



EL RETO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS MEXICANAS

Fausto Hernández Trillo

AGOSTO 2018

A pesar de la reforma fiscal llevada a cabo en el año 2014, los ingresos presupuestarios no han crecido lo suficiente como para que el Estado pueda cumplir con las obligaciones de gasto que la Constitución le asigna. Más aún, si bien dichos ingresos tributarios han repuntado, todavía no alcanzan a cubrir la propia operación del gobierno. Esto representa un reto importante para el futuro de las finanzas públicas mexicanas.

Por ello, las más de las veces la discusión pública se orienta hacia la obtención de recursos adicionales (vía impuestos), acción que se reconoce como necesaria, pero no suficiente. Este trabajo pretende argumentar que no solamente es necesaria una reforma fiscal en el sentido tradicional, sino que existen elementos institucionales y de principios básicos de la teoría de las finanzas públicas que debieran modificarse, simultáneamente con una reforma tradicional en la que también se revisen los niveles de los distintos tipos de impuestos.

Para comprender mejor este argumento es necesario partir de una breve revisión de los principios de finanzas públicas generalmente aceptados a nivel mundial. Por esto, la sección 1 inicia con ello. La sección 2 examina la evolución de las finanzas públicas con el fin de identificar los obstáculos a los que se enfrentan. La sección 3 revisa los elementos institucionales necesarios para que una reforma tributaria incremente sus posibilidades recaudatorias. Finalmente, la sección 4 emite ciertas recomendaciones.

I. Los Principios Básicos de las Finanzas Públicas

Los gobiernos, como las familias, debieran seguir ciertos principios básicos para que su operación sea viable financieramente en el tiempo. El origen de estos principios se remonta hasta Bagehot (1873)¹ y Bastable (1892) quienes argumentan que los gobiernos solo deben endeudarse con fines de inversión. Esto proviene de la propia naturaleza de la deuda, instrumento que ayuda a suavizar el consumo en el tiempo, que en el caso de un gobierno debe garantizar que el endeudamiento beneficie a generaciones futuras y esto solo puede darse por medio de la inversión pública (Musgrave², 1959, p. 563). Por ello, en las legislaciones sobre endeudamiento público la mayor parte de los países así lo estipulan³.

A partir de estos principios surge también la hipótesis del ingreso permanente⁴. Esta sugiere que los gastos recurrentes (en el caso de alguna empresa o gobierno, los gastos de operación) de alguna entidad deben financiarse con el ingreso permanente (recurrente en lenguaje de finanzas públicas) y que los ingresos transitorios (es decir, aquéllos que por su naturaleza solo se obtienen de manera periódica, o en solo una ocasión y por ello su obtención resulta más incierta) debieran utilizarse con fines de inversión (suavizar el consumo en el tiempo).

Lo anterior se traduce en términos de finanzas públicas de la manera siguiente. Los ingresos recurrentes más importantes para los gobiernos son aquellos provenientes de los impuestos.

¹ Bagehot, W (1876). Lombard Street: A description of the money market. London: Henry King and Co. Reprinted by the Library of Economics and Liberty, 2014.

² Musgrave, R. (1959). The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy. McGraw Hill Book Company, INC, NY.

³ “Where the resource whose use is obtained by credit serves merely for some object which, however important, is not conducive to economic production, then, for the State, there is so far a loss of material power. Present borrowing of this latter kind implies less income in the future until the loan is repaid. In like manner the limits of individual and public capacity for borrowing are determined on the same principle” [Bastable, 1892; p.658]. Bastable, C, F. (1892) Public Finance. Macmillan and Co. Limited. London.

⁴ Friedman, Milton (1957). A Theory of Consumption Function. Princeton University Press. ISBN 0-691-04182-2.

Si bien existen derechos y aprovechamientos, en ocasiones éstos se dan de manera transitoria (los derechos sobre recursos naturales en particular son un buen ejemplo de ello).

Así, el **primer principio básico** de las finanzas sugiere que los gastos de operación, que acaecen de manera repetida en el tiempo, deben financiarse con ingresos recurrentes. Conviene una breve explicación adicional de este principio para el sector público.

En el caso de un gobierno, los ingresos pueden dividirse en recurrentes y no recurrentes. Dentro de los primeros se encuentran los ingresos tributarios, los derechos no provenientes de utilización de recursos naturales no renovables, los aprovechamientos y los ingresos por precios públicos.

Por su parte, los ingresos considerados no-recurrentes incluyen principalmente aquéllos provenientes de la explotación de recursos naturales no-renovables que son propiedad del Estado o que éste concede a los particulares. En el caso mexicano sobresalen los ingresos no-recurrentes provenientes de la explotación del petróleo.

Una característica adicional que en general conllevan los ingresos no-recurrentes, es que son más volátiles que los recurrentes y por ello más inciertos en el tiempo. Es decir, por periodos de tiempo pueden arrojar muy buenos resultados, pero de igual manera pueden disminuir abruptamente.

Por lo anterior, el **segundo principio de finanzas públicas** sugiere que los ingresos no-recurrentes provenientes de los recursos no-renovables debieran invertirse. Este argumento sugiere que, primero, el beneficio de la explotación de esos recursos debe distribuirse entre las generaciones. Es irresponsable de acuerdo con esta teoría que solamente la presente generación goce de esos beneficios. Las futuras generaciones tendrían también el derecho de disfrutarlos. Este principio aplica de igual forma a la contratación de deuda pública, por ello, la legislación vigente obliga que los empréstitos públicos se inviertan.

En segundo lugar, es necesario reconocer que en caso de una disminución de estos recursos por reducción del precio de la “commodity” o por agotamiento natural de su explotación, no se afecta el financiamiento de aquellos programas de gasto recurrente. En efecto, los programas de gasto recurrente son aquellos de operación de gobierno y de gasto social principalmente y que lejos de reducirse, deben continuar existiendo. Por ello, su financiamiento debe basarse en ingresos recurrentes. Estos principios básicos sirven para realizar un análisis de las finanzas públicas mexicanas, la que a continuación se presenta.

II. Evolución de los Balances Públicos

Para poder determinar si los principios básicos de finanzas públicas se están cumpliendo es necesario iniciar el análisis con los balances fiscales. Considere primero el balance primario, que se define como la diferencia entre (i) los ingresos totales del sector público y (ii) el gasto neto total sin incluir el costo financiero de la deuda y de los pasivos garantizados por el Gobierno Federal asociados a los programas de apoyo a deudores y ahorradores. Como se sabe, este indicador, medido como el excedente o faltante de recursos financieros en términos monetarios, refleja el esfuerzo o relajamiento fiscal en un ejercicio determinado, al excluir el servicio de obligaciones adquiridas en el pasado. En otras palabras, un balance primario positivo permite sufragar el servicio de la deuda, mientras que uno negativo requiere de mayor endeudamiento para cubrir las obligaciones.

La gráfica 1 presenta la evolución del balance primario para México desde el año 1990 y, para determinar el esfuerzo fiscal, se incluye también el costo financiero de la deuda desde entonces. Varias observaciones merecen atención. Primero, el esfuerzo fiscal que se realizó a inicios de la década de los 1990s fue brutal ya que el superávit primario llegó a alcanzar niveles por arriba del 6% del PIB. Este se fue reduciendo en tanto el nivel de deuda pública fue disminuyendo gracias a este esfuerzo⁵.

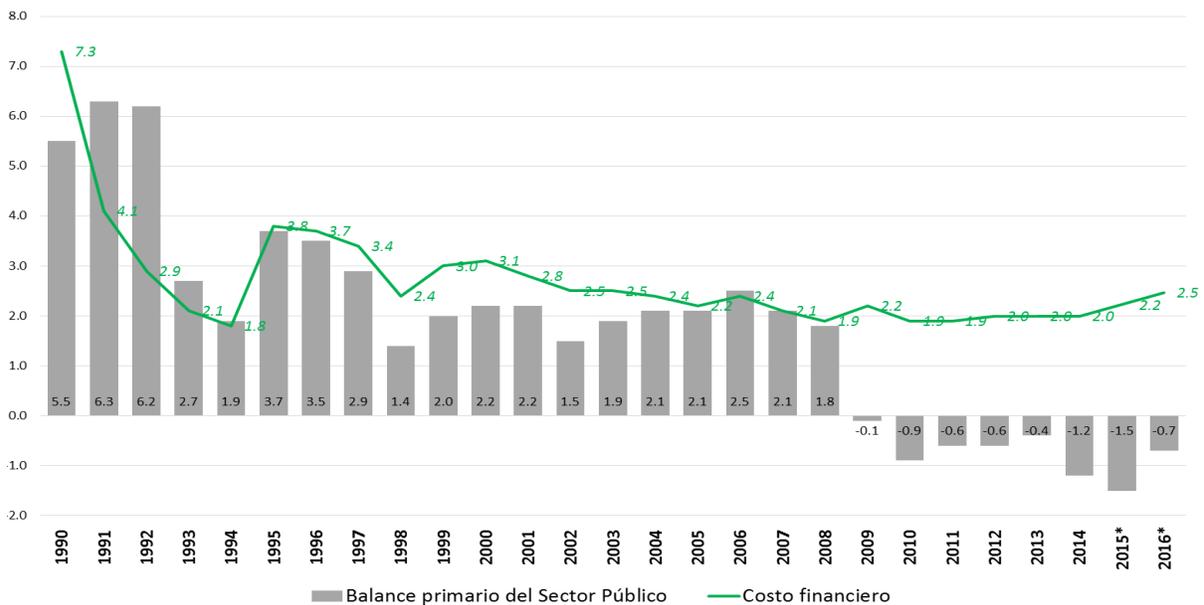
Sin embargo, a partir de 2009 el balance primario alcanza el terreno deficitario, y ha permanecido en números rojos desde entonces. Lo anterior debido a la puesta en marcha de una política anticíclica derivada de la crisis del 2009 y cuyos estragos no han terminado del todo pues la volatilidad de los mercados financieros internacionales, así como la desaceleración de la economía mundial persisten. Esto quiere decir que el endeudamiento

⁵ No se sugiere aquí que dicho esfuerzo haya sido completamente beneficioso en el largo plazo para la economía mexicana. Simplemente se señala el fenómeno.

neto del sector público ha sido positivo desde entonces, incrementando el nivel de la deuda neta del sector público.

