

Panorama de la sostenibilidad fiscal en México

Noel Pérez Benítez

Seminario de política hacendaria ante las realidades de las finanzas públicas, UNAM

22 de octubre de 2018

PANORAMA DE LA SOSTENIBILIDAD FISCAL EN MÉXICO



Instituto
Belisario Domínguez
Senado de la República

Marco de referencia para analizar la sostenibilidad fiscal en México: Maritza Rosales Reyes y Jaime Arturo del Río Monges

Los ingresos públicos y la sostenibilidad fiscal en México: Jaime Arturo del Río Monges y Maritza Rosales Reyes

Principales presiones de gasto público en México: José Luis Clavellina Miller y Vladimir Herrera González

Déficit fiscal y deuda pública en México: Mario Iván Domínguez Rivas y Juan Manuel Andrade Hernández

Qué tan sostenible es la política fiscal en México: Juan Manuel Andrade Hernández, Max Lugo Delgadillo y Víctor Ortega Olvera

Coordinador: Noel Pérez Benítez

- **Marco de referencia para analizar la sostenibilidad fiscal en México**
- Ingresos, presiones de gasto, déficit y deuda pública
- Consideraciones finales

¿Qué es la sostenibilidad fiscal?

Sostenibilidad fiscal: situación en la que los gobiernos cuentan con **suficientes ingresos presentes y futuros para enfrentar los gastos actuales y los esperados**, sin incurrir en un continuo incremento de la deuda pública en relación con el PIB.

Entre las **motivaciones** para hacer este análisis:

- Crecimiento de la deuda pública posterior a la crisis económica de 2008-2009
- Necesidad de financiamiento de presiones de gasto de mediano y largo plazo

El ámbito legal incentiva el estudio la sostenibilidad fiscal

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

- El Estado debe vigilar la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero.
- Otorga facultad al Congreso para expedir leyes de responsabilidad hacendaria y para establecer contribuciones para cubrir el PEF.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

- Define reglas de equilibrio presupuestario.
- Establece límites al crecimiento del gasto corriente estructural.

Ley Federal de Deuda Pública

- Norma el financiamiento del sector público federal y CDMX.

Criterios Generales de Política Económica

- Presenta perspectiva económica; previsiones de ingreso, gasto y deuda; riesgos para las finanzas públicas y proyecciones a 5 años.

Ley de Ingresos de la Federación

- Presenta lo montos esperados para cada uno de los rubros de ingreso del sector público presupuestario, además del financiamiento.

Presupuesto de Egresos de la Federación

- Presenta las previsiones de gasto del sector público; para Pemex y CFE, metas de balance financiero y techo de gasto en servicios personales.

Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios

- Establece principios sobre el balance presupuestario y la responsabilidad hacendaria de deuda pública y obligaciones de corto plazo de gobiernos locales.

Definiciones y marco analítico a nivel internacional

OCDE

- Habilidad de los gobiernos para mantener finanzas públicas creíbles y duraderas en el largo plazo.

FMI

- Capacidad de los gobiernos para continuar con el pago del servicio de su deuda sin tener que recurrir a correcciones agresivas de sus balances de ingresos y gastos.

Comisión Europea

- Situación en la cual el gobierno cuenta con suficientes ingresos presentes y futuros para financiar el gasto público actual y futuro, sin que la deuda como proporción del PIB se incremente continuamente.

Consejos fiscales

- Proyecciones de largo plazo con el objetivo de discurtir la conveniencia de la política fiscal actual para enfrentar los retos económicos y demográficos futuros.

