



APORTES *al debate* *parlamentario*

20

Webinar

07 de octubre de 2021

Análisis de la Propuesta de Paquete Económico 2022

El 7 de octubre de 2021, el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República (IBD) llevó a cabo el webinar “Análisis de la Propuesta de Paquete Económico 2022”, el cual contó con la participación del Senador Alejandro Armenta Mier (Presidente de la Comisión de Hacienda y Crédito Público), el Dr. Luis Focerrada Pascal (Director de la División de Economía y Negocios de la Universidad Anáhuac-Mayab, y Asesor Económico en la American Chamber, México), el Dr. Héctor Villarreal Páez (Director General del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, CIEP), la Mtra. Mariana Campos Villaseñor (Coordinadora del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas en México Evalúa), y el Mtro. Vladimir Herrera González (Investigador de la Dirección General de Finanzas del IBD).

El objetivo del webinar fue analizar diversos aspectos relacionados con la propuesta de Paquete Económico 2022. En dicho webinar se analizaron temas relacionados con los ingresos y el gasto público, la deuda pública, y se enfatizaron algunas fortalezas, áreas de oportunidad y potenciales debilidades que enfrentan las finanzas públicas de México actualmente. Se destacó que, si bien no se presentó una reforma hacendaria en dicho paquete económico, sí se presentó una miscelánea fiscal que busca contribuir a incrementar los ingresos públicos al ampliar la base gravable y simplificar los procedimientos de comprobación fiscal. Asimismo, se abordaron algunos retos que se enfrentan para lograr un fortalecimiento de las finanzas públicas, atender diversas áreas prioritarias para el desarrollo, e impulsar la creación de los empleos que requiere el país. Se analizaron las estimaciones de algunas de las variables macroeconómicas incluidas en los Criterios Generales de Política Económica 2022, destacando que la previsión del crecimiento del PIB en 2022 podría considerarse optimista al compararlo con las proyecciones realizadas por especialistas. Se explicó que de crecer menos la economía que lo proyectado, las previsiones sobre los ingresos tributarios o la proporción de la deuda pública respecto al PIB, entre otras, podrían igualmente considerarse optimistas. Similarmente, se argumentó que las estimaciones de los ingresos petroleros para 2022 podrían resultar optimistas si no se alcanzan los niveles proyectados en las plataformas de producción y exportación de crudo, y si no se presentan incrementos suficientes en el precio del petróleo que pudiesen compensar este efecto. Se destacó el incremento en la inversión pública programada para el siguiente año, la cual estará focalizada en los proyectos prioritarios del gobierno. En cuanto a la tarea de crear los millones de empleos que requerirá la economía durante el resto de la presente administración se explicó que tanto el sector público como el privado pueden contribuir a ella si se impulsa la inversión requerida. Se destacaron incrementos del gasto público en distintas áreas -incluyendo el gasto federalizado-, y se enfatiza la necesidad de impulsar en el mediano plazo una reforma hacendaria para fortalecer las finanzas públicas.

El desarrollo de este evento puede ser consultado en:
<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/5420>

Ponencias

Sen. Alejandro Armenta Mier

Presidente de la Comisión de Hacienda y Crédito Público del Senado de la República

De acuerdo con el Senador Armenta, el Paquete Económico 2022 busca mantener finanzas públicas sanas mediante una trayectoria decreciente de la deuda, e incrementar la recaudación mediante el combate a la evasión y elusión fiscal. Por ello, se han realizado diversas reformas con el objetivo de mejorar la eficiencia recaudatoria: combate a empresas fantasma, prohibición de las condonaciones de impuestos, además de, eliminar la subcontratación laboral. Estas medidas han permitido tener un incremento en el crecimiento de los ingresos, por eso se puede observar un crecimiento de 6.3 mdp a 7.1 mdp en la recaudación.

Para el Senador Armenta, el Paquete Económico contiene 3 aspectos centrales:

- 1) La seguridad. Se debe de fortalecer las capacidades de seguridad en el país; los más de dos mil cuatrocientos municipios recibirán incrementos de participación en el ramo 28 y en el ramo 33, principalmente para atender capacidades en materia de seguridad.
- 2) Aumentar los recursos en materia de salud.
- 3) Reactivar a las micro, pequeñas y medianas empresas. Entre el ramo 28 y el ramo 33 habrá crecimientos de entre el 8.0%, 10.0% y hasta el 15.0% a las participaciones de los municipios.