La gráfica también presenta el costo financiero de la deuda. Como se observa, este costo disminuye desde 1990 y hasta 1993 debido al desendeudamiento público, y si bien aumenta durante la crisis de 1995 vuelve a su senda descendente. El costo financiero de la deuda, como proporción del PIB se había mantenido en niveles bajos desde 2008 y hasta 2015 (un promedio de 2% del PIB) debido a que las tasas de EE. UU. se encontraban en mínimos históricos. Sin embargo, en tanto que el aumento de tasas ha comenzado en ese país y México ha necesitado de un mayor endeudamiento, el costo de la deuda comenzará a elevarse. Observe que para 2016 se proyecta 0.5% del PIB adicional por este concepto. Si la reforma fiscal del 2014 ha arrojado beneficios de alrededor de 0.8% del PIB, eso significa que, para las obligaciones de gasto del gobierno, la reforma solo significa 0.3% adicional. Esto, debe quedar claro, podría seguir aumentando si las tasas de interés americanas continúan el ascenso.

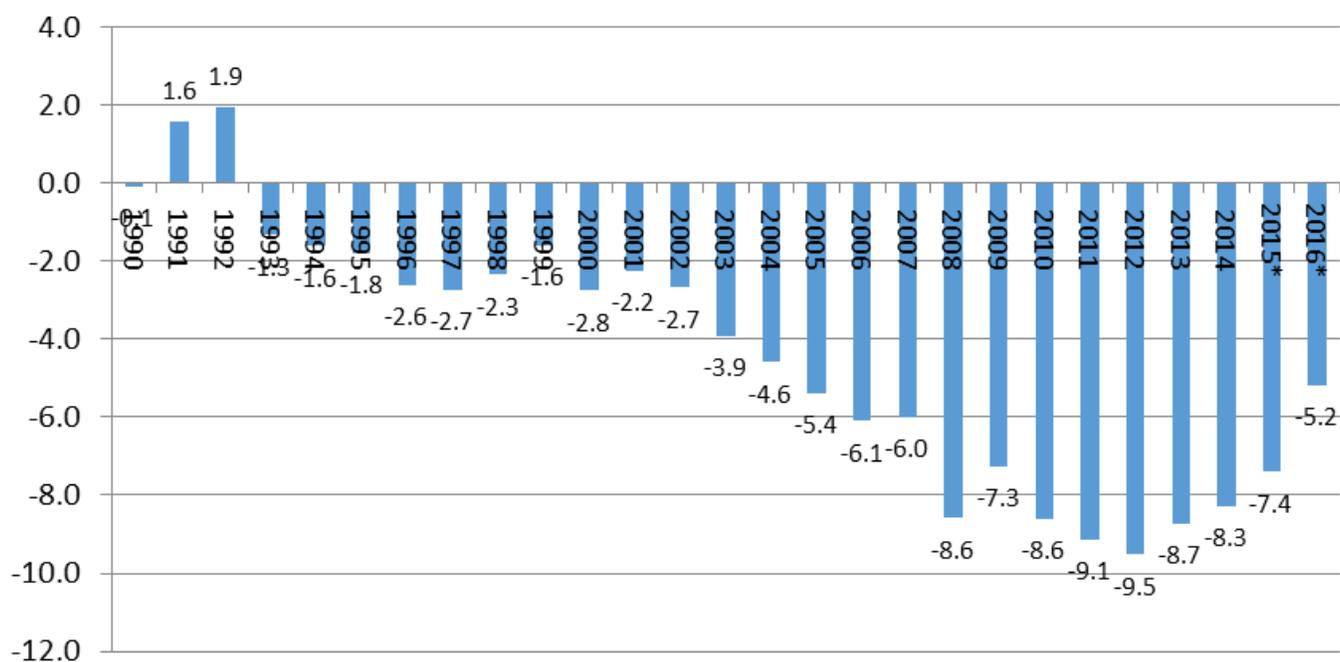
Gráfica 1
Sector Público
Balance primario vs costo financiero
% del PIB



Fuente: elaboración propia con base en INEGI.

Dicho esto, conviene ahora extraer del balance primario los ingresos provenientes de la explotación petrolera con el fin de verificar el cumplimiento de los principios rectores de las finanzas públicas. Como se observa en la gráfica 2 que presenta el balance no-petrolero del sector público, el país ha descansado en una proporción importante en los ingresos petroleros. Observe que desde 1993 y hasta el 2002 este balance se ubicó alrededor de 2% del PIB. Sin embargo, desde el 2003 y hasta hoy el balance primario no petrolero rebasa los 5 puntos porcentuales del PIB. Esto merece una explicación más detallada, que se presenta a continuación.

Gráfica 2
Balance Primario No-Petrolero (%PIB)



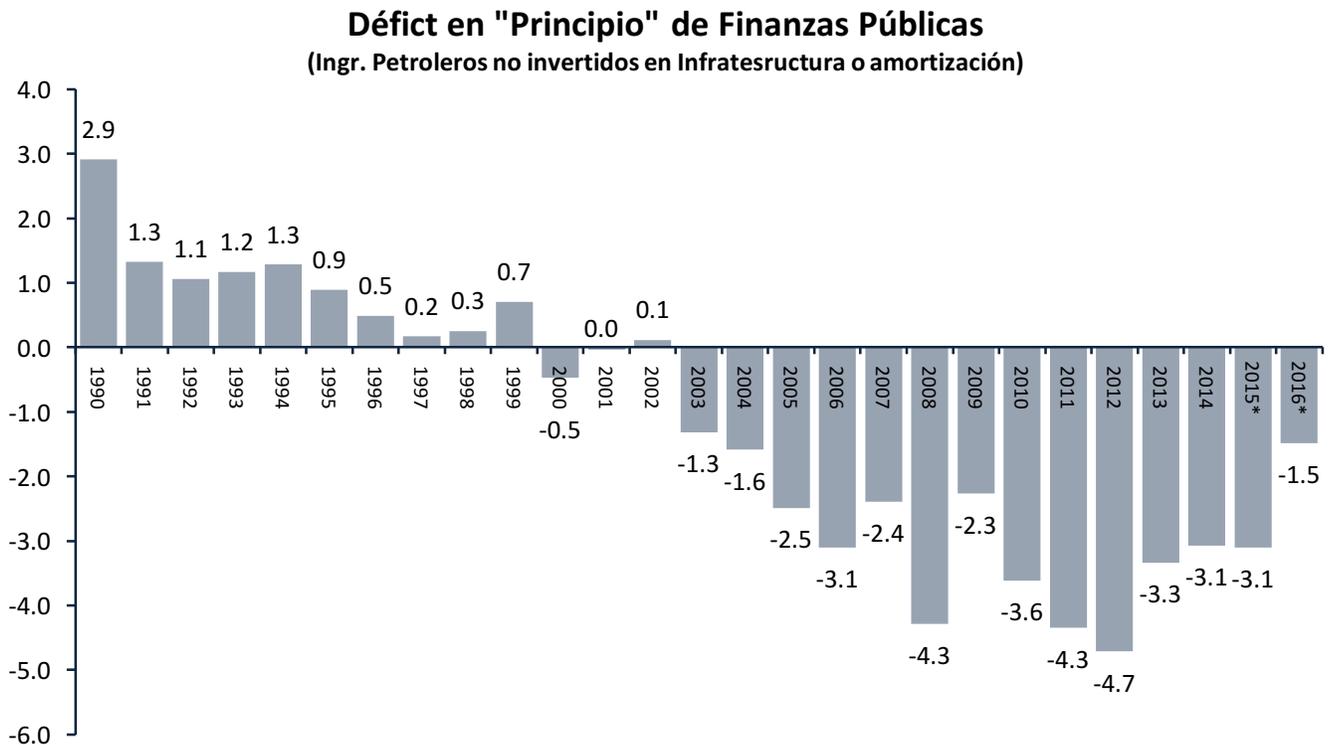
Fuente: elaboración propia con base en INEGI.

Como se dijo en el apartado de principios básicos de finanzas públicas, lo ideal es que estos ingresos provenientes de la explotación petrolera se invirtieran en infraestructura pública para que las distintas generaciones pudieran gozar de los beneficios que ellos conllevan. Así, el gasto de capital debiera ir aparejado con este déficit presentado en la gráfica anterior. ¿Es este el caso en México?

La gráfica 3 presenta la diferencia entre el balance no-petrolero del sector público y el gasto en capital. Esta diferencia representa una aproximación (y solo eso) de la utilización de los recursos provenientes de la explotación de petróleo en asuntos ajenos a la creación de infraestructura (esa diferencia podría haberse usado para amortizar deuda, pero no es el caso a partir de 2007 en nuestro país).

