México, al presupuesto de todo el año destinado a la Secretaría de Educación Pública.

Actualmente, 11.5 millones de personas en el país reciben esa pensión, que aumentó a 6 mil pesos bimestrales. Y el padrón se incrementa año con año, porque cada vez hay más adultos mayores en México.

En el actual sexenio, de 2019 a 2024, se ha invertido un billón 440 mil millones 109 mil pesos en este programa social. En cambio, en el periodo 2007-2012, es decir, en el gobierno del panista Felipe Calderón, se invirtieron 67 mil 859 millones de pesos, mientras que de 2013 a 2018, en la administración de Enrique Peña Nieto, se destinaron 211 mil 886 millones.

La próxima presidenta podría bajar los recursos del programa, al recortar el monto bimestral de la pensión, pero, según los especialistas, eso sería muy costoso políticamente para el siguiente titular del Ejecutivo federal.

Éste no es el único programa social que heredará López Obrador. La SHCP estima que en 2025 habrá 71 programas prioritarios que implicarían un presupuesto de 1.25 billones de pesos, 14.5% del gasto total del país. Por ejemplo, el Programa Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la población sin Seguridad Social Laboral pasaría de 85 mil millones de pesos en 2024 a 89 mil millones en 2025; las Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez, de 49 mil millones a 51 mil millones; Sembrando Vida, de 38 mil millones a 40 mil millones; Jóvenes Construyendo el Futuro, de 24 mil millones a 25 mil millones y la Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, de 27 mil millones a 28 mil millones de pesos.

“En el Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas consideramos que los programas sociales son bienvenidos; sin embargo, hay que saber cómo aplicarlos de manera eficiente y creo que ahí hay áreas de oportunidad importantes en el gasto, pero creo que habría que revisarlo de manera detallada. Como podemos ver, el reto para quien gane la Presidencia va a ser mayúsculo”, consideró José Domingo Figueroa, presidente IMEF.

El peso de las obras insignia

En entrevista con este medio, Diego Díaz, coordinador de Finanzas Públicas del Imco, explicó que el gobierno de López Obrador rompió el balance de la disciplina fiscal que había tenido hasta 2023, ya que el aumento del déficit fue por inyectarle más recursos públicos a las llamadas obras insignia.

En 2023, el gasto de los proyectos emblemáticos de López Obrador (el Tren Maya, el Tren Interurbano, el Tren Suburbano del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, la refinería de Dos Bocas y el Corredor del Istmo de Tehuantepec) fue de 215 mil millones de pesos, 2.5% del gasto del gobierno. En 2024, los recursos ascendieron a 222 mil millones de pesos, 2.4% del gasto.

“La candidata o candidato presidencial que resulte ganador va a tener restricciones presupuestales muy importantes en su primer año de gobierno. Tan sólo en el gasto federalizado (recursos que van a las entidades federativas), en intereses de la deuda y en las pensiones del IMSS, ISSSTE y otras instituciones de seguridad social, se está yendo prácticamente el 60% del gasto total”, precisó Díaz.

“Lo que ha dicho Claudia Sheinbaum es que va a bajar el déficit público, en caso de que llegue a la Presidencia, a través de obras que ya se van a terminar. Entonces, por ejemplo, ya se va a gastar poquito en Dos Bocas, ya se va a gastar poquito en el Tren Maya, ya se va a gastar poquito en otras obras emblemáticas. Sin embargo, esas reducciones al gasto significan menos del 1% del PIB, algo muy alejado de la meta que plantea la SHCP”, declaró Dalia Toledo, directora de Finanzas Públicas y Anticorrupción de Ethos Innovación en Políticas Públicas.

Gasto federalizado , otro reto

Para Mariana Campos, de México Evalúa, otro de los retos de la próxima presidenta será el gasto federalizado, es decir, los recursos federales que se transfieren a los estados y municipios, los cuales, dijo, tuvieron un recorte en este sexenio.