En lo que respecta a la Miscelánea fiscal 2022, se busca que la base tributaria crezca, simplificar los procedimientos en materia de comprobación y manejo contable a través del este régimen de confianza tributaria para personas físicas y personas morales; no aumentar ni crear impuestos. De acuerdo con la presentación del Senador Armenta, con el régimen simplificado de confianza de personas físicas se reducirán los pagos respecto a los ingresos, por ejemplo, si obtiene ingresos por 100,000 pesos tienen que pagar en el 2021 una tasa del 7.59%, el impuesto es de 7,592.30 pesos, con el ahora régimen de

confianza, el contribuyente que gana 100,000 pesos va a pagar una tasa tributaria del 1.0%, por lo que pagará 1,000 pesos.

Por su parte, con respecto al régimen simplificado de confianza para personas morales, se busca promover la reactivación económica, la formalización de los grupos sociales activos económicamente y alentar la formalidad. Con este régimen se va a incentivar una mayor inversión sobre todo en el sector terciario de la economía, también se podrá participar en una serie de estímulos como será el tema de las declaraciones informativas y los premios por época de año fiscal. Asimismo, se propone la tasa cero del IVA a los productos de gestión menstrual y productos destinados a la alimentación de los animales. Con respecto al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se enfatiza el incremento, en términos reales, en materia de salud (15.2), en protección social (12.8%), en inversión física (17.7% y en gasto federalizado (4.7%).

Dr. Luis Foncerrada Pascal

Director de la División de Economía y Negocios de la Universidad Anáhuac-Mayab, y Asesor Económico de la American Chamber, México

Como explica el Dr. Foncerrada, el marco macroeconómico que presentan los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) es fundamental porque es en el cual se basan todas las estimaciones de ingresos, del gasto, el pago de los intereses de la deuda, tasas de interés; y se presentan como básicos el crecimiento del PIB, que da una idea de la actividad económica y, por lo tanto, de la recaudación que puede haber tanto en el ISR como en el IVA. Por otra parte, se presentan las estimaciones de inflación que permiten hacer los cálculos de la recaudación en términos reales y respecto del nivel de las tasas de interés internas. Además de los supuestos sobre las tasas de interés externas, que permiten hacer una estimación sobre el pago de intereses sobre la deuda externa (aunque una parte importante está a tasas fijas).

Entre las características del marco macroeconómico incluido en los CGPE-2022, el ponente destaca que se presenta un marco optimista, en el sentido de que se plantea un crecimiento más alto que el del consenso que existe entre los especialistas. El consenso entre

analistas es que para el ejercicio fiscal de 2022 se observe un crecimiento real de entre 2.8% y 3.3%. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) plantea un crecimiento de 4.1%; estimación alejada en alrededor de un punto porcentual respecto al consenso.

Los CGPE también presentan una estimación de cómo cambiaría la recaudación en el escenario de un menor crecimiento; en cuyo caso, la recaudación se reduce, aunque no de forma significativa. Respecto a la estimación relativa a aspectos del petróleo contemplados en el marco macroeconómico, el expositor considera que el precio es un supuesto razonable pero la plataforma de producción es optimista y probablemente sea difícil de alcanzar. Por lo anterior, se podrían reducir los ingresos más allá de lo estimado por la SHCP en su escenario principal.

En opinión del Dr. Foncerrada, un elemento a destacar es que las estimaciones de la SHCP corresponden a un presupuesto equilibrado y en el que, por primera vez en lo que va de la administración, se presenta un déficit primario. El déficit primario se entiende como el déficit normal (ingresos menos gasto) menos el pago de intereses, es decir, se excluye el pago de intereses de ese déficit y se observa qué pasa con su comportamiento. Si al quitar los intereses hay un superávit, eso se llama superávit primario; al dejarlos sería un déficit, o sea un déficit primario.

Algunos analistas habían sugerido que el presupuesto debería partir de un déficit primario, de forma que éste se viera reflejado en mayor disponibilidad de recursos para aumentar la inversión. Este planteamiento se refleja en un crecimiento de la deuda, la cual ha aumentado. El saldo histórico de la deuda, es decir, el saldo histórico de los requerimientos del sector público (que es el total de la deuda) era de 10 billones de pesos a fines de 2018 y a julio de este año es de alrededor de 12 billones de pesos. Esto quiere decir que la deuda se ha incrementado en 2 billones de pesos, lo cual implica un crecimiento de 20% en tres años. Este crecimiento de 20% en la deuda resulta preocupante, ya que el déficit estaría representando alrededor de 52% del PIB.

Si se compara con países que tienen una economía similar a la de México, conviene que ese nivel de deuda pública como proporción del PIB se mantenga, que no crezca. Si se toma como referencia a países desarrollados, como es el caso de la economía de Estados Unidos, el déficit representa más del 100% del PIB; sin embargo, este país (o países de economías desarrolladas) no debería ser referencia porque existen diferencias importantes con relación a la contribución que la generación de un nuevo empleo implica en términos de la recaudación. En este sentido, el ponente señala la importancia de generar un mayor crecimiento para que se refleje en una mayor recaudación.