Como ahí se observa, una cifra positiva representa que, en efecto, los excedentes petroleros se utilizan en obra pública, mientras que una cifra negativa significa que se utilizó para gasto corriente. Es decir, sugiere una violación a los principios de finanzas públicas. Observe que desde el año 2003 este principio se ha violado de manera sistemática, lo que sugiere un desperdicio de una oportunidad que la historia de los altos precios petroleros nos brindó como país. Lo más dramático se presenta entre 2008 y 2012. Con los precios de petróleo a la baja, esta cifra disminuirá abruptamente para 2016.

Gráfica 3



Fuente: elaboración propia con base en INEGI.

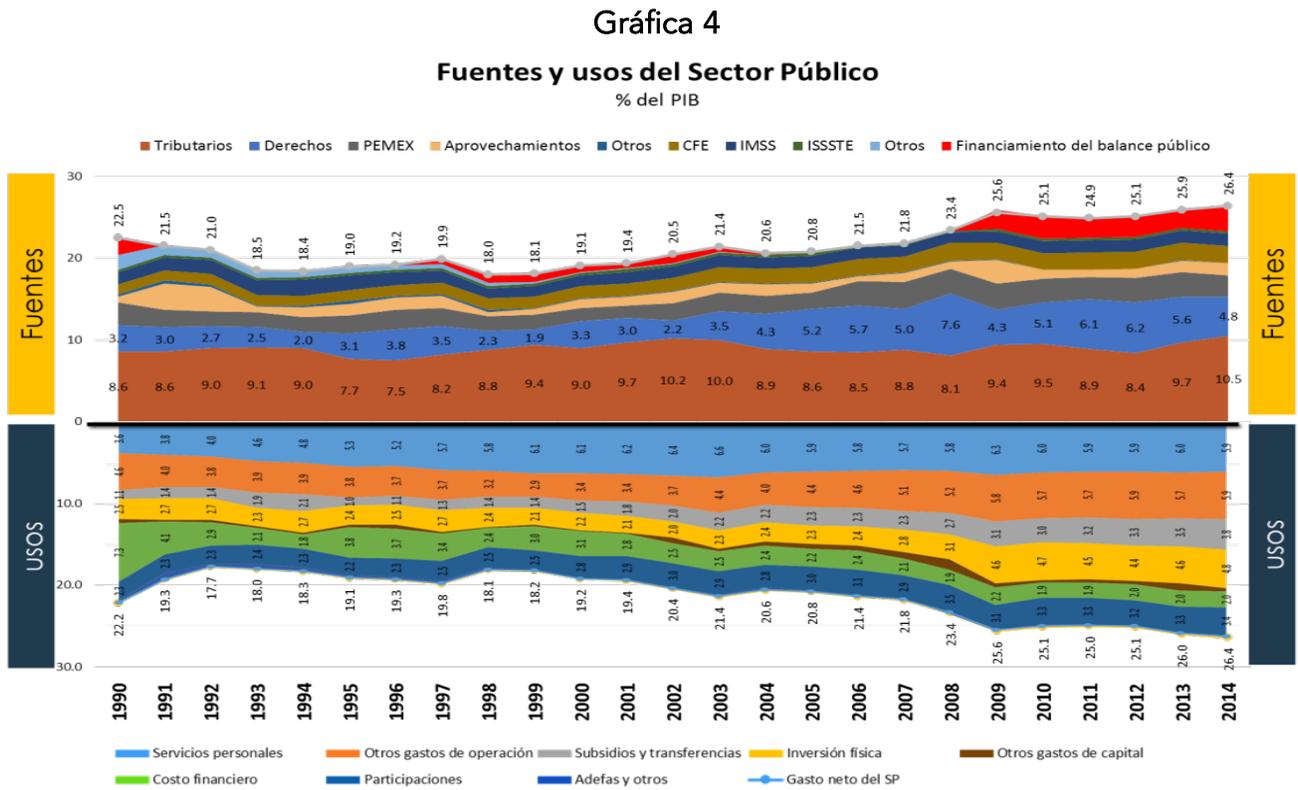
Considere nuevamente esta gráfica, el déficit implica que los ingresos petroleros están cubriendo actividades públicas distintas a la inversión. Se reitera, si éstas implican gastos recurrentes, entonces se estaría violando el principio de finanzas públicas. La falta de otros ingresos distintos a los tributarios sugiere que hay gasto de ese tipo que está siendo sufragado con la renta petrolera (el corriente).

Debe destacarse que para los años 2014 y 2015 el ajuste ha sido importante y buena parte de este déficit ha sido absorbido por los recursos adicionales de la reforma fiscal y por un recorte al gasto neto. Esto va sugiriendo un problema importante de finanzas públicas ocasionada por un mal manejo de estas en particular entre el año 2003 y 2012.

Sin embargo, esta es una fotografía muy incompleta si no se realiza un examen de los distintos componentes del ingreso y gasto públicos. La siguiente sección aborda estos elementos

III. Las Fuentes y Usos de Sector Público

Un buen punto de partida para el análisis es identificar en términos generales las fuentes y usos del sector público. Considere la gráfica 4. De lado de las fuentes, observe que el principal componente son los ingresos tributarios, seguido por los ingresos petroleros (derechos más PEMEX).



Fuente: elaboración propia con base en INEGI.

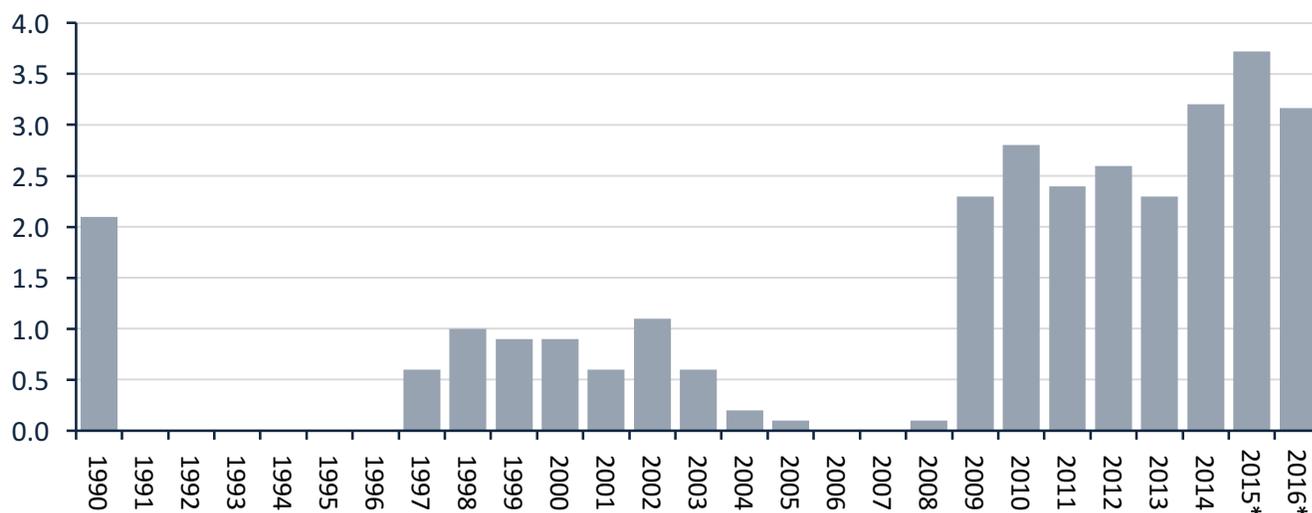
En promedio el gasto neto total (GNT) como porcentaje del PIB alcanza el 21.6%. De éstos, los ingresos petroleros alcanzan poco más de 7.1% del PIB lo que representa la tercera parte del total. Sin embargo, los tributarios representan poco menos de la mitad del total (49% del total del GTN). Esta es una cifra baja, sobre todo cuando se le compara internacionalmente (el resto lo representan los ingresos de empresas paraestatales (exceptuando PEMEX), aportaciones a la SS, etc.) que normalmente alcanza poco más de 65% de acuerdo con cifras de la OCDE. Es decir, poco menos de la mitad del GNT se financia con ingresos tributarios.

El resto proviene de ingresos petroleros, aportaciones a la seguridad social, así como ingresos provenientes de paraestatales.

Más adelante se ahonda sobre este punto, pero lo que salta a la vista de la parte de fuentes de financiamiento es que a partir de 2008 el financiamiento del balance público se ha incrementado y, peor aún, no ha disminuido. Se reconoce que la política anticíclica emprendida por el gobierno en 2008 es parte de la causa de ello, pero después de 7 años, éste no ha disminuido como se muestra en la gráfica 5. Si bien la volatilidad de los mercados y el lento crecimiento de la economía global pueden ayudar a explicar esta situación, es necesario preguntarse si la cifra no ha empezado a disminuir debido a compromisos de gasto adquiridos que son de difícil reducción.

Gráfica 5

Financiamiento del Balance Público (%PIB)



Fuente: elaboración propia con base en INEGI.

