

Juan Carlos Moreno Brid¹
Noel Pérez Benítez²
Héctor Juan Villarreal Páez³

Política Hacendaria en México: retos actuales y opciones de la nueva administración⁴

SUMARIO: I. Antecedentes II. El desempeño fiscal en México post-crisis financiera internacional de 2008-2009 III. Retos de la política fiscal para la nueva administración IV. Conclusiones V. Bibliografía

I. Antecedentes

Una frase desafortunada, acuñada hace tiempo en nuestro país, ofrece una ingrata calificación de quienes se ocupan de la cuestión pública: “Un político pobre es un pobre político”. Esta sínica, y sin duda errada, calificación de la actividad política individual adquiere una legitimidad analítica profunda cuando se sustituye la palabra “político” por “Estado”: “Un Estado pobre es un pobre Estado”. En efecto, un Estado con insuficientes recursos es incapaz de cumplir sus responsabilidades en lo concerniente a bienestar y seguridad de su ciudadanía, ya no se di-

¹ Profesor de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (mbrid@economia.unam.mx)

² Director General de Finanzas del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República (noel.perez@senado.gob.mx);

³ Director del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria A.C. y Profesor del Tecnológico de Monterrey (hectorvillarreal@ciep.mx).

⁴ Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de las instituciones a las que están afiliados. En medida importante, las ideas expresadas en este trabajo extienden las reflexiones publicadas hace unos meses por los autores en Moreno Brid, Pérez y Villareal, (2017).

ga aquellas en materia de derechos humanos, económicos, sociales y culturales. Esa es la situación actual, y de hace tiempo, del Estado mexicano.

En 2018, quien asuma la presidencia en nuestro país, tiene como reto económico clave promover y lograr una reforma hacendaria profunda que fortalezca tanto ingresos, como los gastos públicos. Los ingresos presupuestales son bajos, tanto en términos comparativos internacionales como -y por demás importante- con respecto a las necesidades y pendientes de gasto por cubrir. Han dependido, y siguen dependiendo aunque en menor medida, de recursos petrolíferos, cuyos precios son vulnerables a fluctuaciones en los mercados mundiales y cuya plataforma de producción ha decrecido desde 2005. La evasión y la elusión tributaria, junto con los gastos fiscales, que son tratamientos fiscales especiales y que representan una potencial pérdida recaudatoria, minan los ingresos públicos. Además, la incidencia de la recaudación tributaria tiende a no ser progresiva respecto a la distribución del ingreso.

Por el lado del gasto público, la situación también es compleja. Por un lado, este muestra una incidencia regresiva sobre la distribución del ingreso. Adicionalmente, su composición continúa privilegiando al gasto corriente, en detrimento al gasto en inversión. Ello ha contribuido de forma importante a que la formación bruta de capital físico del sector público haya caído de manera persistente como proporción del Producto Interno Bruto (PIB), a ubicarse en 2016 en 3.3%; cifra históricamente baja que no se registraba desde la década de 1940. Las consideraciones anteriores reflejan la actual capacidad limitada de la política fiscal como instrumento contra cíclico para hacer frente a choques económicos externos adversos.

Las razones detrás de la fragilidad de la hacienda pública mexicana son diversas, algunas tienen raíces históricas otras son más coyunturales. Entre las primeras destaca la reiterada incapacidad política del Estado mexicano para realizar reformas hacendarias profundas que provean los ingresos suficientes para financiar el desarrollo económico y social del país y garanticen la ejecución eficiente, transparente y efectiva del gasto público.

La imprudencia en el manejo macroeconómico de finales de la década de 1970 e inicios de 1980, derivó en fuertes desbalances fiscales y de balanza de pagos, que ante choques externos como el incremento en el precio del petróleo y en las tasas de interés, provocaron profundas crisis económicas. Los paquetes de estabilización macroeconómica que se implementaron para revertir dichos desbalances tuvieron como prioridades disminuir el déficit fiscal y abatir el déficit de la balanza de pagos. Sin embargo, dicha corrección de las finanzas públicas se apoyó mucho más en recortar el gasto que en hacerlo más eficiente y en fortalecer los ingresos no petroleros, en específico, la recaudación tributaria. En este proceso, la inversión pública fue perdiendo terreno frente al gasto corriente, con consecuencias adversas para la competitividad y el potencial económico del país. Ese factor histórico ha contribuido, en parte, a que el Estado no cuente con una plataforma de recursos presupuestales acorde a sus necesidades de gasto en términos de promoción del bienestar, la seguridad social y el abatimiento de la desigualdad y la pobreza.

El texto está organizado de la siguiente manera. Se inicia con un análisis sobre la evolución de las finanzas públicas post crisis financiera y económica de 2008-09, haciendo énfasis en las implicaciones de los recortes al gasto público en la inversión y en el crecimiento económico. Posteriormente, se examinan los principales retos fiscales que la administración que asuma el Poder Ejecutivo en 2018 tendrá que enfrentar. Entre ellos, la importancia de instrumentar una profunda reforma hacendaria, que incluya modificaciones a las estructuras de gasto e ingreso, el control del endeudamiento, así como el fortalecimiento del marco hacendario. Por una parte, los recursos presupuestarios son insuficientes para el tan requerido mantenimiento, ampliación y modernización de la infraestructura pública, y para resolver las agudas presiones e impostergables necesidades en materia de bienestar social. Por otra, la eficiencia en la ejecución del gasto público, así como en la selección de sus prioridades y horizontes temporales de planeación, son temas cuya atención es impostergable.