En opinión del Dr. Foncerrada, la estimación de la tasa de inflación también es optimista al mostrar una estimación de 3.3% cuando el consenso señala un nivel arriba de 4.5%. Esto es importante a medida que una inflación mayor reduciría el efecto de las demás variables en términos reales. Sin embargo, considera que se está dentro de un rango aceptable y que el nivel que alcanzará la deuda no será problema para 2022, esperando que se logre una reforma fiscal durante ese año y que entre en vigor en 2023 que permita resolver el faltante (o al menos una parte) para aumentar el nivel de ingresos.

Por otro lado, con relación a Pemex y CFE, el Dr. Foncerrada argumenta que se requiere evaluar si los recursos destinados a estas empresas productivas del Estado son suficientes para llevar a cabo el programa de crecimiento y elevar su nivel de producción; además que considera se debe valorar si no se está sacrificando inversión en otras áreas relevantes y en el resto del país, afectando la infraestructura y su repercusión en la creación de empleo.

Otro aspecto que destaca es el cómo financiar el déficit. Los ingresos públicos ya están asignados a cubrir cierto nivel de gasto público, y falta establecer cómo se cubrirá el mayor nivel de gasto, lo cual se hace con financiamiento, es decir, con deuda. Al respecto, recuerda que hay dos fuentes de donde podrían obtenerse los recursos para financiar este gasto adicional: los externos (deuda externa) y los internos (como son cetes y bonos). Vinculado con este punto, el Dr. Foncerrada considera que no hay riesgo de pérdida en el grado de inversión para 2022.

Adicional a lo anterior, el Dr. Foncerrada comparte reflexiones sobre aspectos del mercado laboral, destacando que la brecha laboral -que es la cantidad de personas que requieren un empleo- está conformada por los subocupados (quienes tienen un empleo, pero podrían trabajar más tiempo), los desocupados (no tienen empleo, pero están buscando un empleo) y los no ocupados disponibles (no tienen empleo, pero no lo están buscando). Al mes de junio de 2021, la brecha laboral alcanzó una cifra de 17.2 millones de personas, es decir, 26.26% de la fuerza laboral potencial. En julio esta cifra se incrementó a 17.3 millones de personas.

Al respecto, el Dr. Foncerrada considera que el punto central es cómo crear 17.3 millones de empleos que se requieren en la economía. El ponente opina que el presupuesto propuesto se enfoca más en el corto plazo y menos en el mediano y largo plazo. Por tanto, no resuelve el tema de requerimientos del empleo. Adicionalmente, no se considera que cada año se tiene el reto de crear dos y medio millones adicionales de puestos laborales para dar empleo a los jóvenes que se van insertando al mercado.

Así, el Dr. Foncerrada argumenta que el reto es cómo hacer frente a los requerimientos de puestos de trabajo para ocupar tanto a quienes no cuentan con un empleo como a los jóvenes que cada año entrarán al mercado laboral; haciendo referencia a que este aspecto corresponde a nuestro bono demográfico. Considera que en lo que resta de la administración habría que crear 7.5 millones de puestos de trabajo adicionales a los 17.3 millones que ya se requieren. En este sentido, estima que se requieren cerca de 25 millones de empleos adicionales. Finalmente, considera que la tarea de la creación de empleo no sólo es responsabilidad del gobierno, ya que también hay responsabilidad del sector privado; para cumplir con ella se requiere inversión.

Dr. Héctor Villarreal Páez

Director General del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP)

De acuerdo con el Dr. Villarreal, el marco económico propuesto para 2022 tiene un tinte

optimista y entre las cosas que llaman la atención es que se estuvo especulando que a la mitad del sexenio el Ejecutivo presentaría una reforma fiscal profunda y esta no se presentó. Esta reforma se sustituyó por una miscelánea fiscal que en general intenta ampliar la base de contribuyentes, aunque muchos de sus efectos serían de mediano y largo plazo, por lo que las expectativas de la SHCP de que aumenten los ingresos tributarios en el corto plazo parecen no ser tan claras. Para este especialista, el paquete económico que se propone es el que se esperaba el año pasado pues tiene algunos matices contracíclicos y de corto plazo, propone regresar a un superávit primario para 2023 aunque quizás esto no sea tan sencillo.

Por el lado de los ingresos presupuestarios resaltan tres aspectos: mejora en la recaudación tributaria, combate a la evasión y simplificación en el pago de impuestos. También llama la atención que, durante 2020, en plena crisis, la recaudación aumentara. Esto se explica, en parte, por las medidas contra las empresas factureras, así como por un pago de adeudos fiscales atrasados. Sin embargo, llama la atención que de 2020 a 2021, con una economía en crecimiento, la elasticidad de los ingresos tributarios muestre un valor menor a uno, lo cual vale la pena analizar.