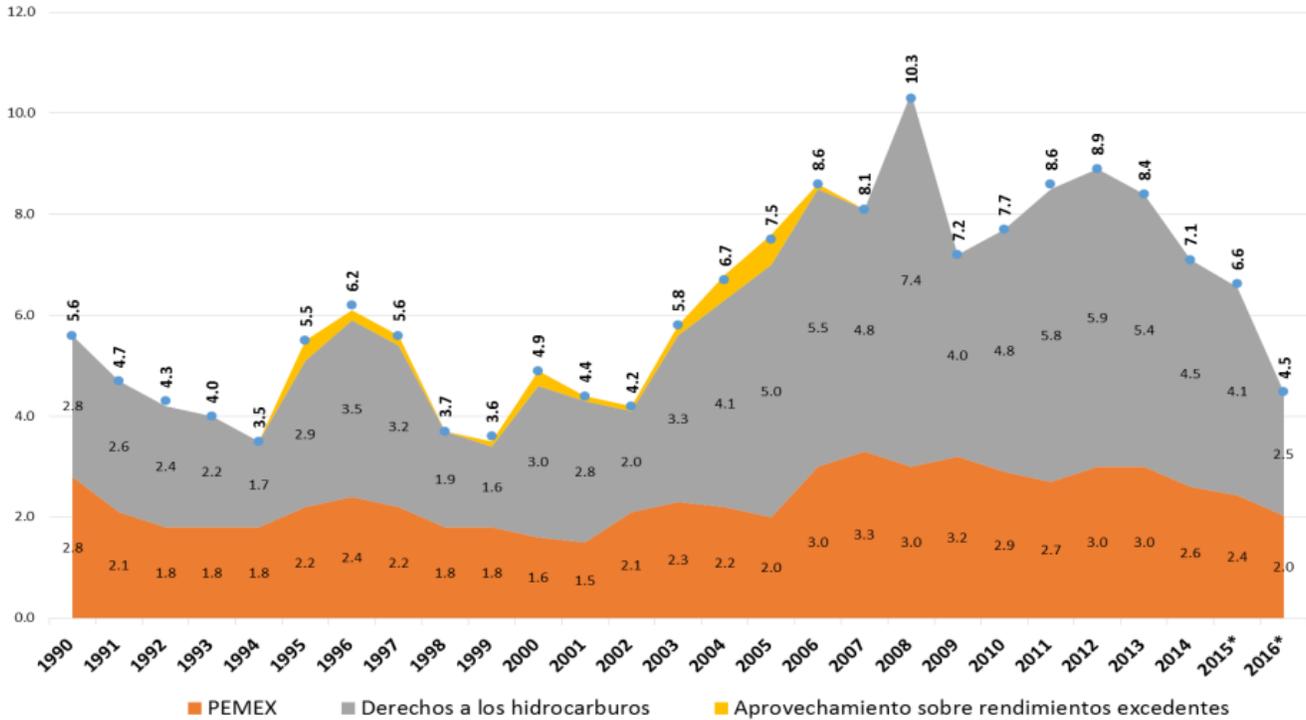
En adición, los ingresos petroleros han disminuido considerablemente. Para este 2016 se espera disminuyan hasta alcanzar tan solo 4.5% del PIB casi la mitad de lo que se alcanzó en el año 2012 (8.9% del PIB)⁶, como se muestra en la gráfica 6.

⁶ Y esto debido a la cobertura que el gobierno mexicano compra regularmente desde 1998, la que en este año 2016 asegura un precio de 49 USD.

Gráfica 6

Ingresos petroleros del Sector Público

% del PIB



Fuente: elaboración propia con base en INEGI.

Conviene adicionalmente analizar las volatilidades de los ingresos del sector público, ya que ello muestra la incertidumbre del financiamiento del gasto público. En otras palabras, cuando una fuente de ingreso es muy volátil, es más probable que para subsanar una baja se tenga que recurrir a endeudamiento neto. Estos son los riesgos de las finanzas públicas.

Para poder determinarlos de una mejor manera iniciemos con las variaciones en el tiempo de los ingresos tributarios y de los petroleros. El coeficiente de variación (desviación estándar entre el promedio para el periodo 1990-2016⁷) de cada una de ellas y que se presenta en el Cuadro 1, sugiere que los ingresos petroleros son mucho más volátiles (con un coeficiente de variación de 0.33) que los tributarios, los que presentan una cifra muy inferior de 0.08. Por ello, representa **un mayor riesgo financiarse con ingresos petroleros**. En buena medida es por

⁷ Para los años 2015 y 2016 las cifras son las proyectadas.

eso por lo que la teoría de las finanzas públicas sugiere que esta fuente no debe financiar gasto recurrente –por su inestabilidad y alta incertidumbre, a diferencia de los tributarios que además de ser recurrentes, son más estables como lo sugiere su coeficiente de variación.

Cuadro 1
Coeficientes de Variación (Riesgo de Financiamiento)

Ingresos Tributarios	Ingresos Petroleros
0.08	0.33

Fuente: elaboración propia con base en INEGI y Banxico.

En suma, se desprenden tres elementos, a saber,

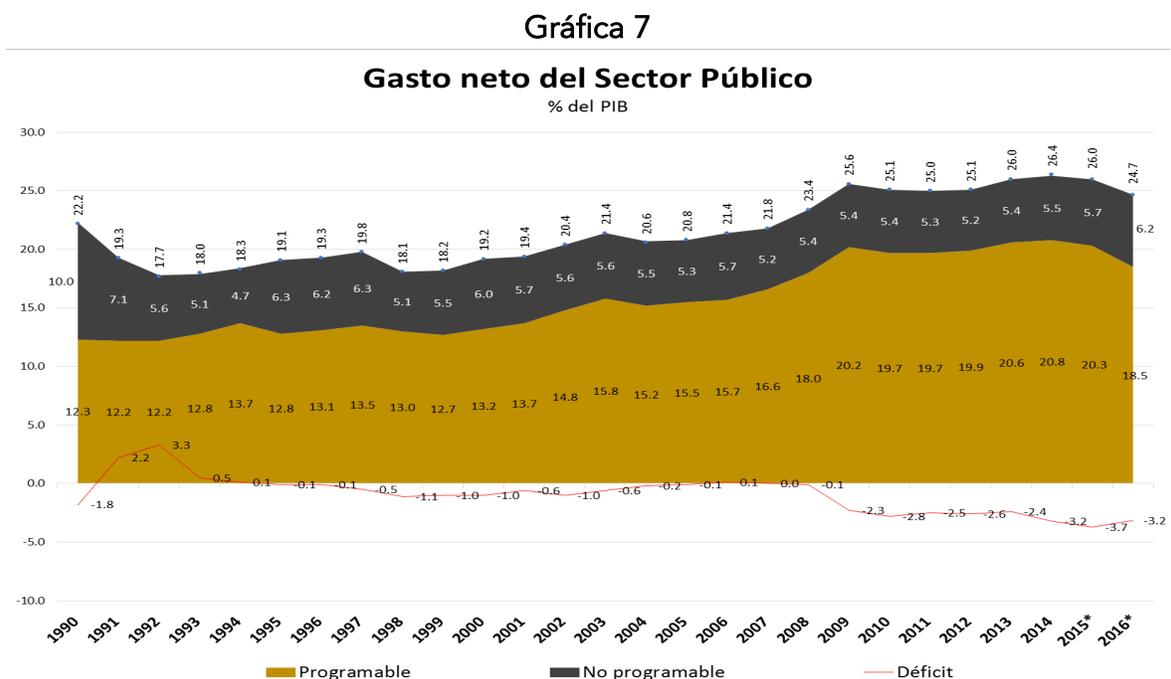
1. El financiamiento está descansando en un endeudamiento neto promedio de más del 3% del PIB desde el 2008. Para reducirlo es necesario revisar la política de gasto para verificar que ello no esté financiando compromisos de gasto adquiridos con anterioridad y que no generan riqueza futura, como lo marca el principio de finanzas públicas.
2. La participación de los ingresos tributarios en los ingresos totales asciende a 49%, cifra inferior al promedio en los países de la OCDE (65%). Se requiere determinar si éstos son suficientes para financiar la sola operación del gobierno.
3. Los ingresos petroleros alcanzan la tercera parte del financiamiento total del sector público, pero han sido muy volátiles, lo que sugiere un alto riesgo en la planeación del gasto público en el tiempo.

A continuación, se presenta la evolución del gasto público desde 1990.

IV. Evolución del Gasto Público

En la sección anterior se concluye que del lado de las fuentes de financiamiento existen tres problemas. Primero, un nivel bajo de tributación que puede resultar insuficiente para financiar las obligaciones de gasto; una dependencia de ingresos petroleros para financiar gasto, cuyos niveles resultan más volátiles que los tributarios, generando riesgos en la planeación del gasto; y, 3) a partir de la política anti-cíclica emprendida por el gobierno a raíz de la crisis financiera, el endeudamiento neto no logra reducirse a los niveles anteriores a la crisis, lo que sugiere que se podría haber elevado compromisos de gasto de difícil reducción o eliminación. A continuación, se examinan las implicaciones del lado de los usos de los recursos del sector público.