II. El desempeño fiscal en México post-crisis financiera internacional de 2008-2009

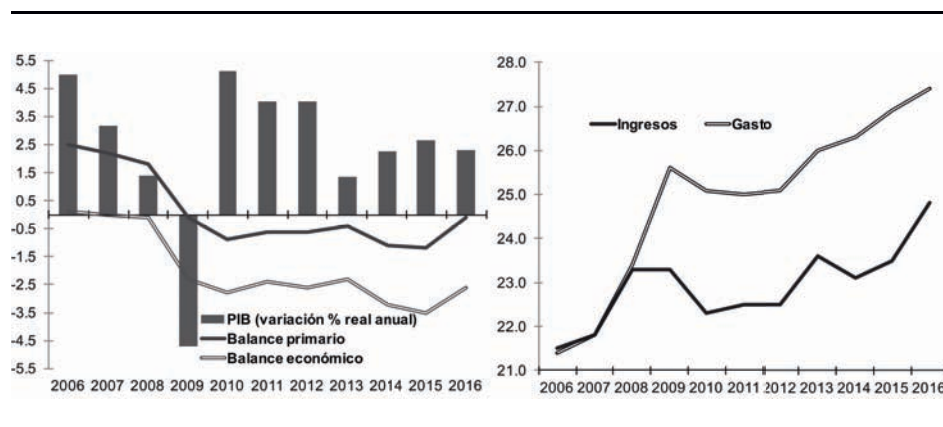
La evolución de las finanzas públicas del país en la última década tiene un importante antecedente que es la crisis financiera y económica de 2008-2009. Después de la contracción económica de 2001, en la que el PIB se redujo en 0.6% en términos reales, el país mantuvo un ritmo de crecimiento que llevó a que la economía se expandiera a una tasa promedio de 4.1% del PIB entre 2004 y 2006. Sin embargo, esta tendencia se revirtió entre 2007 y 2008, años en los cuales la economía creció a tasas de 3.1% y 1.4% del PIB. La crisis financiera internacional –detonada en 2008– repercutió fuertemente en la economía nacional en 2009, ocasionando una contracción de la actividad económica de 4.7% del PIB durante ese año.

El impacto negativo de la crisis pudo ser mayor de no ser porque México logró aplicar, por primera vez en décadas, una política macroeconómica contracíclica, aprovechando su relativamente sólida situación fiscal de entonces. Los elevados ingresos, producto parcial de los altos precios del petróleo y una plataforma de producción, junto con la contención del gasto en años anteriores, generaron un ligero superávit fiscal en 2006 y un balance equilibrado en 2007. Así, el gobierno optó por aplicar medidas contra cíclicas desde finales de 2008 y durante 2009. Por el lado de la política hacendaria, se incrementó el gasto público enfocado en desarrollo social e inversión, financiado a través de déficits fiscales. Mientras que por el lado de la política monetaria, se redujeron las tasas de interés y se inyectó liquidez a la economía. El resultado de estas medidas fue que la economía retomó la tendencia de crecimiento, con una expansión promedio de 4.4% del PIB entre 2010 y 2012.

Supuestamente la política contra-cíclica financiada vía déficit fiscal debía ser temporal de acuerdo a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). En 2013, el déficit fiscal, excluyendo la inversión de Petróleos Mexicanos (Pemex), debió eliminarse, como se había indicado en el paquete económico para ese año. En efecto, por un lado, los Criterios Generales de Política Económica 2013 contemplaron finanzas públicas balanceadas para el periodo de 2013-18. Por otro lado, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2013 confirmaron la inexistencia de déficit fiscal para el año.

Sin embargo, en el paquete económico 2014, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) solicitó que para el cierre de 2013 se aprobase un déficit adicional de 0.4% del PIB, a fin de hacer frente a los efectos de la desaceleración económica que se enfrentó durante el año y que se traduciría en menores ingresos tributarios y petroleros. La SHCP propuso que la caída de ingresos se compensara con un déficit fiscal en vez de una reducción del gasto público, como lo mandataba la LFPRH, debido a que un menor gasto podría acentuar la desaceleración de la economía. Así, al cierre del ejercicio de 2013, el déficit fiscal, incluyendo la inversión de Pemex, fue de 2.3% del PIB. En los siguientes dos años, el déficit continuó creciendo, a llegar a 3.1% del PIB en 2014 y 3.5% del PIB en 2015. Fue hasta 2016, con medidas de reducción del gasto, que se logró reducir el déficit a 2.6% del PIB.