Estudios de sostenibilidad fiscal realizados por consejos fiscales

País	Estudio	Actividad pasada	Actividad futura
Reino Unido: <i>Office for Budget Responsibility (2017)</i>	<i>Fiscal Sustainability Report (2017)</i>	<p>- Analisis de:</p> <p>Deuda neta del sector público en años recientes</p> <p>Pasivos futuros derivados de actividades pasadas: préstamos estudiantiles, pensiones públicas, iniciativa financiera privada, otros compromisos financieros, provisiones y pasivos contingentes (desmantelamiento nuclear, negligencias clínicas, entre otros)</p>	<p>- Proyecciones de largo plazo: 2066-2067</p> <p>Gasto diferente de intereses: salud, seguridad social, educación, pensiones, y otros gastos y prestaciones sociales</p> <p>Ingreso diferente de intereses: impuestos sobre la renta, a corporaciones, al valor agregado, contribuciones a la seguridad social y otros ingresos</p> <p>Agregados fiscales: balance primario, intereses netos, deuda neta del sector público</p>
Estados Unidos: <i>Congressional Budget Office (2018)</i>	<i>The 2018 Long-Term Budget Outlook</i>	<p>- Revisión de:</p> <p>Principales programas de salud</p> <p>Seguridad social</p> <p>Gasto diferente de intereses</p> <p>Costos por intereses netos</p> <p>Ingresos federales</p>	<p>- Proyecciones de largo plazo:</p> <p>Principales programas de salud (Medicare, Medicaid, Children's Health Insurance Program (CHIP) subsidios para seguros), a 2048</p> <p>Seguridad Social, a 2048</p> <p>Otro gasto diferente de intereses (gastos para programas discrecionales, así como para programas distintos a los mayores de salud y la seguridad social), a 2048</p> <p>Ingresos federales, a 2048</p>

Índice

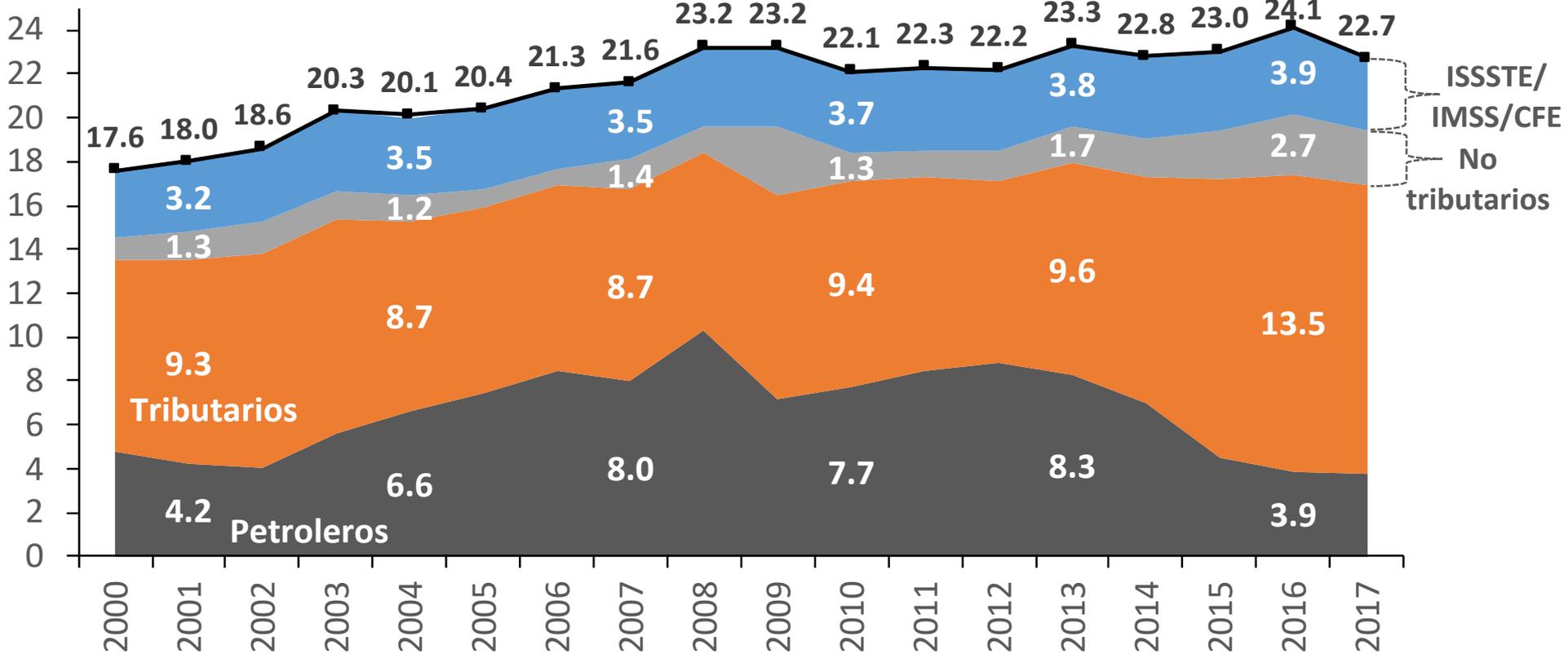
- Marco de referencia para analizar la sostenibilidad fiscal en México