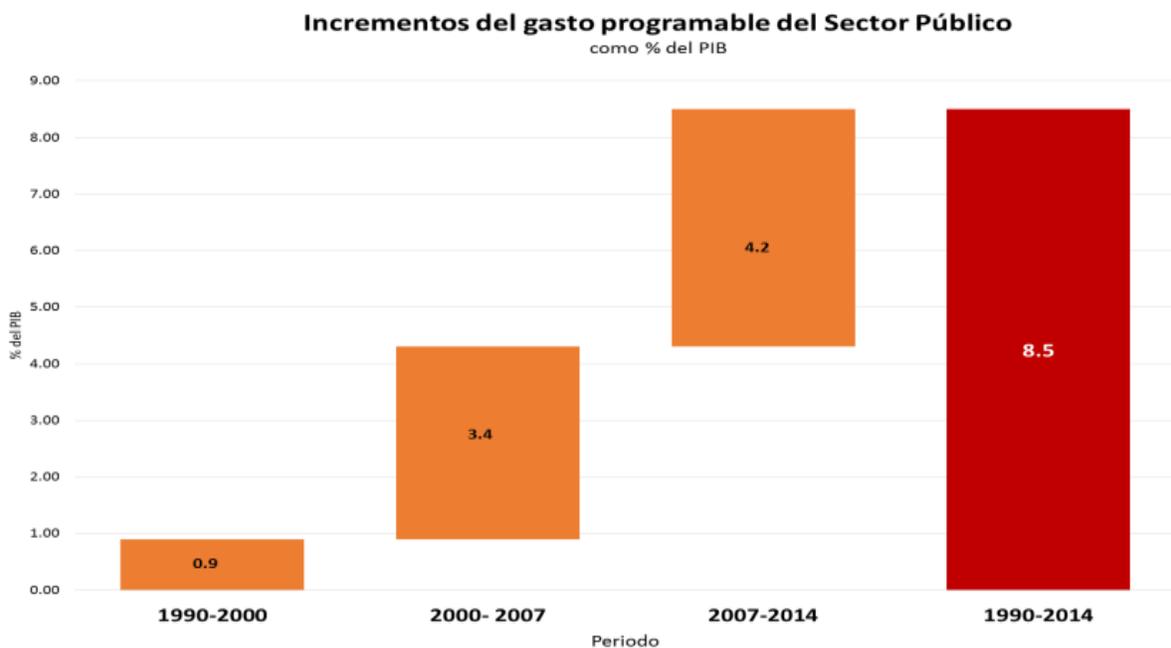
Considere primero el gasto neto del sector público (GNSP) en la gráfica 7. Como ahí se observa, como proporción del Producto Interno Bruto (PIB), el GNSP se elevó de un mínimo de 17.7% en 1992 a un 26.4% en 2014, 26.0% para 2015 y un proyectado 24.7% para 2016, lo que representa prácticamente un incremento de 50% desde 1992.



Fuente: elaboración propia con base en INEGI y Banxico.

Es necesario identificar cuándo se da el crecimiento de este gasto. La gráfica 8 descompone por subperiodos entre 1990 y 2014, el total del crecimiento del gasto programable como porcentaje del PIB (8.5% del PIB). Observe que el crecimiento del gasto programable en el sexenio de 2000-2006 alcanza 3.4 puntos porcentuales, mientras que entre 2007 y 2014 el gasto programable se eleva en 4.2 puntos porcentuales. Nuevamente observe que el crecimiento total en este milenio es de cerca del 50%, cifra muy elevada si se considera que el incremento de ingresos tributarios como porcentaje del PIB es de 1.5 puntos porcentuales (en el año 2000 la recaudación tributaria ascendió a 9.0% mientras que en 2014 alcanzó 10.5%).

Gráfica 8



Fuente: elaboración propia con base en INEGI y Banxico.

Es decir, el gasto programable se incrementó en 7 puntos porcentuales del PIB por arriba del incremento de los ingresos tributarios.

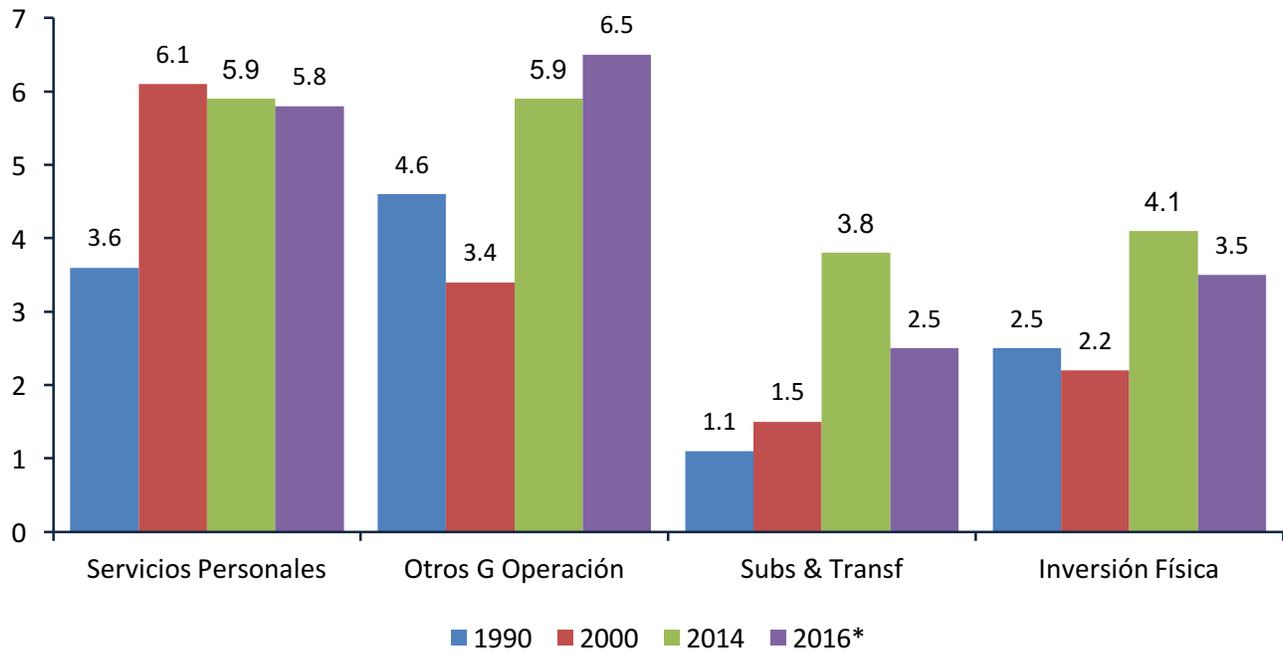
¿Cómo se cubrió el resto? Como ya se mencionó, con ingresos petroleros que hasta 2012 representaron una buena fuente, y con endeudamiento a partir del 2008 en adición a los primeros.

Ahora bien, ¿qué explica el incremento en el gasto primario y programable del sector público? A continuación, se intenta identificar los rubros de mayor crecimiento.

Iniciamos con el gasto programable del sector público, que incluye gobierno federal, poder judicial y legislativo, órganos autónomos y organismos paraestatales. Aquí hay varias observaciones, la primera es que desde 1990 los rubros por clasificación por objeto del gasto (gasto corriente y de capital) se incrementan. Es decir, los servicios personales, los otros gastos de operación, los subsidios y transferencias y la inversión física se incrementan. Sin embargo, los dos rubros que más crecen son el de servicios personales al pasar de 3.6 para 1990 a 6% del PIB, y el de subsidios y transferencias el que se incrementa de 1.1 en 1990 a 3.8 en 2014 (ver gráficas 9 y 10 abajo). Ahora bien, observe que para 2016 la proyección es reducir todos los rubros. Sin embargo, es necesario entender que algunos de ellos son menos flexibles para disminuirlos. Por ello, para 2016 los servicios personales se reducen marginalmente, mientras que los otros de operación incluso se incrementan.

Los dos que logran reducirse de una manera importante son los subsidios y transferencias y la inversión física. Debe destacarse que la inversión física tradicionalmente es la que se reduce en mayor medida en tiempos de dificultad. No es un fenómeno exclusivo de México, pero es un hecho estilizado.

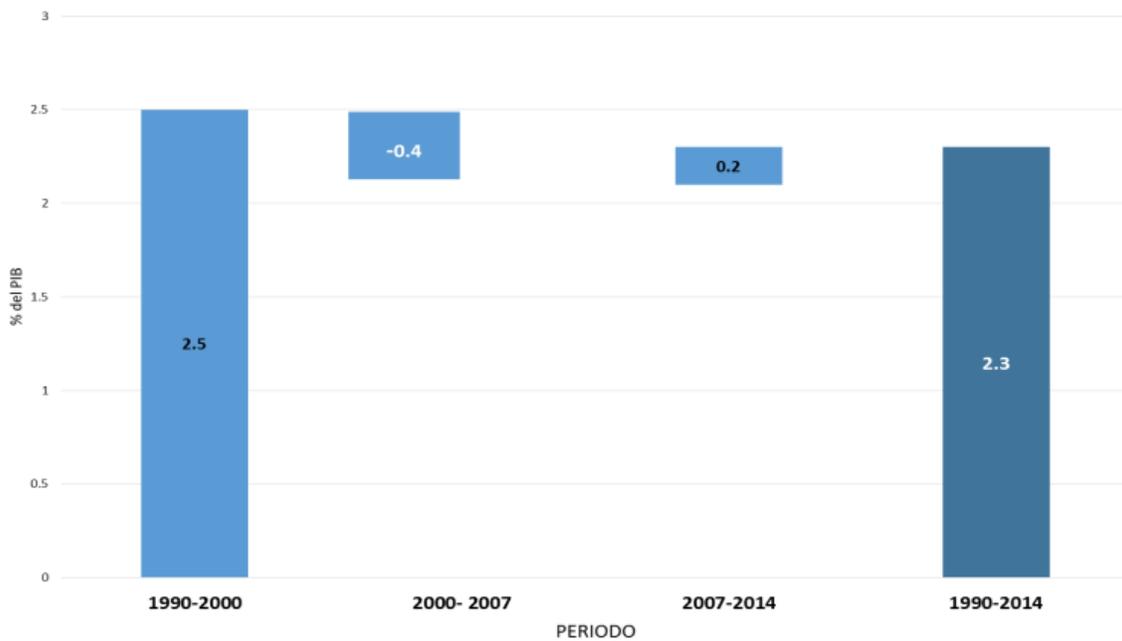
Gráfica 9
Composición del Gasto



Fuente: elaboración propia con base en INEGI y Banxico.