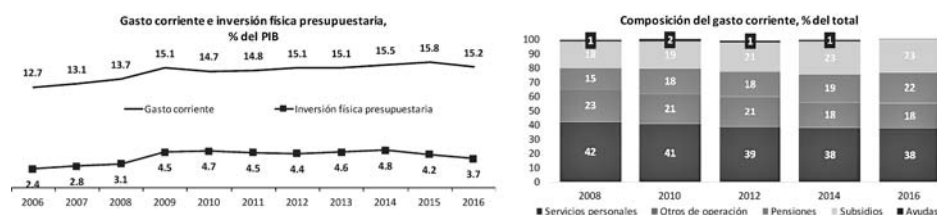
Gráfica 1
México. Ingresos, gastos y balances
económico y primario: 2006-2016
(porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboraciones propias con base en datos de Secretaría de Hacienda y Crédito Público, varios años.

Este continuo desbalance en las finanzas públicas se debió a que entre 2013 y 2015, el gasto público aumentó en 0.9% del PIB, mientras que los ingresos presupuestarios se redujeron en 0.2% del PIB. A diferencia de lo ocurrido entre 2010 y 2012, el déficit fiscal en el lapso 2013-16 no parece haber contribuido a incentivar mayormente la actividad económica. En 2013 el crecimiento del PIB real fue de 1.4%, y registró un promedio anual de 2.4% para el periodo 2014-6 (ver gráfica 1). El aumento del déficit fiscal a partir de 2008 refleja más el empuje del gasto que debilitamiento del ingreso. Su primera expansión significativa fue por el esfuerzo contra cíclico de 2009, que representó gastos adicionales de 2.1 puntos porcentuales del PIB. Si bien entre 2010 y 2012 el gasto público como porcentaje del PIB se mantuvo relativamente constante, a partir de 2013 repuntó con fuerza. Entre 2012 y 2016, el gasto aumento en 2.3 puntos porcentuales del PIB hasta alcanzar en 2016 un nivel históricamente alto de 27.4% del PIB. Esta variación se debió principalmente al incremento en el gasto programable.’

Gráfica 2
México. Evolución del gasto público: 2006-2016
(porcentajes del PIB y porcentajes del total)

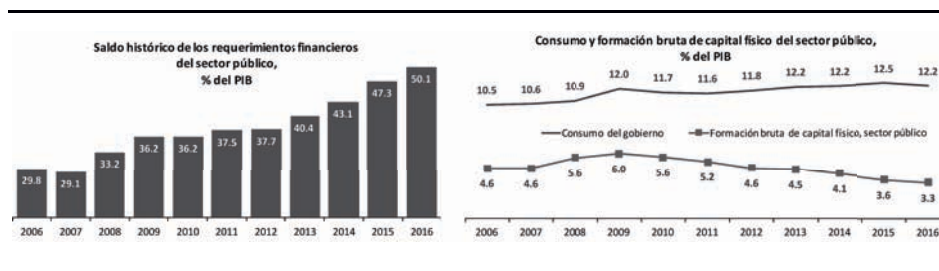


Fuente: Elaboraciones propias con base en datos de Secretaría de Hacienda y Crédito Público, varios años.

A su interior, el gasto corriente y la inversión física presupuestaria del sector público tuvieron comportamientos divergentes. Por un lado, el gasto corriente se elevó continuamente entre 2008 y 2015, al pasar de 13.7% del PIB a 15.8%, para reducirse en 2016 a 15.2% del PIB. Por el otro lado, la inversión física presupuestaria aumentó entre 2008 y 2014 de 3.1% del PIB a 4.8%, para disminuir a 3.7% del PIB en 2016. Sin embargo, el crecimiento del gasto corriente reflejó un cambio importante en su composición. Mientras que las erogaciones en servicios personales y otros gastos de operación representaron una menor proporción del total, las pensiones y los subsidios aumentaron su participación en el total (ver gráfica 2).

Este desempeño fiscal ha tenido efectos importantes sobre la evolución de la deuda pública y, también, sobre componentes claves de la dinámica de la economía mexicana. Por un lado, la deuda, medida a través del saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público, aumento en 17 puntos porcentuales del PIB entre 2008 y 2016, al pasar de 33.2% del PIB a 50.1% en este periodo. Por otro lado, los comportamientos del gasto corriente y de la inversión física presupuestaria tuvieron un efecto en los componentes del PIB. Mientras que el mayor gasto corriente se vio reflejado en un mayor consumo del sector público como porcentaje del PIB, la reducción en la inversión presupuestaria contribuyó a una menor formación bruta de capital fijo del sector público, lo que conllevó un efecto adverso sobre el potencial de crecimiento de mediano y largo plazo de la economía mexicana (ver gráfica 3).

Gráfica 3
México. Deuda pública, consumo y formación bruta de capital físico del sector público: 2006-2016
(porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboraciones propias con base en datos de Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, varios años.