- **Ingresos, presiones de gasto, déficit y deuda pública**

- Consideraciones finales

Los ingresos han aumentado de forma sostenida

Ingresos presupuestarios (% del PIB)



Los ingresos han observado un fuerte cambio en su composición:

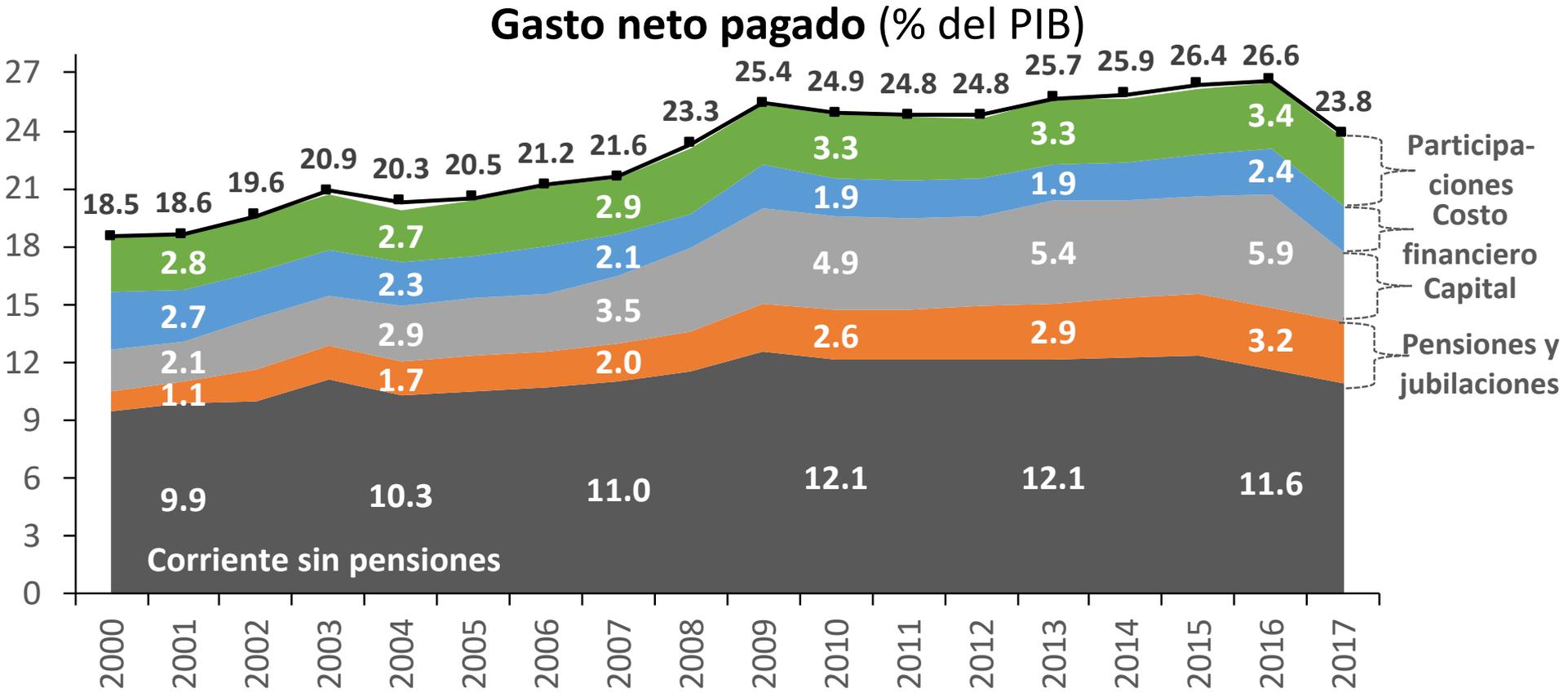
- Los petroleros disminuyeron de 44% a 17% del total entre 2008 y 2017
- Los tributarios aumentaron de 37% a 58% del total entre 2012 y 2017

Fuente: elaboración propia con datos de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas, SHCP.