En 2024, el gasto federalizado para las entidades será de 2.55 billones de pesos, un aumento del 0.3% (siete mil millones de pesos) respecto a 2023, pero 1% menos que en 2018 (25 mil millones de pesos), según un análisis de México Evalúa.

Esta es la primera vez en cuatro sexenios que este gasto disminuye. En las administraciones anteriores, con Fox hubo un aumento de 41.4%; con Calderón, de 24.9%, y, con Peña Nieto, de 14.8 por ciento.

“Incluso, lo que hizo AMLO fue solicitar que una parte de este gasto federalizado se lo devuelvan los estados y los municipios. Esa parte que se regresa es el FASSA (Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud). El Gobierno federal se los va a seguir depositando, pero los estados inmediatamente lo devuelven. Son 23 estados que ya firmaron y aceptaron eso. Entonces tenemos muy, muy poca capacidad financiera ahorita en los estados”, dijo.

Así, las 23 entidades gobernadas por Morena y sus aliados devuelven los recursos que les corresponden del FASSA para que el IMSS-Bienestar proporcione los servicios de salud a la población sin seguridad social de esas entidades.

Con esto, la Federación controlará este año cerca de 105 mil millones de pesos, correspondientes a las 23 entidades adheridas: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Ciudad de México, Colima, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

Aguascalientes, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Querétaro y Yucatán no aceptaron adherirse al IMSS-Bienestar, por lo que mantienen a su cargo la administración y gestión de la salud para su población.

Promesas de campaña en vilo

Los tres candidatos presidenciales han hecho promesas de campaña que implican más recursos públicos, pero con un presupuesto con bajo margen de maniobra, no podrán cumplir sus propuestas al menos en los primeros dos años de gobierno, coincidieron los expertos consultados.

De acuerdo con un análisis de la organización Ethos, las dos candidatas presidenciales punteras tienen promesas de campaña que implican mayor presión para las finanzas públicas.

La candidata de Morena-PT-PVEM, Claudia Sheinbaum, tiene al menos cuatro promesas que requieren dinero extra: apoyo de tres mil pesos bimestrales a un millón de mujeres entre 60 y 64 años de edad; beca universal para estudiantes de preescolar, primaria y secundaria en escuelas públicas; nuevos proyectos de infraestructura (aeropuertos, carreteras y caminos rurales) y mejorar los salarios de los maestros, policías, Guardia Nacional, soldados, marinos, enfermeras y médicos.

Xóchitl Gálvez, candidata del PAN-PRI-PRD, tiene entre sus promesas con mayor requerimiento de gasto la pensión universal desde los 60 años; eliminar el Impuesto sobre la Renta (ISR) para quienes ganen menos de 15 mil pesos al mes; la entrega de tarjetas Mi Salud para tratamientos y medicinas del sector público o privado; dar cinco mil pesos mensuales a mujeres en situación de vulnerabilidad y regresar el Seguro Popular y las escuelas de tiempo completo.

Tan sólo reducir de 65 a 60 años la edad para la pensión de adultos mayores, como lo propone Xóchitl Gálvez, implicaría un gasto extra de 200 mil millones de pesos, de acuerdo con Diego Díaz, especialista del Imco. Con esos recursos se podría pagar durante un año el salario mínimo a 2.2 millones de trabajadores.

El tabú de la reforma fiscal

Ninguna de las candidatas ha dicho cómo financiará sus promesas y ninguna contempla una reforma fiscal para obtener mayores ingresos, por lo que, si las condiciones siguen como en 2024, la sucesora de López Obrador podría crear un boquete en las finanzas, señalan los especialistas.

El único candidato que advierte de la necesidad de una reforma fiscal es el abanderado presidencial de Movimiento Ciudadano, Jorge Álvarez Máynez, quien ha hablado de incrementar impuestos al tabaco, al predial y poner “impuestos verdes” (gravar a individuos o empresas que han realizado acciones que causan daños al medio ambiente).