Respecto a los ingresos presupuestarios, entre 2008 y 2016 registraron un incremento de 1.5 puntos porcentuales del PIB. Sin embargo, sus componentes tuvieron evoluciones divergentes. En primera instancia, los ingresos petroleros disminuyeron durante este periodo en 6.3 puntos porcentuales del PIB. La mayor parte de este ajuste la enfrentó el Gobierno Federal, cuyos ingresos petroleros cayeron de 7.4% a 1.6% del PIB. En sentido opuesto, los ingresos no petroleros aumentaron en 7.8 puntos porcentuales del PIB durante estos años, guiados principalmente por un aumento de los ingresos tributarios de 5.8% del PIB. Esta variación se explica principalmente por incrementos de las recaudaciones del Impuesto sobre la renta (ISR), del Impuesto al valor agregado (IVA) y del Impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) a gasolinas y diesel de 2.2%, 0.4% y 3.2% del PIB, respectivamente. Sobre el IEPS a ga-

solinas y diesel es importante destacar que entre los años 2006 y 2014 se comportó como un subsidio implícito a los combustibles. A partir de 2015 que este impuesto comenzó a tener una recaudación efectiva (ver cuadro 1).

Cuadro 1
México. Ingresos presupuestarios del sector
público: 2006-2016
(porcentajes del PIB)

Concepto	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ingresos presupuestarios	21.5	21.8	23.3	23.3	22.3	22.5	22.5	23.6	23.1	23.4	24.8
Petroleros	8.6	8.1	10.3	7.2	7.7	8.6	8.9	8.3	7.1	4.6	4.0
Gobierno Federal	5.5	4.8	7.4	4.0	4.8	5.8	5.9	5.3	4.5	2.3	1.6
Pemex	3.0	3.3	3.0	3.2	2.9	2.7	3.0	3.0	2.6	2.3	2.5
No petroleros	12.9	13.7	13.0	16.1	14.6	13.9	13.6	15.2	16.0	18.7	20.8
Gobierno Federal	9.2	10.2	9.3	12.5	10.8	10.1	9.8	11.4	12.2	15.1	16.7
Tributarios	8.4	8.8	8.1	9.3	9.5	8.9	8.4	9.7	10.5	12.9	13.9
ISR	4.3	4.6	5.1	4.9	5.1	5.2	5.1	5.9	5.6	6.7	7.3
IVA	3.6	3.6	3.7	3.4	3.8	3.7	3.7	3.5	3.9	3.9	4.1
IEPS	0.0	-0.1	-1.4	0.4	0.0	-0.5	-0.8	0.0	0.6	1.9	2.1
IEPS gasolinas y diesel	-0.4	-0.4	-1.8	0.0	-0.4	-1.0	-1.3	-0.5	-0.1	1.2	1.4
IEPS distinto de gasolinas y diesel	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.7	0.7	0.7
Otros	0.6	0.7	0.7	0.6	0.6	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5
No tributarios	0.8	1.4	1.2	3.2	1.3	1.2	1.4	1.7	1.7	2.2	2.8
Organismos y empresas	3.7	3.5	3.7	3.6	3.7	3.8	3.8	3.8	3.8	3.6	4.1
IMSS	1.4	1.4	1.3	1.4	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.4
ISSSTE	0.3	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2
CFE	2.0	1.9	2.2	2.0	2.0	2.1	2.1	2.1	2.1	1.9	2.4

Fuente: Elaboraciones propias con base en datos de Secretaría de Hacienda y Crédito Público, varios años.

Lo anterior permite concluir que el incremento en la recaudación experimentado en los últimos años ha sido insuficiente para cubrir el mayor gasto público. Este desempeño se tradujo en déficit fiscales crecientes que resultaron en un incremento de la deuda pública. ¡Y todo ello en un contexto de reducción del gasto en inversión del sector público! Esta situación se complicó con la rigidez fiscal que implicó la firma en 2014 del Acuerdo de Certidumbre Tributaria, a través del cual el Gobierno Federal se comprometió a no incrementar impuestos durante el resto de su administración.

Después de varios años de deterioro en las finanzas públicas, México está hoy en una posición fiscal más débil que en 2008 para enfrentar las presiones sociales y macroeconómicas, tanto las de larga data como las que surjan de nuevos choques adversos en la economía mundial. Y, complicando más el panorama, la vulnerabilidad de México a cambios en la economía de Estados Unidos se ha vuelto brutalmente evidente a partir de la elección del Presidente Trump, dada su retórica agresiva frente a nuestro país.

III. Retos de la política fiscal para la nueva administración

La administración que tome posesión en México en 2018 tendrá que tomar decisiones difíciles para, por un lado, contener el déficit presupuestal y la deuda pública en niveles aceptables, ampliar el espacio fiscal para la conducción de la política macroeconómica y, por otro lado, hacer frente a las mayores necesidades de gasto social. Irremediablemente estas decisiones tendrán que identificar y poner en marcha medidas para incrementar los ingresos presupuestarios, así como para asignar y ejecutar mejor los recursos públicos para cubrir necesidades sociales por gasto corriente y para la formación de capital fijo.