Para este especialista el que se cumplan con las metas de ingresos dependerá de que la recaudación de IVA siga mostrando la fortaleza de los primeros 8 meses del año, así como del neteo en la recaudación de IEPS a combustibles. La SHCP espera que la recaudación se ubique en alrededor del 14.1% del PIB durante los próximos años, con un crecimiento de alrededor de una décima de punto cada año, lo cual podría acarrear problemas de viabilidad de mediano y de largo plazo.

En lo que se refiere a los ingresos energéticos, resalta la caída en los derechos de utilidad compartida al pasar de 54% a 40%. El Dr. Villarreal se mostró en contra de la explicación de que esta reducción se presenta con el objetivo de despetrolizar las finanzas públicas, pues existe un costo de oportunidad con los recursos que se dejarán de percibir por alrededor de 80 mil millones de pesos (mdp) que podrían haberse destinado a política pública. Señaló que parecía que a PEMEX se le reducían los derechos y al

menos, en público, que no se le está pidiendo nada a cambio.

En materia de gasto, señaló que los adultos mayores se llevan una proporción cada vez mayor del presupuesto por el pago a pensiones y se mostró preocupado porque el presupuesto destinado a primera infancia es muy bajo. Lo anterior es relevante pues el país tiene un gran pendiente en inversión para niñas y niños durante los primeros cuatro años de vida, pues si no se invierte en esta etapa se pierden oportunidades de desarrollo. Por lo que se tiene que hacer más análisis generacional en el presupuesto y las finanzas públicas.

En lo que se refiere al gasto en salud, llama la atención que hubo un incremento respecto del presupuesto del año pasado que rompe una racha en caídas del gasto público en esta materia, aunque gran parte del incremento tuvo que ver con vacunas y con adeudos que tenía el INSABI con IMSS y con ISSSTE, por lo que se tendrá que revisar si estos aumentos pueden preservarse en el futuro. Parece que comienza a existir un reconocimiento de que el INSABI, al menos como se presentaba, no funcionó y que se está volviendo al espíritu original de dar más fuerza a IMSS Bienestar, el cual tiene otra lógica que piensa más en un piso de servicios.

También llama la atención el aumento en el gasto en inversión, aunque sigue muy concentrado en los proyectos principales del gobierno. Hay algunos rubros de infraestructura donde como país estamos invirtiendo muy poco como transmisión eléctrica, infraestructura hídrica, cuestiones para el cambio climático y en algunos tipos de inversión pública que terminan haciendo un “*crowding in*” sobre la inversión privada en lagunas regiones del país.

En lo referente al gasto federalizado se observa un aumento importante en participaciones que tiene que ver más con el aumento en la recaudación federal participable y algunos incrementos en aportaciones. Este especialista hizo también un llamado para que se tenga una conversación profunda sobre la coordinación fiscal posiblemente en una convención nacional hacendaria pues existen estados con una situación financiera muy precaria.

En materia de educación, aunque hay un pequeño incremento en el gasto, como porcentaje del PIB está en su nivel más bajo, ello a pesar de que la pandemia nos mostró carencias enormes en temas centrales como en el caso de la infraestructura. El gasto en educación lleva varios años a la baja en el país y recomendó pensar que más allá de las virtudes que puede tener un programa de becas aún quedan muchas cosas sin atender.

La economía de los cuidados va a ser el gran tema de la política social en los próximos 25 años, la atención que se va a dar a primera infancia, adultos mayores con enfermedades crónicas degenerativas y personas que sufren alguna discapacidad. El país tiene una deuda importante con ellos y la estructura programática del gasto público está muy rezagada en la materia.

En lo que se refiere al gasto pensiones, tuvo un aumento real de 18%, una parte corresponde al pilar de beneficio definido y otra parte con las pensiones no contributivas o el programa de pensiones del bienestar para adultos mayores, así como con el decreto presidencial de bajar la edad, generalizarla y los incrementos que se presentarían en escalones. El CIEP proyecta para 2022 un gasto de 5.1% del PIB en pensiones, lo cual representa toda la recaudación por IVA y aún faltan 200 mil mdp; para 2024 el gasto federal en pensiones será de 6.4% del PIB. El problema es que este gasto en pensiones está drenando al resto del sistema fiscal y si no lo arreglamos terminaremos con un sistema fiscal que, en esencia, se dedique a pagar pensiones y al servicio de deuda, con muy poca atención a todo lo demás; sin contar posibles riesgos sistémicos para el resto de la economía que esperamos que no ocurran, pero en este caso se requiere de una discusión urgente.