Dalia Toledo, especialista de Ethos, indicó: “Ineludiblemente, si no hay ingresos recaudados, ¿de dónde vamos a sacar ese dinero para sostener el gasto actual y, además, las promesas de campaña? Deuda. Y lo que nosotros decimos es que eso se volvería insostenible. Entonces, si el gobierno quiere tener dinero para gastar tiene que aumentar los recursos. Si no, pues nos vamos a quedar con ese margen muy chiquito y vamos a tener que recortar a programas sociales, a educación, a salud”, añadió.

Liliana Alvarado, directora general de Ethos, dijo que una medida populista es decir que se van a ahorrar millones de pesos por combatir la corrupción, como lo ha dicho el presidente López Obrador.

“Tienen una confusión muy grande de qué es combatir la corrupción y qué es ahorrar y tampoco queda claro de dónde viene ese dinero y cuál es la magnitud de ese dinero”, dijo.

Resaltó que urge una reforma fiscal y los presidenciables deben hablar de ello, aunque sea políticamente incorrecto hacerlo en campañas.

“Como generalmente se dice: hay una sola sábana y la sábana tiene que cubrir a todos, y si no cubre, hay que hacer un esfuerzo para obtener más recursos, o sea, una sábana más grande para taparse y, en este caso, eso se llama reforma fiscal”, expresó, por su parte, José Domingo Figueroa, presidente del IMEF.

Los especialistas coincidieron en señalar que México es de los países que menos recauda, apreciación que se corrobora con datos de organismos internacionales.

Según el informe Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 2024, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), México es el sexto país de la región con menor nivel de recaudación de impuestos frente al tamaño de su economía.

La recaudación en proporción al PIB del país fue de 16.9% en 2022, lo que significa que nuestro país sólo recauda más que Paraguay (14.7%), Guatemala (14.4%), República Dominicana (13.9%), Panamá (13.1%) y Guyana (10.6%). En contraste, Brasil recauda 33.3%; Barbados, 30.5% y Argentina 29.6 por ciento.

Deuda creciente

Para los expertos en finanzas públicas, es más conveniente una reforma fiscal que contraer más obligaciones crediticias, ya que actualmente la deuda pública representa el 50.2% del PIB.

Cuando López Obrador llegó a Presidencia, en diciembre de 2018, la deuda total que se refleja en el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP), era de 10.55 billones de pesos; en 2024, en su último año de gobierno, el saldo cerrará en 17.04 billones de pesos.

“Entonces ya tampoco es como que se pueda ir al mercado financiero a contratar deuda, porque la deuda como porcentaje del PIB ya es relativamente alta, y pues la calificación crediticia del país no es muy buena. **De acuerdo con la calificadora Fitch Ratings estamos a sólo un nivel de perder el grado de inversión. La siguiente presidenta o presidente va a tener un panorama bastante complicado si no se implementa una reforma fiscal**”, insistió Diego Díaz.

De acuerdo con el Imco, si se quisiera pagar este saldo histórico para el cierre de 2024, cada mexicano tendría que aportar 126 mil 917 pesos. ¿Qué compraría cada mexicano con 126 mil 917 pesos? Unas 154 canastas básicas, por ejemplo.

Por otro lado, en un estudio de México Evalúa se precisó que, al cierre de 2023, el ritmo de endeudamiento, es decir, la cantidad de deuda que se pide por año, fue de 4.3% del PIB, así que creció prácticamente al doble que lo observado al final del sexenio de Peña Nieto, que fue de 2.2% del PIB.

En este análisis se agregó que México es el país al interior de la OCDE que aporta mayor porcentaje de su gasto público al pago de intereses de la deuda, al destinar casi 14 de cada 100 pesos de su presupuesto.

Sin embargo, para la Secretaría de Hacienda el nivel de deuda es estable y sostenible a mediano plazo, así lo afirma en el documento de Precriterios Generales de Política Económica 2025.

“Hacia el cierre de la administración, las finanzas públicas se mantendrán sanas, con amortiguadores fiscales robustos que permitirán hacer frente a condiciones adversas. Además, el manejo financiero de la deuda pública y los refinanciamientos garantizarán la estabilidad macroeconómica y una transición ordenada para la siguiente administración”, argumenta la SHCP.