En este contexto, toda estrategia de política fiscal a largo plazo -como la que tendrá que diseñar el nuevo gobierno- implica decisiones complejas sobre como impulsar el uso eficiente de recursos y su asignación entre, en esencia, tres grandes áreas clave para el bienestar y el desarrollo económico y social: educación, seguridad social (sistema de pensiones y de salud) e inversión pública. Pero en el caso mexicano quizá es todavía más importante reformular el marco institucional del diseño y ejecución de la política fiscal. En este campo hay tres grandes temas que merecen mucha atención: i) la creación de un Consejo Fiscal, ii) la revisión de la Ley de Responsabilidad Hacendaria y iii) la profunda modificación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) pues, tal y como funciona en la actualidad, dista de garantizar una adecuada identificación de proyecto de inversión para el desarrollo, y de ejecutarlos con oportunidad, eficiencia y eficacia.

Procedemos inicialmente a identificar los dilemas de política fiscal del país en los sectores arriba señalados: educación, salud y seguridad social, e inversión pública. Cerraremos la presente sección con la consideración de los otros tres temas institucionales.

En primer lugar, en el tema educativo, el presupuesto que se asigna a la educación básica es el doble del que se adjudica, de forma agregada, a los niveles de bachillerato, vocacional, licenciatura y posgrado (CIEP 2015). Cabe señalar que si la población objetivo de estudiantes que asisten al nivel básico es de tamaño similar al de los otros niveles educativos en conjunto, su cobertura efectiva es muy diferente. En educación básica supera el 80%, en bachillerato está por encima del 50%, pero en educación universitaria es inferior al 30%. Además, la inasistencia tiene una correlación alta e inversamente proporcional con el nivel de ingreso de los hogares. Por lo tanto, incrementar el gasto público en los niveles escolares más altos parece ser una medida razonable, aunque pudiera resultar regresiva en términos de su incidencia en la distribución del ingreso en el corto plazo. Por lo tanto, en los próximos años será indispensable aplicar políticas públicas orientadas a que las personas de bajos ingresos accedan a los niveles de educación superior de calidad.

En segundo lugar, la seguridad social debe estar en el centro de la agenda de política social, y de hecho también económica, de los gobiernos modernos (Ver De-

aton, 2013). Ya que se considera un instrumento único para reducir la desigualdad y, a la vez, para garantizar importantes derechos de los miembros menos privilegiados de la sociedad. En especial, los componentes de pensiones y salud pública son fundamentales para mejorar el bienestar y la esperanza de vida de las personas.

Si bien en el mundo desarrollado las pensiones son muy relevantes para mantener la calidad de vida de las personas de edad avanzada, no es así en México. En nuestro país, las pensiones financiadas por contribuciones son relevantes solamente en algunos segmentos del mercado de trabajo formal. Éstas, además, están muy correlacionadas con el nivel de ingreso y, por lo general, quienes están en el mercado de trabajo informal carecen de pensión alguna. En este sentido, existe interés y consenso en muchos países y organizaciones internacionales en considerar programas de *pensión mínima universal*, que garantice un piso de ingreso a todas las personas que lleguen a cierta edad, independientemente de que su historia laboral haya sido formal o informal. Sin embargo, obstáculos como la debilidad de las finanzas públicas y otros de índole política no han permitido cumplirlo, incluso a niveles mínimos.

Por lo que se refiere al tema de salud se presentan dos vertientes importantes, la atención a enfermedades crónicas y la cobertura efectiva en salud. En relación a la primera, cabe recordar que el envejecimiento de la población conlleva también una transición epidemiológica, pues la propensión de morbilidad cambia de enfermedades infecciosas a crónicas. Definitivamente, éstas son devastadoras para poblaciones en pobreza y no aseguradas, y sus implicaciones fiscales son mucho más fuertes que las de las enfermedades infecciosas, pues su tratamiento tiene mayor costo y duración. En relación a la cobertura efectiva de salud, existe evidencia de que no todos los mexicanos tienen derecho a algún servicio de salud, a pesar de que la ley lo establezca (Ver Urquieta y Villarreal, 2015) pues, en buena medida, el acceso a una cobertura de salud oportuna, efectiva y de calidad se correlaciona directamente con el nivel de ingresos. Además, al considerar que cuatro quintas partes de la población se clasifican como económicamente vulnerables, y que existe un sistema dual de salud en México, el reto se torna más complicado.

Hay que mencionar, adicionalmente, que los pasivos contingentes, encubiertos u olvidados en la gran mayoría de las estadísticas oficiales, representan un riesgo para los sistemas de seguridad social. El aspecto central es que los gobiernos tienen la obligación legal de enfrentar los compromisos fiscales que se derivan de ellos, tanto en pensiones como en salud. Este tema presenta problemas de economía política intertemporal pues las obligaciones suelen ser adquiridas muchos años antes de su manifestación, lo que incentiva a algunos actores políticos a adoptar comportamientos poco responsables. Dicho lo anterior, la estimación de los pasivos contingentes es complicada, pues se presentan dos grandes barreras, la primera es la dificultad para realizar proyecciones de parámetros como la esperanza de vida y los avances tecnológicos en el futuro, y la segunda corresponde a la ausente previsión financiera por parte de los beneficiarios directos.