Algunos retos en los ingresos públicos

- Continuar fortaleciéndolos, de forma progresiva, para incrementar el espacio fiscal y la capacidad financiera del Estado, lo que permitiría una mayor provisión de bienes y servicios públicos de calidad, entre otros:
 - Mejorar la calidad de la alimentación, educación y salud
 - Aumentar la inversión pública
 - Reducir la pobreza y desigualdad
 - Fortalecer el marco institucional y la seguridad pública
- Ahorrar ingresos excedentes para aumentar la capacidad contracíclica de la política fiscal

El gasto ha aumentado en mayor medida que los ingresos



- Entre los años 2000 y 2015, el gasto aumentó en 7.9 pp del PIB, mientras que los ingresos lo hicieron en 5.4 pp del PIB
- Esta situación llevó a importantes recortes al gasto entre 2015 y 2017

Fuente: elaboración propia con datos de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas, SHCP.

Presiones de gasto que limitan el espacio fiscal

Los países OCDE gastan más que México en:

Educación: 0.3 pp

México: 4.5% del PIB

OCDE: 4.8% del PIB

Salud: 3.5 pp

México: 3.0% del PIB

OCDE: 6.5% del PIB

De las proyecciones de CGPE-18 sabemos que:

Pensiones: 0.8 pp

2017: 3.3% del PIB

2023: 4.1% del PIB

Inversión FP: 2.3 pp

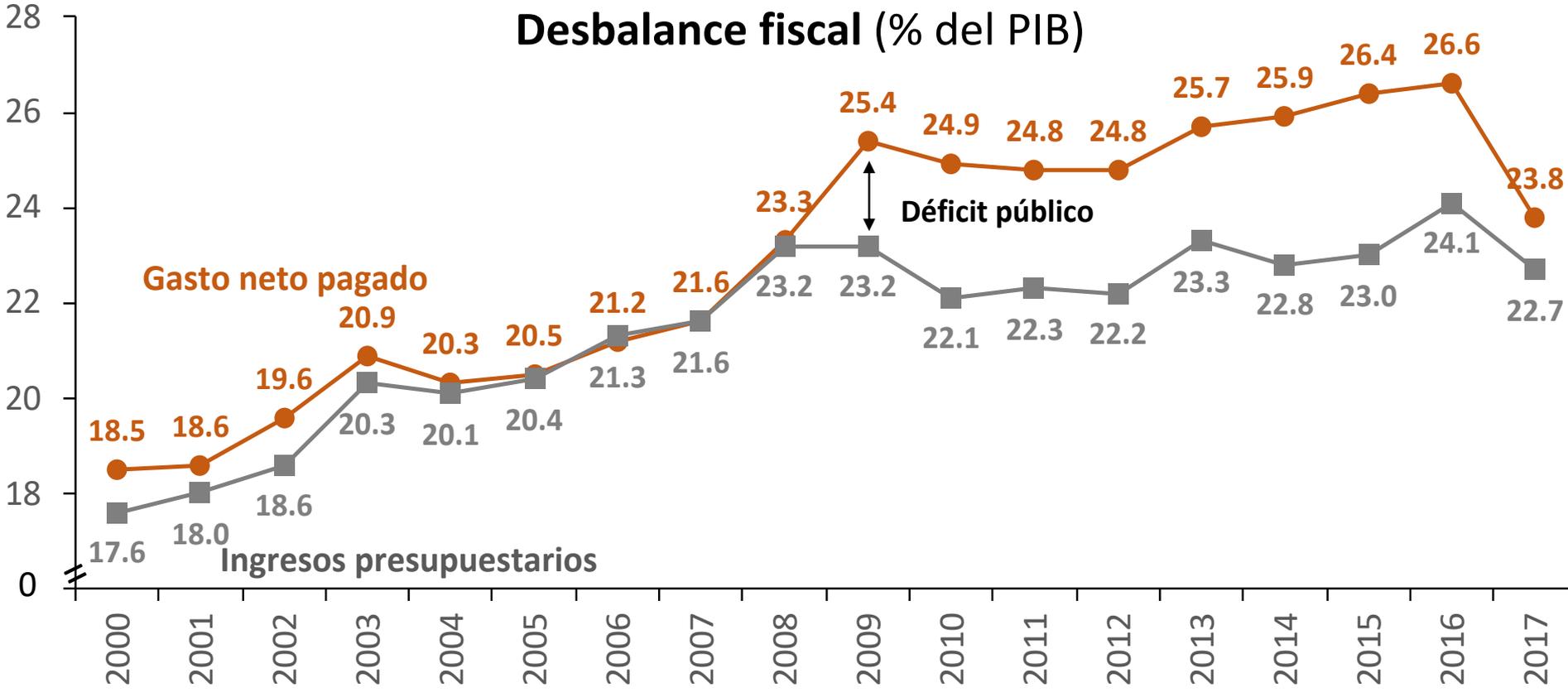
2017: 2.6% del PIB

2014 (max): 4.7% del PIB

Se requerirían 6.9 pp del PIB

En los últimos 10 años las finanzas públicas han sido deficitarias

- Lo que empezó como una medida contracíclica para hacer frente a la crisis económica de 2008-09 se ha mantenido desde entonces