El Dr. Villarreal reconoció que el pequeño déficit primario propuesto no representa un problema pero que la gran discusión pendiente es si en los próximos años estos déficits primarios se van a mantener pequeños, sujetos a qué tanto crezca nuestra economía. Asimismo, considera muy complicado que en 2023 se observe nuevamente un superávit primario.

Finalmente, el Dr. Villarreal señaló que no hubo reforma fiscal, se cambió por una miscelánea que

probablemente no sea suficiente. Se trata de un paquete económico con una perspectiva muy de corto plazo, el reto es hacer sostenible nuestro sistema fiscal y que este sea más distributivo. El tipo de política pública que podemos hacer con el espacio fiscal disponible, actualmente de 2.0% del PIB, es muy baja y la perspectiva intergeneracional se encuentra ausente. Tenemos un paquete económico con una visión y objetivos de corto plazo, pero existe una discusión en el Congreso de una transición hacendaria con cuestiones más estructurales de mediano y largo plazo a la que invita a sumarnos.

Mtro. Vladimir Herrera González

Investigador de la Dirección General de Finanzas del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República (IBD)

Con la aprobación del Paquete Económico no solo se aprueban recursos para la operación del Gobierno Federal en un ejercicio fiscal determinado, sino que también implica la aprobación de la mayor parte de los recursos presupuestarios para el funcionamiento de los gobiernos de las entidades federativas y municipios (gobiernos locales). El Gasto Federalizado representa el 80.0% de los ingresos brutos de las entidades federativas y el 71.3% de los ingresos netos de las entidades federativas.

El Gasto Federalizado son las transferencias de recursos que recauda el Gobierno Federal a los gobiernos locales que representan su principal fuente de financiamiento para el cumplimiento de sus obligaciones de gasto. El Gasto Federalizado se compone de los conceptos siguientes:

- a) Ramo 28 Participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales (Participaciones Federales);
- b) Ramo 33 Aportaciones Federales y Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos;
- c) Gasto Federalizado en el Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas;
- d) Gasto transferido mediante convenios con las dependencias del Gobierno Federal; y

- e) Gasto Federalizado para la Salud Pública del Programa de *Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral* del Ramo 12 Salud.

Cabe recordar que el Ramo 28 Participaciones Federales, al igual que el resto de las transferencias de recursos federales a los gobiernos locales, son fiscalizables por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa.

De acuerdo con el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2022, el Gobierno Federal transferirá recursos a las entidades federativas y municipios, por un monto total de 2 billones 108,869.1 millones de pesos (mdp) que representa el 29.8% de Gasto Neto Total propuesto. Los montos más significativos provienen de la suma de los Ramos 28 Participaciones Federales y 25-33 Aportaciones Federales que en conjunto representan el 90.6% del gasto federalizado.

Las transferencias propuestas son superiores en 166,725.7 mdp respecto del PEF-2021 lo que equivale a un crecimiento de 4.7% en términos reales. Lo anterior, obedece en mayor medida al incremento de recursos al Ramo 28 Participaciones Federales, al Ramo 33 Aportaciones Federales y a los Convenios de Descentralización.

El incremento de los recursos del Gasto Federalizado respecto de lo aprobado en el PEF-2021 se distribuyó de la siguiente manera:

- El Ramo 28 Participaciones Federales crecieron en términos nominales 98,087.4 mdp lo que representa un incremento de 6.7% en términos reales.
- El Ramo 33 Aportaciones Federales aumentó 52,456.7 mdp lo que implica un crecimiento de 2.9% en términos reales.
- El Ramo 25 Previsiones para los Sistemas de Educación aumentó 1,790.5 mdp en términos nominales lo que sin embargo implica un decrecimiento de 0.6% en términos reales
- Los Convenios de Descentralización aumentaron 10,846.2 mdp lo que

significa un crecimiento de 6.8% en términos reales.

- Los recursos para Salud Pública incluidos en el Ramo 12 Salud incluidos en el Programa de Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral se expandieron 2,806.2 mdp lo que representa un crecimiento de 0.04% en términos reales.
- El Gasto Federalizado incluido en el Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas aumento 738.9 mdp lo que representa un crecimiento de 4.2% en términos reales.

El incremento en el Gasto Federalizado se debió principalmente al Ramo 28 Participaciones Federales y al Ramo 33 Aportaciones Federales debido a su vez a que la Recaudación Federal Participable (RFP) aumento en 7.3% en términos reales, la cual es la base para el cálculo de los fondos del Ramo 28:

- 1) Fondo General de Participaciones (20% de la RFP)
- 2) Fondo de Fomento Municipal (1% de la RFP)
- 3) Fondo de Fiscalización y Recaudación (1.25% de la RFP)
- 4) Fondo para los municipios por donde se realiza Comercio Exterior (0.136% de la RFP)
- 5) El resto de los recursos de los Fondos e Incentivos del Ramo que están incluidos en el cálculo de la RFP bruta.