En lo que respecta la inversión pública, es necesario partir del reconocimiento de que la inversión pública en infraestructura tiene un papel clave en el crecimiento económico de corto y largo plazo, y en muchos casos, no puede ser sustituida por la inversión privada; complementada, sin duda, pero difícilmente sustituida. Una política de inversión pública bien diseñada y ejecutada en el marco de un Plan de Desarrollo Nacional tiene implicaciones mayúscula para la mejora del bienestar de la población (ver Bom y Lightheart, 2013 y 2014, Ganelli y Tervala, 2016 *inter alia*). Existen complicaciones al respecto en el caso mexicano pues la debilidad de los ingresos fiscales es un obstáculo que salvo que se instrumente una reforma hacendaria significativa- impide contar con los recursos necesarios para el financiamiento de un aumento importante de la inversión pública. Además se presenta un problema de carácter intergeneracional, pues dados los largos plazos de la construcción y puesta en operación a punto de tal inversión en capital fijo, la generación que la financia no necesariamente es su principal beneficiarios (Lee and Mason 2011). Asimismo, la falta de visión estratégica de desarrollo largo plazo y de voluntad política que ha marcado a nuestras administraciones por un buen tiempo tiende a generar incentivos para detener o, incluso, recortar el gasto público en infraestructura e inversión en etapas de dificultades fiscales. Una muestra de esto es que, durante los últimos años, en aras de un proceso de consolidación de las finanzas públicas, se ha sacrificado la inversión pública, a costa del crecimiento potencial de la economía. La formación bruta de capital fijo por parte del sector público lleva siete años cayendo en términos reales.

En este contexto, resulta prioritaria la modificación del tratamiento de la inversión pública para fines de contabilidad de la, así llamada, presión fiscal. Las modificaciones recientes hechas en este sentido respecto al tratamiento contable de las inversiones de Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad y los proyectos de alto impacto económico y social del gobierno federal, a fin de considerarlas fuera del balance presupuestario, es bienvenida. Pero tal trato debería ser extensible a los proyectos prioritarios de formación bruta de capital fijo del sector público. Ello presupone una reforma profunda al macro institucional que norma dichos programas y proyectos de inversión, el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).⁵ Pues, si bien ha mostrado algunos avances en su marco normativo y de operación, tiene deficiencias agudas entre las que cabe subrayar que se ha enfocado en la construcción de nuevas obras en vez de optimizar o dar mantenimiento a las ya existentes. Además, de que existen espacios de fortalecimiento de los criterios de “factibilidad técnica” y de análisis costo beneficio que deben presentar los proyectos, y de su proceso de evaluación y fallo. Otros puntos a considerar son que los proyectos deberían incorporar metas de desempeño a fin de facilitar su seguimiento y evaluación, y la posibilidad de incorporar criterios complementarios a la rentabilidad financiera, como podrían ser los beneficios sociales y económicos.

⁵ Este punto ha sido señalado repetidamente por el especialista Javier Gala Palacios, quien ha hecho llamados urgentes a una reingeniería completa del SNIP. Véase Gala y Gala (2017).

Las consideraciones anteriores sobre los retos actuales y futuros de la siguiente administración en las tres grandes áreas arriba examinadas en cuanto a la política de egresos del sector público son útiles. Pero, como señalamos previamente, es crucial que las reformas en estos aspectos se acompañen de reflexiones sobre como fortalecer los ingresos públicos necesarios para cubrir compromisos mínimos que debe cumplir un Estado mexicano democrático empeñado en insertar al país en una senda de desarrollo económico y social robusto y sustentable, incluyendo la aplicación de políticas contra cíclicas. Punto esencial es que los recursos se capten y ejerzan considerando la incidencia en la progresividad en la distribución del ingreso.

Al respecto, abundan propuestas puntuales de tipo técnico, sobre el uso de instrumentos específicos como el fortalecimiento de los impuestos y la base tributaria, subsidios, tasas sobre flujos, acervos, herencias, transacciones, promover formalidad laboral, restricción de exenciones y gastos fiscales, medidas para reducir la evasión y la elusión, que contribuirían a robustecer los ingresos del gobierno mexicano. Todas ellas tienen méritos y desventajas en cuanto a aspectos como el costo financiero, económico o político, la facilidad de aplicación, su efectividad y eficiencia, el impacto recaudatorio y redistributivo, el efecto en la asignación de los recursos, entre otros. En vez de contrastarlas en los términos anteriores, consideramos que el éxito de una futura reforma hacendaria dependerá menos del tipo específico de instrumentos en que se apoye y mucho más en como su diseño, difusión, negociación y ejecución aborde los retos arriba señalados.

Un primer elemento de cualquier reforma hacendaria que será necesario considerar por el siguiente gobierno concierne al fortalecimiento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. En primer lugar, se debe revisar su mandato en lo que concierne al uso de los déficits fiscales a fin de dotar a la hacienda pública de mayor capacidad contra cíclica. Una alternativa sería establecer una regla de balance estructural que complemente a la actual regla de gasto corriente estructural. Otra modificación pertinente sería fortalecer el Sistema de Inversión Pública y ampliar el tratamiento fuera del balance presupuestal de proyectos de inversión estrictamente prioritarios para el desarrollo nacional. Finalmente, podría considerarse una regla adicional que permita destinar los ingresos excedentes sin destino específico de gasto a ampliar los recursos disponibles para la inversión pública y para la prevención de desastres naturales.