- En dicho periodo, los déficits han variado entre 0.1 pp y 3.4 pp del PIB



Fuente: elaboración propia con datos de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas, SHCP y Panorama de la sostenibilidad fiscal en México, Instituto Belisario Domínguez. 13

En el camino, se ha modificado la definición de los déficits

Déficits propuestos, aprobados y observados (% del PIB)

Año	Definición de déficit público	Propuesto	Aprobado	Observado
2007		0.0%	0.0%	0.0%
2008		0.0%	0.0%	0.1%
2009		0.0%	1.8% *	2.2%
2010	Sin inversión	0.5%	0.7%	
	Con inversión de Pemex	2.5%	2.8%	2.8%
2011	Sin inversión	0.3%	0.5%	
	Con inversión de Pemex	2.3%	2.5%	2.4%
2012	Sin inversión	0.2%	0.4%	
	Con inversión de Pemex	2.2%	2.4%	2.5%
2013	Sin inversión	0.0%	0.0% **	
	Con inversión de Pemex	2.0%	2.0%	2.3%
2014	Sin inversión	1.5%	1.5%	
	Con inversión de Pemex	3.5%	3.5%	3.1%
2015	Sin inversión	1.0%	1.0%	
	Con inversión de Pemex, CFE y proyectos de alto impacto	3.5%	3.5%	3.4%
2016	Sin inversión	0.5%	0.5%	
	Con inversión de Pemex, CFE y proyectos de alto impacto	3.0%	3.0%	2.5%
2017	Sin inversión	0.1%	0.1%	
	Con inversión de Pemex, CFE y proyectos de alto impacto	2.4%	2.4%	1.1%
2018	Sin inversión	0.0%	0.0%	
	Con inversión de Pemex, CFE y proyectos de alto impacto	2.0%	2.0%	

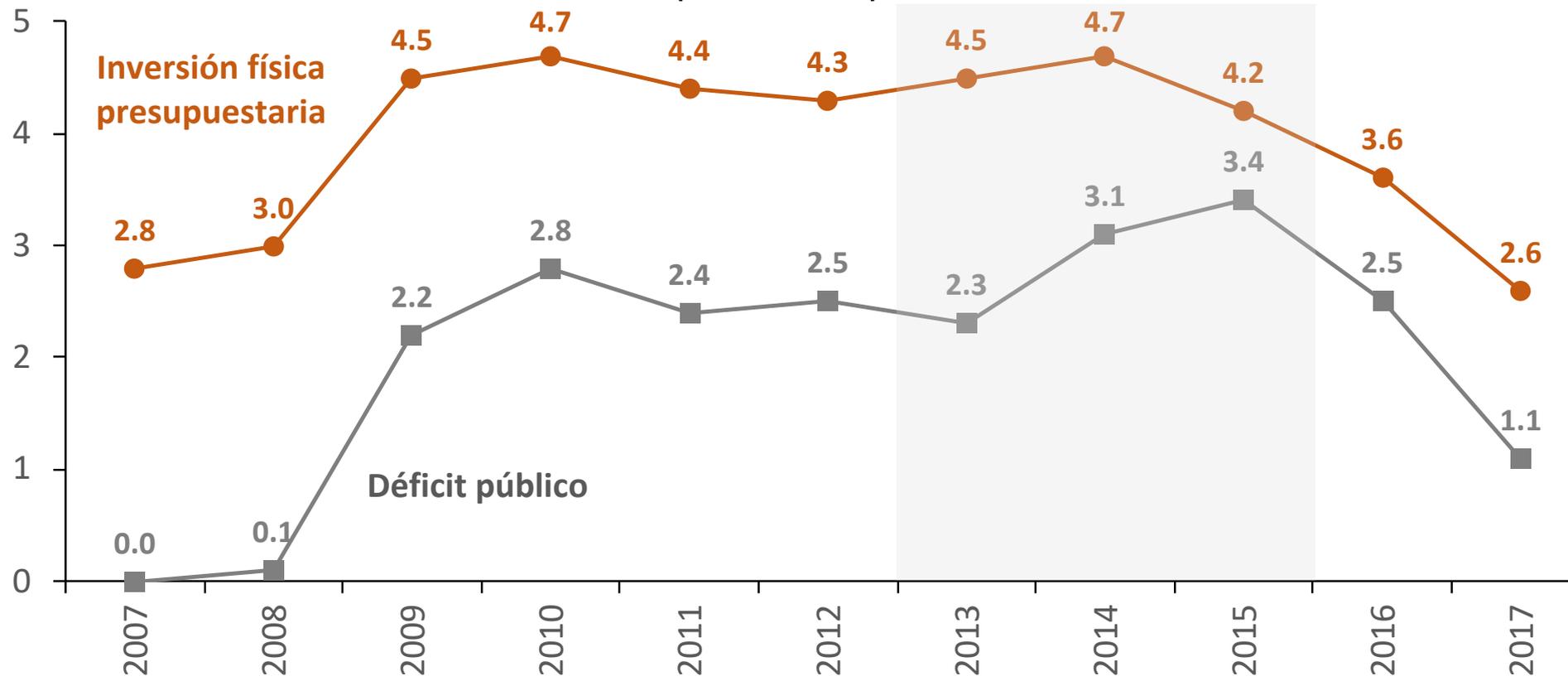
* Para 2009, el déficit de 1.8% del PIB representó la inversión de Pemex. **Para 2013, se solicitó de forma extraordinaria la aprobación de un déficit por 0.4% del PIB en la presentación del Paquete Económico para 2014.