Adicionalmente la RFP es referencia para el cálculo de los fondos del Ramo 33:

- 1) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (2.5294% de la RFP)
- 2) Fondo de Aportaciones Múltiples (0.814% de la RFP)
- 3) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito

Federal (2.35% RFP Municipios + 0.2123% RFP Alcaldías)

- 4) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (1.4% RFP) De manera histórica, se observa que de lo ejercido en 2000 al PPEF-2022 el Gasto Federalizado ha crecido a una tasa de crecimiento media anual (TMCA) de 2.7% sin embargo, a través de sus componentes se observan comportamientos diferenciados:
 - i) El Ramo 28 Participaciones Federales tiene un crecimiento persistente a una TMCA de 7.9% con caídas eventuales causadas por la crisis económica de 2009 y la caída en los ingresos del Gobierno Federal de 2020.
 - ii) El sistema de los Ramos 25 y 33 Aportaciones Federales presenta un crecimiento persistente a una TMCA de 3.1% con disminuciones eventuales en 2007, 2017 y 2021.
 - iii) El Gasto Federalizado en el Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas observa una disminución entre 2003 y 2022 de 5.8% con un máximo histórico en 2015 cuyo monto fue 18.4 veces mayor en términos reales que el propuesto para 2022. Esto se debe a que hasta 2018 se incluían proyectos de los gobiernos de las entidades federativas y municipios en el Ramo 23 que no se podían incluir en otros ramos presupuestarios por ser facultad de los gobiernos subnacionales tales como proyectos de pavimentación, infraestructura deportiva y cultural entre otros.
 - iv) Los Convenios de Descentralización presentan un incremento entre el 2000 y 2020 a

una TMCA de 1.9% con un máximo histórico en 2014 cuyo monto fue 3.2 veces mayor en términos reales que el propuesto para 2022 debido a una política de recentralización del gasto hacia el gobierno federal.

- v) El Gasto Federalizado para Salud Pública en el Ramo 12 Salud (hasta 2019 denominado Seguro Popular) presenta una TMCA de -1.6% con una tendencia decreciente de 2013 a 2022 interrumpida por un máximo histórico en 2020.

Mtra. Mariana Campos Villaseñor

Coordinadora del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas en México Evalúa

La Mtra. Campos explica que en 2022 se cumplirán 15 años en los cuales los ingresos públicos han sido inferiores al gasto público en México. Dentro de esta tendencia, el paquete económico 2022 viene financiado con endeudamiento para subsanar el balance público deficitario. Se está proponiendo que para 2022 el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP) se mantenga en un nivel similar (51% del PIB) con relación al cierre de 2021. Para lograr este nivel en el SHRFSP será determinante la magnitud del crecimiento económico en 2022; si la economía mexicana crece menos que lo esperado, dicho indicador se incrementará, aunque el monto del endeudamiento se mantuviera constante respecto a 2021 en términos reales. Cabe recordar que el SHRFSP, el cual es el indicador más completo para reflejar el nivel del endeudamiento público, está expresado como proporción del PIB.

En términos de los ingresos públicos esperados, se observa una perspectiva más optimista en las cifras estimadas de los Criterios Generales de Política Económica 2022 (CGPE-2022) respecto a los Pre-Criterios Generales de Política Económica 2022. Uno de los riesgos en términos de los ingresos tributarios sería que el

PIB en 2022 no alcance el crecimiento esperado. Asimismo, existe una tendencia a sobreestimar la producción petrolera, lo cual podría derivar también en menores ingresos públicos a los esperados. En cuanto al precio del petróleo se estima que por cada dólar menos que se obtenga en el precio promedio de la mezcla mexicana de exportación (MME) se perderían aproximadamente 13,500 millones de pesos (mdp) en ingresos públicos; el precio estimado para la MME para 2022 en los CGPE-2022 es de 55.1 dólares por barril (dpb).

Cabe destacar, que, ante una baja en los ingresos tributarios, en 2022 ya no se dispondría de significativos recursos en el Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (FEIP); el ejecutivo gastó el 93% de los recursos acumulados del FEIP durante los dos primeros años de la actual administración. El paquete económico 2022 no incluye una propuesta para volver a capitalizar el FEIP. Por otro lado, en 2020, las participaciones a las entidades federativas se quedaron 106 mil millones de pesos (mmdp) detrás del programa, y el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (EFEIEF) sólo tenía 63 mmdp. Se recurrió a un endeudamiento por 70 mmdp para capitalizar al FEIEF, el cual deberá pagarse en 15 años con ingresos ordinarios de dicho fondo. En este sentido, para afrontar los compromisos por este endeudamiento, el FEIEF sufrirá descuentos y crecerá más lento si no se prevé otra forma de capitalizarlo, lo cual podría poner en riesgo las participaciones a las entidades federativas en los siguientes años.