Finalmente, quizás la recomendación más importante que aquí hacemos para el nuevo gobierno en materia de política hacendaria es la creación de un Consejo Fiscal en la línea del *Congressional Budget Office* de los Estados Unidos.⁶ Este ha servido para apoyar técnicamente la toma de decisiones en materia de política fiscal y robustecer su sostenibilidad. Como señala el Instituto Belisario Do-

⁶ Las reflexiones sobre los Consejos Fiscales aquí compartidas se apoyan fuertemente en el estudio del IBD (2017).

mínguez, en el caso mexicano ya se cuenta con instituciones dentro del Congreso de la Unión que cumplen con algunas atribuciones de un Consejo Fiscal, entre ellas la de elaborar análisis positivos [y no normativos] sobre temas fiscales y macroeconómicos, analizar pronósticos macroeconómicos para el proceso presupuestario y estimar los posibles impactos presupuestarios de iniciativas y reformas legales. Sin embargo, hay tres atribuciones adicionales de dichos Consejos que están ausentes en las instituciones similares de nuestro país. Estas son específicamente: i), evaluar los riesgos que podrían afectar la sostenibilidad fiscal, ii) dar seguimiento al desempeño de las reglas fiscales y normas presupuestarias, y iii) considerar la elaboración de estudios normativos y recomendaciones sobre el fortalecimiento de las finanzas públicas. Debe subrayarse que, en este tema, el Fondo Monetario Internacional ha sugerido a México en diversas ocasiones y de manera oficial considerar la creación de un Consejo Fiscal independiente que contribuya tanto a profundizar el análisis y diseño de las finanzas públicas de mediano y largo plazo como a fortalecer su marco hacendario.

Un Consejo Fiscal de esa naturaleza sobra decir debe ser dependiente por completo del Poder Legislativo y por ninguna razón podría pretenderse como un sustituto o poder alternativo. Dicha institución daría un brazo técnico importante, que tanto urge, para que este Poder pueda participar en mejor manera en los debates, deliberaciones y discusiones en materia de política fiscal con el Poderes Ejecutivo. Visto así, resulta un instrumento indispensable de la práctica democrática, en tanto que ayudaría alinear incentivos de corto y mediano plazo en las finanzas públicas.

A la fecha, la propuesta para la creación de un Consejo Fiscal en México ha ido prosperando paulatina pero significativamente entre varias organizaciones de la sociedad civil, cámaras empresariales y legisladores. Cabe subrayar que el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) la incluyó en su reciente Agenda Pública del Sector Privado; su propuesta de estrategia de política económica para la siguiente administración (Ver CCE, 2017). Estamos convencidos que la creación y puesta en marcha de un Consejo Fiscal en las líneas arriba señaladas – a la CBO- contribuiría a fortalecer la capacidad analítica del Estado Mexicano en cuanto al diseño y conducción de las finanzas públicas para satisfacer las prioridades nacionales de crecimiento económico, distribución del ingreso y sustentabilidad fiscal.

IV. Conclusiones

México tiene larga historia de lidiar con políticas de consolidación fiscal y de austeridad. Varias crisis macroeconómicas ocurridas en un periodo de 20 años a fines del siglo anterior marcaron profundamente las políticas económicas del país. Durante esas dos décadas la responsabilidad fiscal y el control de déficits fueron

la norma. Sin embargo, la economía mexicana ha estado atrapada durante un periodo aún más largo en una encrucijada de bajo crecimiento, con una gran incidencia de pobreza y desigualdad agudas.

La crisis financiera de 2008 cambió el juego. La política fiscal del país viró hacia déficits que, si bien fueron moderados en comparación a los de otros países, han generado deuda pública adicional de cerca de 17% del PIB entre 2008 y 2016. La reforma fiscal que implementó el actual gobierno, aunada a los cambios en la política hacia subsidios/impuestos a los combustibles, generó recursos adicionales (CIEP 2015b). Sin embargo, el desplome de los precios internacionales del petróleo y la disminución de la plataforma de producción petrolera nacional contrarrestan dichos ingresos adicionales. Eso sin considerar aumentos en rubros importantes del gasto público. La situación fiscal actual es complicada. La respuesta de las autoridades ha sido retomar la política de consolidación fiscal. Ello puede ser razonable; el control y mejora de la eficiencia, eficacia y evaluación de los gastos públicos es un prerrequisito para una necesaria, esperada y profunda reforma fiscal. A corto y mediano plazo, es difícil que los ingresos del gobierno mexicano se incrementen de manera suficiente para satisfacer las necesidades en educación, seguridad social e inversión pública en infraestructura. La siguiente administración tendrá que instrumentar una reforma fiscal profunda.