Fuentes: Comunicados de Prensa de la SHCP, Criterios Generales de Política Económica 2007-2018.

Los déficits debieron impulsar la inversión

- En 2014 y 2015 no sucedió. Desde entonces la inversión ha sido la principal variable de ajuste en la consolidación de las finanzas públicas

Relación entre el déficit público y la inversión física presupuestaria (% del PIB)

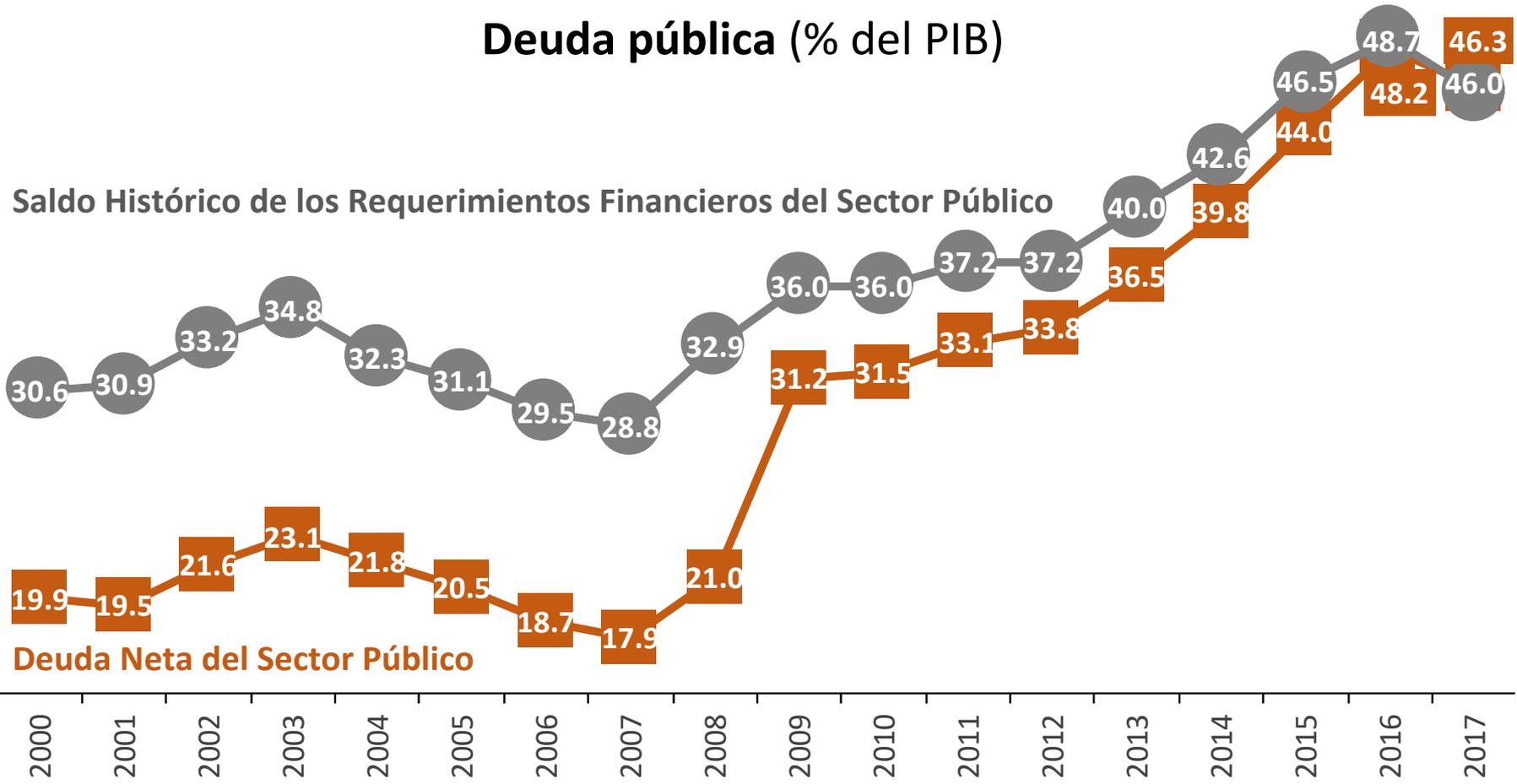


Fuente: elaboración propia con datos de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas, SHCP y Panorama de la sostenibilidad fiscal en México, Instituto Belisario Domínguez.

La deuda ha crecido de forma importante

- 11.5 pp del PIB entre 2012 y 2016, con trayectoria decreciente desde 2017
- Las principales razones del crecimiento fueron los constantes déficits, bajas tasas de crecimiento económico y depreciaciones cambiarias

Deuda pública (% del PIB)



Fuente: elaboración propia con datos de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas, SHCP y Panorama de la sostenibilidad fiscal en México, Instituto Belisario Domínguez.

Índice

- Marco de referencia para analizar la sostenibilidad fiscal en México
- Ingresos, presiones de gasto, déficit y deuda pública
- **Consideraciones finales**

Medidas para mejorar la sostenibilidad de las finanzas públicas

Ingresos

- Fortalecer ingresos permanentes
 - Reducir la evasión y elusión de impuestos
 - Replantear gastos fiscales para incrementar su progresividad y eficiencia