Ante la orden de extinción del Fideicomiso Fondo de Desastres Naturales (Fonden), se etiquetaron 9.2 mmdp en un programa del ramo 23 para atender desastres naturales en 2022, monto que es inferior al promedio de la última década respecto al Fonden. Existe el riesgo que, de enfrentar problemas de liquidez, el gobierno mexicano pudiese utilizar recursos de este programa del ramo 23 destinado a la atención de desastres naturales, lo cual incrementaría la vulnerabilidad de la población de presentarse escenarios catastróficos respecto a este tipo de desastres. En este sentido, se considera importante proteger normativamente este programa presupuestario del ramo 23 que llevará a cabo las funciones que realizaba el

Fonden. Entre diciembre de 2018 y junio 2021 se han consumido 471.1 mmdp del patrimonio de fideicomisos, correspondiendo la mayor parte de este monto a recursos que tenían el FEIP y el Fonden, principalmente.

Las expectativas para 2022 es que se recauden 281 mdp más por concepto de IVA con relación a 2021. El 71% de los ingresos tributarios adicionales esperados para 2022 corresponden a este incremento estimado en la recaudación de IVA. Sin embargo, en 2022 podría presentarse una menor recaudación por IVA a la esperada debido a que el efecto rebote en el crecimiento económico será menor respecto a 2021. Asimismo, cuando anteriormente se han presentado incrementos significativos en la recaudación por IVA se ha debido principalmente a la aplicación de reformas fiscales. En cuanto al ISR se ha observado como tendencia que resulta difícil incrementar su nivel de recaudación, incluso ante el efecto rebote de la economía tras la crisis de 2020. La iniciativa para fortalecer la recaudación por ISR a partir de la creación del régimen de confianza para personas físicas y morales es positiva. Sin embargo, existe un área de oportunidad para adoptar un enfoque integral en el intento de fortalecer dicha recaudación por ISR al vincular la entrega de cierto tipo de apoyos sociales a una condición de formalidad en las actividades económicas. La proporción de los contribuyentes activos que efectivamente pagan el ISR es baja; por ejemplo, en 2020 dicha proporción fue del 5.0%, la cual ha caído con los años, en 2010 era de 7.7% y en 2006 fue de 11.4%.

Los ingresos no tributarios no petroleros, compuestos principalmente por los aprovechamientos no recurrentes, han contribuido a compensar parcialmente la debilidad mostrada en los ingresos recurrentes, ya sean los tributarios o los petroleros. Para 2022 se esperan 240 mmdp por concepto de estos ingresos no tributarios no recurrentes, y la mayor parte de estos recursos provienen de los aprovechamientos (185 mmdp). Una tendencia marcada es que suelen obtenerse montos mayores por ingresos no tributarios no petroleros que los aprobados. En cuanto a los ingresos petroleros, desde 2015 perdieron peso en el erario de México, y suelen quedar por

debajo los ingresos petroleros observados respecto a los aprobados.

En cuanto al gasto público se espera para 2022 un presupuesto mayor en 457 mmdp respecto al aprobado en 2021, pero al compararlo con el cierre de 2021 implicaría un aumento de 103 mmdp e incluso un ligero recorte en el gasto programable. Destaca la presión que ejercen las pensiones en el gasto público. Con relación a la reforma energética propuesta recientemente, sería necesario realizar una evaluación de su posible impacto presupuestario, incluyendo su impacto en el subsidio a las tarifas eléctricas. Un punto general a destacar es que se requiere mayor claridad en el destino geográfico de los programas de subsidios.

De cada 100 pesos que el gobierno está presupuestando para inversión física en 2022, 44 pesos estarían destinados a Pemex, 2 pesos se irían a salud, y 2 pesos a educación. Se plantea un incremento en la inversión mediante Asociaciones Público-Privadas en 2022 respecto a 2021; sin embargo, aún se tendría un nivel inferior al de años anteriores. Existe la oportunidad de incrementar este tipo de inversión a medida que el gobierno mejore su planeación de proyectos de infraestructura con un horizonte de corto, mediano y largo plazo.

El presupuesto al INSABI aumentará 12% en 2022 respecto al PEF 2021, pero aún se encuentra por debajo del histórico que recibía el Seguro Popular. Se requiere un esfuerzo por igualar los beneficios de los ciudadanos en los distintos esquemas de salud; el gasto público per-cápita destinado a la atención en salud en la seguridad social formal (IMSS, ISSSTE) representa más del doble del destinado a las personas que asisten al INSABI. En cuanto al gasto público en seguridad pública, 2022 será el segundo año sin los recursos que se destinaban al Fortaseg, en un contexto en el cual es necesario aumentar los recursos destinados a las policías estatales y municipales para hacer frente al fenómeno delictivo.