Gráfica 10

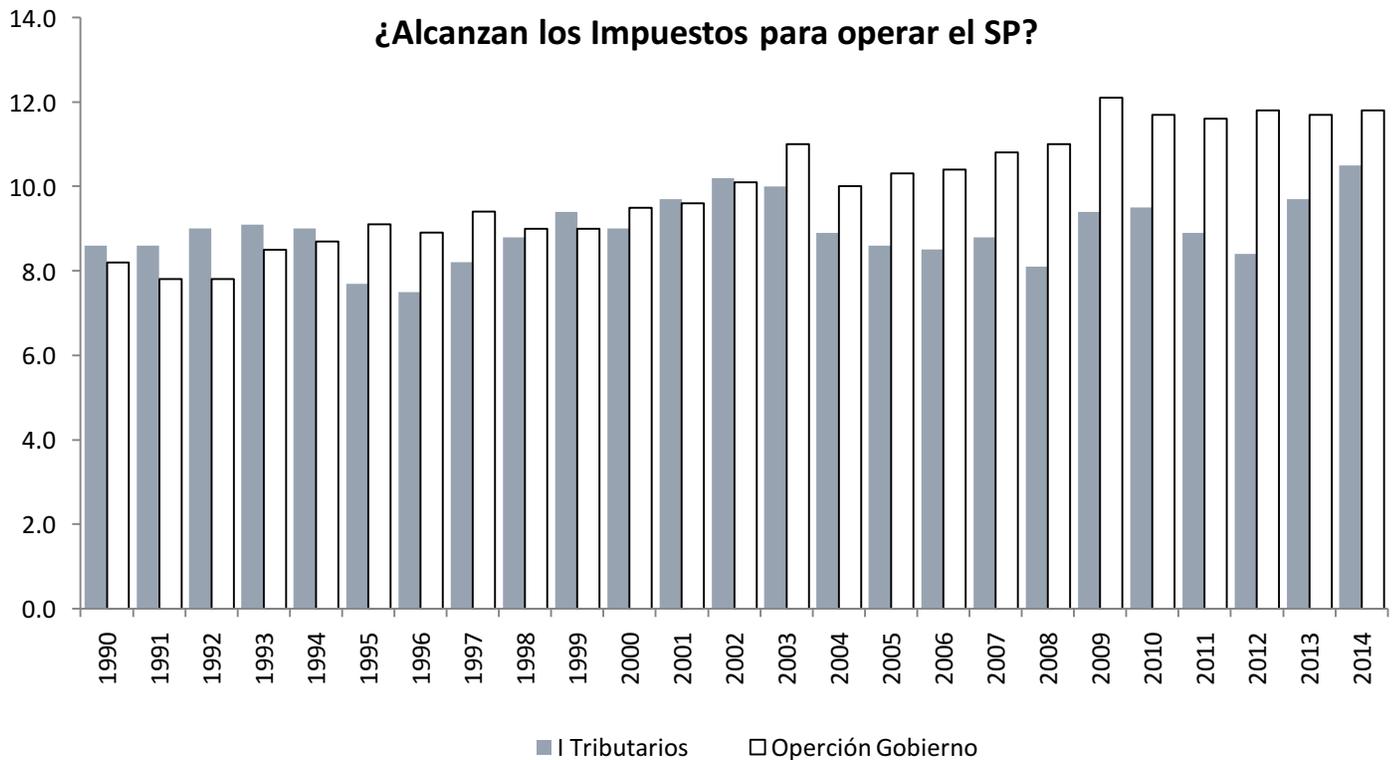
Incrementos del gasto en servicios personales del Sector Público con respecto al % del PIB



Fuente: elaboración propia con base en INEGI y Banxico.

Conviene introducir a la escena los ingresos tributarios y compararlos con los servicios personales y otros gastos de operación. Esta comparación es útil ya que permite apreciar si los contribuyentes financian la **operación del gobierno**, el cual es otro de los principios básicos de las finanzas públicas. La gráfica 11 muestra la suma de servicios personales y otros gastos de operación, a la que llamamos **operación de gobierno**, y a un costado se grafica los ingresos tributarios. Como ahí se observa, desde 2003 los gravámenes no alcanzarían para financiar la operación del gobierno. Este es un problema importante y lo preocupante es que esta variable de operación es bastante rígida como para reducirla en el corto plazo.

Gráfica 11



Fuente: elaboración propia con base en INEGI y Banxico.

Del lado del gasto no-programable sobresale el costo financiero de la deuda. Acá el país ha realizado un esfuerzo enorme a lo largo del periodo 1990-2016. Observe que en 1990 se gastaban 32.9 centavos de cada peso de gasto neto, cifra que después del gran sacrificio durante la década de los 1990 se redujo hasta 7.50 centavos en 2011. No obstante, con el

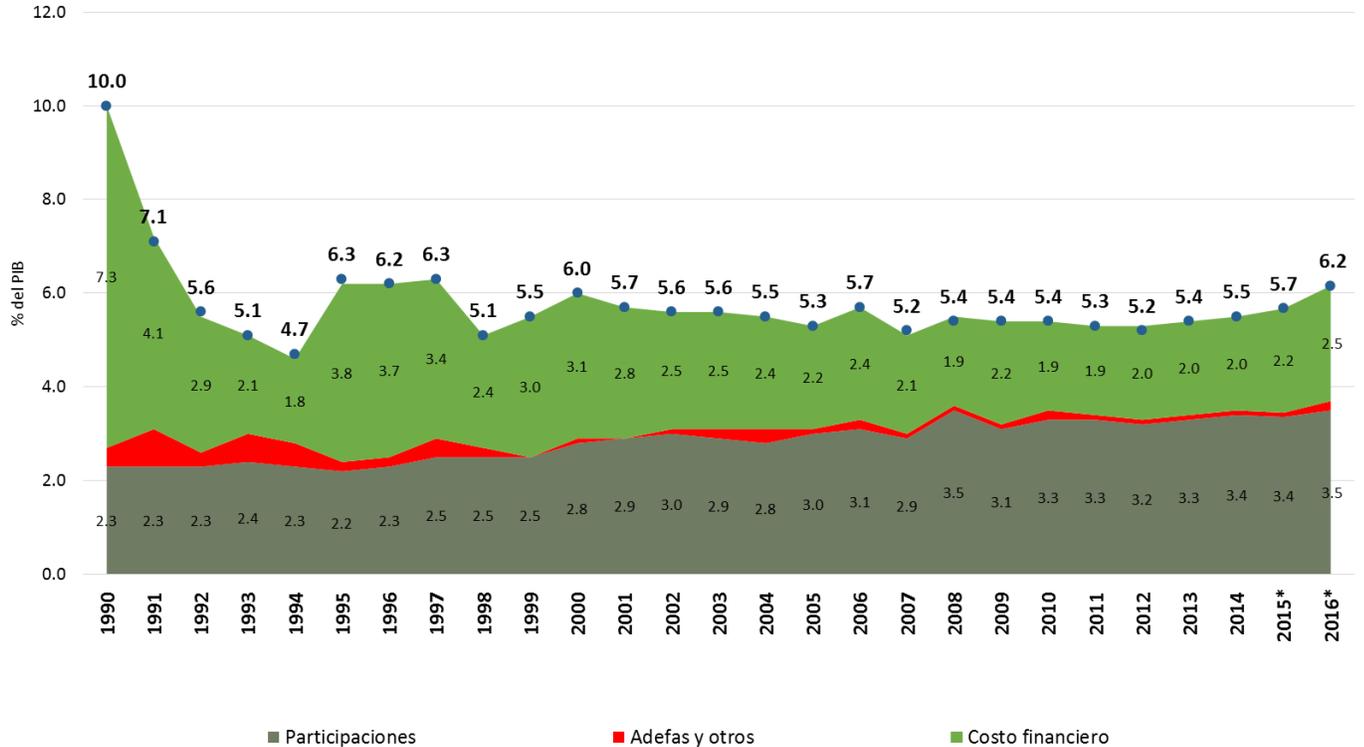
incremento del financiamiento neto del balance público esta cifra comienza a revertirse alcanzando de manera proyectada los casi 10 centavos para 2016. Aquí es importante considerar que las tasas de interés internacionales han permanecido relativamente bajas, y lo que explica esta reversión es una combinación del aumento en el endeudamiento neto y la elevación de tasas, aunque éstas sigan siendo relativamente reducidas. Este incremento de 2011 a 2016 como porcentaje del PIB representa un aumento de 0.6%, cifra importante pues equivale a casi la mitad del programa de combate a la pobreza Prospera o, alternativamente, casi 80% del total de los ingresos adicionales provenientes de la reforma fiscal del 2014.

El otro componente del gasto no programable que experimentó un importante aumento son las participaciones a estados y municipios, como se muestra en la gráfica 12. Ahí puede apreciarse que también las participaciones han repuntado. No se sugiere que el aumento de este rubro sea negativo, sino simplemente se señala que es uno de los rubros irreductibles en el gasto neto total proporcionalmente (más tarde se examina el incremento del gasto federalizado, del cual éstas forman parte). El aumento del 1990 a 2016 es de 1.2% del PIB al pasar de 2.3% a 3.5% del PIB en ese periodo.