 - Considerar la aplicación gradual de otros impuestos (capital, patrimonio, verdes)
 - Considerar ahorro de ingresos petroleros
- Fortalecimiento de las contribuciones a la seguridad social
- Fortalecimiento de las haciendas subnacionales

Gasto

- Mejorar calidad, supervisión, transparencia y rendición de cuentas del gasto
- Replantear el Sistema Nacional de Inversión Pública para fortalecer factibilidad técnica de proyectos y eliminar ineficiencias en su ejecución
- Considerar soluciones y requerimientos de financiamiento de los sistemas de pensiones, salud, educativo e inversión pública

Medidas para mejorar la sostenibilidad de las finanzas públicas

Deuda pública

- Garantizar que proyectos financiados con deuda generen rendimientos para repagar las obligaciones contraídas
- Promover la transparencia en el manejo/uso de los recursos financieros derivados de la deuda
- Mejorar la trazabilidad de la deuda
- Contemplar medidas para cubrir pasivos contingentes riesgosos

Marco institucional

- **Consejo fiscal** para apoyar técnicamente la toma de decisiones de política fiscal y su sostenibilidad, y alinear incentivos de corto y mediano plazo de las finanzas públicas
- Dotar de mayor capacidad contracíclica a las finanzas públicas (regla de balance estructural)
- Regla fiscal para destinar ingresos excedentes a ahorro e inversión pública
- Limitar posibilidad de sobre-ejercer el gasto

PANORAMA DE LA SOSTENIBILIDAD FISCAL EN MÉXICO



Descarga disponible en:

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4106>