En cuanto al anexo para la igualdad entre hombres y mujeres se plantea un incremento presupuestal significativo de 77.2% (102.7 mmdp) respecto al monto aprobado en 2021, y de 81.0% (105.6 mmdp) respecto al cierre esperado para 2021. Sin embargo, la mayor parte

de este presupuesto (92.0%) es en relación a programas prioritarios que están incluidos en el anexo, pero que no necesariamente tienen perspectiva de género. Sólo 6.9% del presupuesto del anexo para la igualdad de hombres y mujeres se destinaría a programas que sí tienen perspectiva de género.



CONSIDERACIONES FINALES

Con base en cifras desestacionalizadas de INEGI, la caída del PIB en 2020 fue de 8.5%; como referencia, la caída del PIB en la crisis de 1995 fue del orden de 6.3%. Ante este contexto de búsqueda de salida de una profunda crisis económica, sería complicado impulsar una nueva reforma hacendaria, ya que implicaría una política fiscal restrictiva que podría tener un impacto negativo en el crecimiento económico. Para evitar este posible impacto negativo de una nueva reforma hacendaria, sería conveniente que la economía mexicana consolide su recuperación y retome su tendencia de crecimiento de largo plazo. Podrían requerirse algunos años para que esto suceda; se está avanzando hacia la recuperación económica. Tradicionalmente, México ha ocupado el último lugar en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en términos de la proporción que representan los ingresos tributarios respecto al PIB. En 2019, la brecha entre la proporción de los ingresos tributarios respecto al PIB de la media de la OCDE respecto al nivel de dicha variable en México fue de 17.3 puntos porcentuales. El tema de una nueva reforma hacendaria en México deberá retomarse, existen diversos pendientes que podrían atenderse mejor con una mayor fortaleza de las finanzas públicas. Por ejemplo, sigue siendo una asignatura pendiente encontrar alternativas para la reducción sostenible de la pobreza y la desigualdad. Asimismo, se requiere incrementar el gasto público en áreas como la salud, la educación, la seguridad pública, entre otras. Por otro lado, en las siguientes décadas podría enfrentarse la consolidación de la llamada 'Tercera Revolución Energética Mundial', en la cual se prevé que el

petróleo será substituido por las energías renovables como la principal fuente de energía. Lo anterior, conllevará implicaciones no sólo energéticas, sino también fiscales para un país como México; deberán encontrarse alternativas para reducir de forma gradual y sostenible la dependencia de los ingresos públicos en la renta petrolera. De igual forma se deberá impulsar el financiamiento de la estrategia para que México alcance la meta de cero emisiones antropogénicas de gases de efecto invernadero, la cual se discute pueda fijarse para el año 2050. Similarmente, se requiere fortalecer el impulso de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En este sentido, el tema de una nueva reforma hacendaria deberá permanecer en constante análisis, y retomarse tan pronto como México haya podido recuperar una senda sólida de crecimiento económico.



APORTES al debate parlamentario 20
Análisis de la Propuesta de Paquete Económico 2022

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA
Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc, 06020 México, D.F.
Distribución gratuita. Impreso en México

APORTES al debate parlamentario es un documento de memoria que sintetiza las principales contribuciones y posiciones presentadas por los participantes de los foros, seminarios y eventos de discusión académica convocados por el Instituto Belisario Domínguez (IBD) y que abordan temas relevantes para el Senado de la República. El trabajo de síntesis se llevó a cabo en la Dirección General de Finanzas del IBD.

Elaboración de esta memoria: Jaime Arturo Del Rio Monges, José Luis Clavellina Miller, Vladimir Herrera González, Mario Iván Domínguez Rivas, Gabriela Morales Cisneros.

La síntesis realizada en este documento es responsabilidad de los autores de su elaboración, quien(es) han buscado reflejar las posiciones y opiniones de los panelistas participantes en el evento reseñado. Ni la síntesis, ni las opiniones de los panelistas reflejan necesariamente los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

Cómo citar esta memoria:

Webinar Análisis de la Propuesta de Paquete Económico 2022. Celebrado el 7 de octubre de 2021. Serie: *Aportes al debate parlamentario*, No. 20. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. México.

**SENADO DE LA REPÚBLICA
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ**

El Instituto Belisario Domínguez (IBD) es un órgano especializado en investigaciones legislativas aplicadas. Contribuye a profesionalizar el quehacer legislativo y a que la ciudadanía disponga de información que le permita conocer y examinar los trabajos del Senado. Así, ayuda a fortalecer la calidad de la democracia en México.