Las lecciones del manejo de las finanzas públicas de los últimos años en nuestro país son fundamentales para diseñar y acordar una reforma profunda del marco hacendario a fin de prepararlo para que pueda hacer frente a los retos fiscales que se avecinan, en particular aumentar la inversión pública y al mismo tiempo de proveer de mayores recursos para la educación y seguridad social de nuestra población.

Como hemos analizado aquí, es urgente discutir, desde perspectivas tanto técnicas como políticas, como debe ser la reforma de la política hacendaria para que sea consistente con la colocación de la desigualdad y el crecimiento económico de largo plazo en el centro de las preocupaciones y prioridades de la agenda de desarrollo y de la política macro. Urge hacerlo, pues de lo contrario las perspectivas de bienestar tanto de las presentes y, sobre todo, de las futuras generaciones de mexicanos estarán severamente comprometidas. Más aun, quizá también se ponga en riesgo la misma estabilidad política y social del país.

V. Bibliografía

Alesina, A. y S. Ardagna (2010), “Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending”, *Tax Policy and the Economy, National Bureau of Economic Research Working Paper*, No. 15438, October 2009, MIT Press, Cambridge, www.nber.org/papers/w15438.

- Anderson, B. y E. Minneman (2014), “The abuse and misuse of the term “Austerity” Implications for OECD countries”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 14/1. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/budget-14-5jxrmdxc6sq1>.
- Bom, P.R.D. y J.E. Ligthart (2013), “What have we learned from three decades of research on the productivity of public capital”, *Journal of Economic Surveys*, 28: 889–916. DOI:10.1111/joes.12037
- _____. (2014), “Public infrastructure investment, output dynamics, and balanced budget fiscal rules”, *Journal of Economic Dynamics & Control*, Vol. 40, March 2014, Pages 334–354. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jedc.2014.01.018>
- Cámara de Diputados (2015), “Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_301215.pdf
- CIEP, Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (2015), “Gasto en Educación 2015”, <http://ciep.mx/gasto-en-educacion-2015/>. CIEP, Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (2015b), “Reforma hacendaria: a un año de su implementación”, <http://ciep.mx/reforma-hacendaria-a-un-ano-de-su-implementacion/>.
- Consejo Coordinador Empresarial (2017), Agenda México Mejor Futuro, Ciudad de México, 3 de octubre.
- Deaton, A. (2013). *The Great Escape: Health, Wealth, and the Origins of Inequality*. Princeton: Princeton University Press.
- Gala Palacios, J. y Y. Gala Borja (2017). Eficacia del sistema federal de inversión pública (SNIP) de México. Presentación al Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, Ciudad de México, México. 9 de agosto.
- Ganelli, G. y J. Tervala (2016), “The Welfare Multiplier of Public Infrastructure Investment”, *International Monetary Fund Working Papers*, 2016: 40, IMF, Washington, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp1640.pdf>.
- Guajardo, J., D. Leigh y A. Pescatori (2011), “Expansionary Austerity: New International Evidence”, *International Monetary Fund Working Papers*, 2011: 58, IMF, Washington, www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp11158.pdf.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>
- Instituto Belisario Domínguez “Análisis del Paquete Económico para el Ejercicio Fiscal, varios años”. Senado de la República. México.
- _____. (2017), “Consejos fiscales, una alternativa institucional para fortalecer el desempeño y la sostenibilidad de las finanzas públicas”, Cuadernos de Investigación en Finanzas Públicas, No. 6, agosto.
- Lee, R. y A. Mason (2011), “Population Aging and the Generational Economy: A Global Perspective”, Edward Elger.
- Leigh, D. et al. (2010), “Will it Hurt? Macroeconomic Effects of Fiscal Consolidation”, *World Economic Outlook: Recovery, Risk, and Rebalancing*, October 2010, International Monetary Fund, Washington, www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/pdf/c3.pdf.

- Moreno-Brid, J.C. y J.Ros (2009), *Development and Growth in the Mexican economy: a historical perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- _____, K.J. Sandoval y I. Valverde (2016), “Tendencias y ciclos de formación de capital fijo y crecimiento económico en México: 1960-2015”, *Serie temática No. 171*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Ciudad de México.
- _____, J.C. N. Pérez y H. Villareal, (2017), “¿Ay Bartola!: los riesgos de unas finanzas públicas austeras en México”, *ECONOMÍAUNAM*, vol. 14, núm. 41, mayo-agosto.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. <http://stats.oecd.org/>
- Ros, J. (2015), ¿Cómo salir de la trampa del lento crecimiento y alta desigualdad?. México: Colegio de México.
- Urquieta-Salomón, J.E. y H.J. Villarreal (2015), “Evolution of health coverage in Mexico: evidence of progress and challenges in the Mexican health system”, *Health Policy and Planning*. DOI: 10.1093/heapol/czv015
- Secretaría de Hacienda de México, (2015), “Criterios Generales de Política Económica” varios años”, Gobierno de México
- _____, (2016), “Pre-Criterios Generales de Política Económica 2017”, Gobierno de México.
- _____, http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Estadisticas_Oportunas_de_Finanzas_Publicas