Gráfica 12

Gasto no programable del Sector Público

clasificación por objeto del gasto
% del PIB



Fuente: elaboración propia con base en INEGI y Banxico.

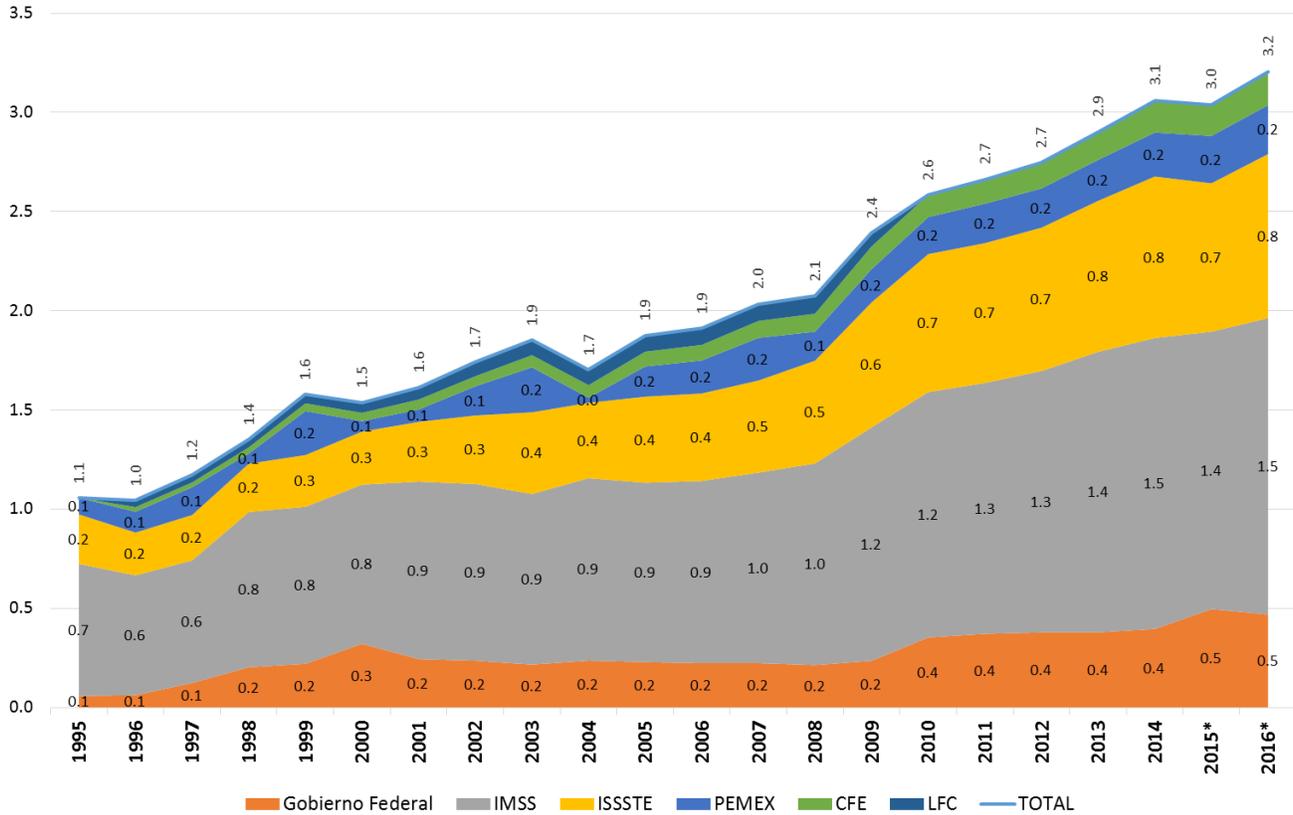
En suma, el gasto no-programable se eleva de 2012 a 2016 en un punto porcentual, y lo explica una elevación en el servicio de la deuda y un aumento en las participaciones federales.

Dentro del sector público, es conveniente señalar que el *gobierno federal* ha aumentado de manera importante los servicios personales y los subsidios y transferencias. Uno de los principales problemas resulta el incremento en las aportaciones a la seguridad social, que ha visto incrementado de manera abrupta los recursos.

La gráfica 13 presenta las pensiones como porcentaje del PIB. Las pensiones pasan de representar 1.1% del PIB en 1990 a 2.8 en 2014, es decir un incremento del 200% o un cambio en 2.1 puntos porcentuales del PIB.

El problema con este rubro es su proyección al futuro. Debido a la estructura demográfica y a su tendencia es previsible que aumenten de manera importante de aquí al año 2050. La mayor carga la representan el IMSS, el ISSSTE y el gobierno federal.

Gráfica 13
Gasto en Pensiones del Sector Público Federal
% del PIB



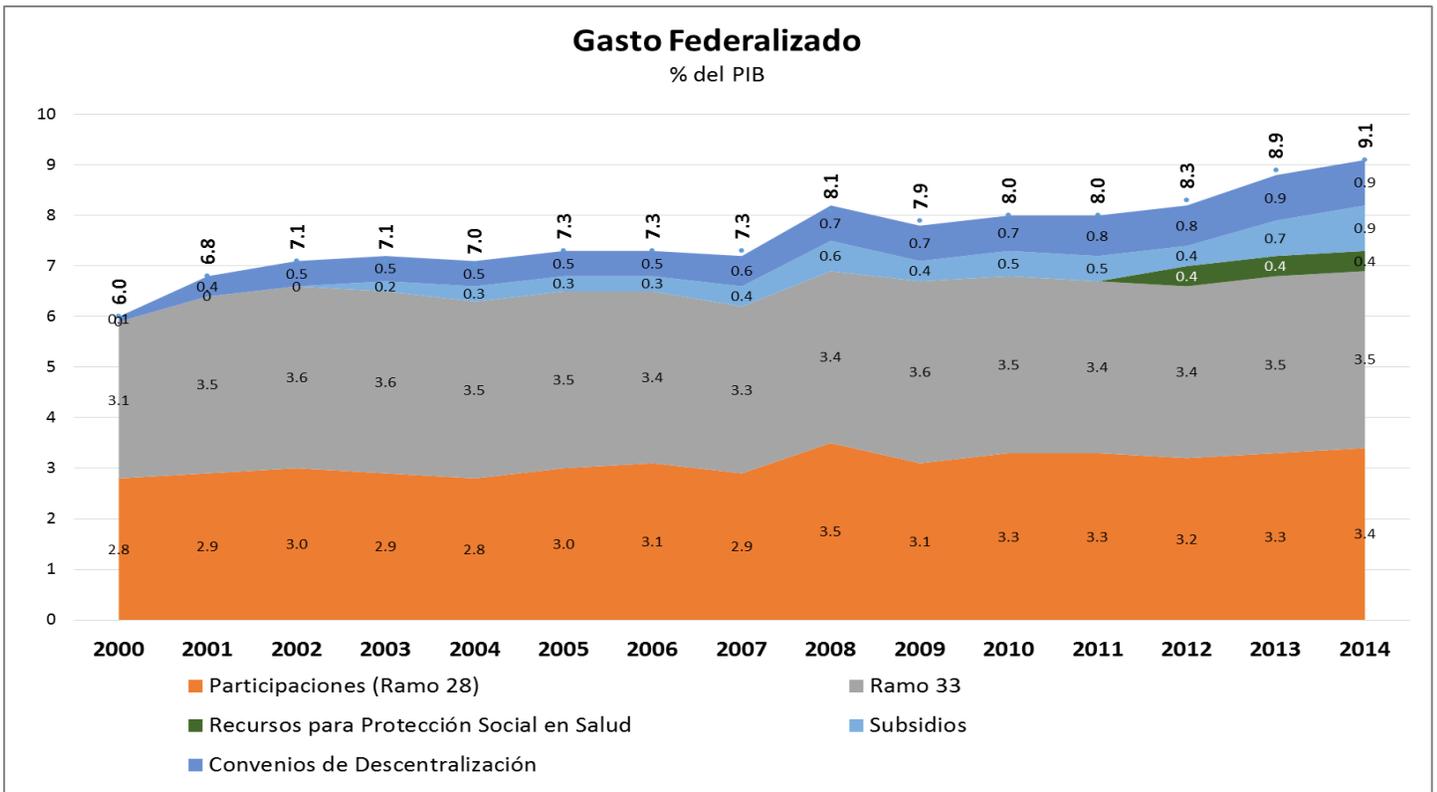
Fuente: elaboración propia con base en INEGI y Banxico.

El último punto por examinar es el gasto federalizado. Como se sabe, éste se compone principalmente de las participaciones federales (Ramo 28), las aportaciones federales (Ramo 33), los convenios de descentralización, subsidios y recursos para Protección Social en Salud. Observe que en tan solo 14 años (2000-2014) el gasto federalizado se incrementó en 3 puntos porcentuales del PIB. Esta cifra representa cerca de la tercera parte de la recaudación tributaria nacional. Este aumento lo explica un incremento en todos los componentes. Las participaciones federales se incrementan 0.6 puntos del PIB, el ramo 33 en 0.4 puntos, los

subsidios y los convenios de descentralización se incrementan 0.9 puntos porcentuales del PIB cada uno de ellos.

Como se observa, probablemente el rubro que más se ha incrementado desde 1998 es el de los estados y municipios. Indudablemente que es necesario observar si este gasto, que le está imprimiendo una presión fuerte a las finanzas públicas está correspondido con indicadores de impacto. Si bien es cierto que parte de este gasto le corresponde fiscalizarlo a las legislaturas locales, también lo es que hay una porción federal y le correspondería al gobierno federal racionalizar su utilización.

Gráfica 14



Fuente: elaboración propia con base en INEGI y Banxico.

Síntesis

En conclusión, el análisis con la clasificación por objeto del gasto arroja los puntos sensibles siguientes:

1. El gasto en servicios personales y otros gastos de operación son de difícil reducción en el corto plazo. La inversión física es más flexible a la baja y de hecho se ha visto reducida.
2. Los ingresos tributarios no alcanzan a financiar la operación del gobierno medida ésta como la suma de servicios personales y otros gastos de operación.
3. El financiamiento del balance público (endeudamiento neto) se ha incrementado desde 2008 y no ha podido reducirse debido a que los compromisos de gasto adquiridos no son de fácil reducción. Esto ha ido en detrimento de la inversión física, lo que implica una contradicción, ya que nuestra legislación solo autoriza endeudamiento neto con fines de inversión física.
4. Los subsidios y transferencias también aumentaron de manera importante. No obstante, para 2016 se proyecta una disminución también considerable.
5. Dentro del sector público, el gobierno federal ha aumentado los servicios personales de manera importante, así como otros rubros como subsidios y transferencias
6. Las pensiones constituyen uno de los elementos dentro de los subsidios y transferencias que explican el aumento. Estas seguirán presionando las finanzas públicas
7. El gasto Federalizado también ha aumentado la presión sobre las finanzas públicas.

V. Aspectos Institucionales: Misceláneas fiscales versus Ley de Ingreso Permanente

Como ya se vio, las finanzas públicas se enfrentan a un importante reto de viabilidad. Sin embargo, cuando se habla de reformas fiscales, rara vez se habla de aspectos institucionales que son igualmente importantes. Permítaseme comenzar con una caracterización de lo que debiera ser una “buena” reforma fiscal.

En primer lugar, es menester señalar que no existe una definición de qué es una reforma fiscal y cómo se diferencia de una simple miscelánea. Para muchos, una reforma puede considerarse como tal solo si la recaudación proveniente de los cambios se incrementa abruptamente. No hay tampoco un estándar para determinar qué significa un “incremento abrupto”. Para el caso mexicano hay quienes afirman que el incremento de dicha recaudación debe rebasar el 1 o incluso el 2% como porcentaje del PIB. Lo cierto es que una reforma debe realizarse cumpliendo ciertos principios básicos de las finanzas públicas revisados con anterioridad.

En adición, la literatura sobre reformas fiscales arroja ciertos consensos de los requisitos que debe cumplir una política tributaria: el sistema i) debe ser simple, ii) no distorsionante y, iii) debe ser de fácil administración.

Así, una política tributaria pierde simpleza necesariamente si cada año se modifican las reglas del juego. No obstante, existen ciertas *ventajas*. Dentro de ellas existen dos principalmente. Primero, las modificaciones anuales permiten un poder de adaptación rápido a condiciones cambiantes o defectos de diseño. Segundo, posibilitan más realizar los pesos y contrapesos de una democracia.

Sin embargo, la aprobación anual de misceláneas fiscales representa más *desventajas* vis a vis una ley de ingreso permanente (ver anexo). A continuación, se enumeran las principales.

1. *Generan incertidumbre en los agentes.*

Uno de los factores más importantes cuando un inversionista realiza su planeación financiera de mediano plazo es, entre otros, la política tributaria. Cuando ésta cambia anualmente y de manera constante, entonces la planeación financiera de las empresas se ve amenazada lo que obliga a realizarla con una visión "cortoplacista". En contraste, las leyes de ingreso permanentes les dan mayor certidumbre a los agentes por lo que los proyectos e inversiones de largo plazo se benefician de la certidumbre que brindan las permanentes. Por ello las empresas se ven beneficiadas, y con ello, el crecimiento económico.

2. *La fiscalización se dificulta*

Las misceláneas fiscales históricamente han dificultado la fiscalización a la autoridad. Resaltan dos problemas fundamentales. Primero, el diseño y adaptación de los sistemas de fiscalización se tienen que cambiar año con año, lo que además de representar un costo, se dificulta su armonización en el tiempo. Segundo, la auditoría se ve mermada. A continuación, se detallan ambos.

Como se sabe, la fiscalización tributaria es una actividad compleja por naturaleza. En una sociedad moderna con legislaciones complejas los sistemas para una buena fiscalización requieren de un diseño muy especializado y por ello toman tiempo para su cabal funcionamiento.

Cuando la legislación cambia año con año, éstos tienen que modificarse lo que, insistimos, requiere de cierto tiempo. Cuando finalmente se afina un nuevo sistema, el cambio vuelve a ocurrir, lo que le resta poder a la fiscalización.

Finalmente, al ser los sistemas distintos de manera anual, en ocasiones la la armonización entre ellos y análisis en el tiempo no se puede realizar.

El segundo problema –la auditoría deficiente- se debe a que los auditores frecuentemente se confunden con legislaciones en distintos años. Es decir, cuando esos funcionarios están realizando una auditoría, por ejemplo, de tres ejercicios anteriores, con frecuencia aplican legislaciones de años distintos, lo que causa que el auditado se inconforme ante la autoridad legal y con ello se pierdan los juicios.

Al tener que especializarse en legislaciones para cada año, los auditores no llegan a alcanzar la pericia que da estar auditando sobre una misma legislación. Es decir, la eficiencia de los fiscalizadores se ve mermada.

3. Si existen problemas estructurales, se suele perderlos de vista.

México es un país donde la baja tributación proviene de problemas estructurales. Por ejemplo, es un sistema complejo, con muchas excepciones y tratamientos especiales (todavía, a pesar de que se removieron algunos en 2014), con altos costos de transacción para el contribuyente (las más de las veces es necesario contratar ayuda profesional para el cumplimiento de las obligaciones). Adicionalmente, se cuentan con tratados internacionales, el principal por restricciones provenientes del TLCAN, que impiden un diseño totalmente libre de la tributación.

Cuando existen misceláneas anuales, las más de las veces se intenta corregir problemas muy menores (no se minimizan aquí, pues son importantes frecuentemente para los agentes), en lugar de diseñar un esquema simple, eficiente y efectivo. Coloquialmente, las misceláneas permiten corregir la plaga de un árbol, y no la del bosque.

4. *Se está más sujeto a cabilderos*

Finalmente, las misceláneas fiscales anuales han provocado literalmente una profesión de cabilderos para modificar detalles cada año. No nos oponemos aquí a los cabilderos, pero muy seguido su actividad imposibilita un arreglo institucional más efectivo y de largo plazo. Cuando existe una ley de ingreso permanente, el cabildeo sigue existiendo, pero se reduce el número de veces para esa actividad, con lo que se puede planear de mejor forma. Hay evidencia de que los constantes cambios reflejados en las misceláneas fiscales las inducen los cabilderos.

VI. Conclusiones y Recomendaciones

En este trabajo se argumentó que México ha violado los principios de finanzas públicas desde 2003 en el sentido de que ha utilizado ingresos no-recurrentes para sistemáticamente financiar gasto recurrente. Más aún, los ingresos no-recurrentes no fueron invertidos lo que sugiere que las generaciones futuras no gozarán de los beneficios que dio la bonanza petrolera entre 2003 y 2012.

Asimismo, se mostró que los ingresos tributarios no alcanzan a cubrir la sola operación del Gobierno, lo que sugiere que se tiene que recurrir a ingresos no-recurrentes y/o endeudamiento público, lo que hace que en el largo plazo el gobierno pueda ser inviable financieramente.

Por lo anterior se hace necesaria una reforma fiscal. Sin embargo, también se argumenta que es necesario corregir algunos de los aspectos institucionales en cuanto a la aprobación de las misceláneas fiscales que ocurren cada año en nuestro país. Se sostiene que es necesario el diseño de una ley de ingresos permanente.

ANEXO: ¿Qué es una ley de Ingreso Permanente?

Una ley de ingreso permanente es aquella que se diseña con una visión de largo plazo, y que una vez consensuada y aprobada requiere del cumplimiento de ciertas condiciones para su modificación.

Entre las ventajas que ellas presentan es que facilitan la especialización de los fiscalizadores, con lo que aumenta su eficiencia recaudatoria. Asimismo, a los agentes (empresas) le otorga mayor certidumbre en su planeación financiera, lo que facilita la evaluación de los proyectos de inversión de largo plazo y con ello el crecimiento económico. Finalmente, una vez aprobadas, le disminuyen poder a los grupos de presión y sus cabilderos.

Muchas de las veces se piensa que de sus principales desventajas es que es muy rígida y que con ello le reduce grados de libertad a las autoridades hacendarias. Es cierto que las condiciones económicas, políticas, sociales y globales, cambian de una manera vertiginosa. Sin embargo, es posible prever al menos algunas que tendrán una duración razonablemente permanente. Aun así, existen cláusulas de escape donde es posible modificarlas si ciertas condiciones se cumplen, como, por ejemplo, un cambio abrupto en las condiciones económicas del país, como una crisis internacional como la que ocurrió en 2008, entre muchos otros eventos.

Así, un cambio en la ley de ingresos implicaría una mayoría calificada, por ejemplo, de dos tercios de la votación, así como una declaración del ejecutivo para ello.



SENADO DE LA REPÚBLICA
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