Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/ZBLwiD

12. Finanzas públicas

Balance fiscal	
Producido por:	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)
Frecuencia:	Mensual
Fecha de publicación:	30 días después de terminado el mes
Volatilidad:	Moderada
Revisión:	Continua
Dirección:	Anticíclico
Tiempo:	Coincidente
Reacción de mercados:	Renta fija (inversa) Renta variable (directa) Cambiario (directa)
Internet	www.shcp.gob.mx

Las finanzas públicas registran los ingresos y egresos del sector público mediante distintas clasificaciones de las transacciones para medir no sólo sus niveles y estructuras, sino también las necesidades de financiamiento. El desempeño de los ingresos brinda información sobre la marcha de la economía, ya que depende, en muy buen grado, de la evolución de la actividad económica. Por ejemplo, la recaudación del impuesto al valor agregado (IVA) será mayor en la medida en que haya mayores compras y ventas de bienes y servicios. No obstante, para este fin se debe tomar en cuenta que la mayoría de los ingresos tienen patrones estacionales muy específicos. Los egresos permiten medir la contribución del gobierno a la actividad económica y distinguir entre gasto corriente y de capital (inversión física). Por último, el balance entre ambos no sólo brinda información sobre los requerimientos financieros del sector público, sino también es clave para anticipar desequilibrios de mediano plazo que pudieran desembocar en problemas mayores.

DR © 2012. Instituto Nacional de Estadística y Geografía - http://www.inegi.org.mx/

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/ZBLwiD

En el corto plazo, mayores requerimientos financieros presionan al alza las tasas de interés y desplazan recursos productivos del sector privado. En el mediano pueden ser fuente de presiones inflacionarias y depreciación de la moneda. Ya que casi todas las crisis económicas tienen su origen en un mal manejo de las finanzas públicas, incrementos crónicos en las necesidades de financiamiento conllevan mayores riesgos.

12.1 Conceptos básicos de la contabilidad gubernamental

El seguimiento detallado de las finanzas públicas es muy complejo, pues a pesar de tratar de compilar, clasificar y agrupar las diversas transacciones utilizando criterios uniformes, muchos de los conceptos involucrados son confusos y los cambios continuos y enredados. Es de suma importancia poner mucho cuidado en las notas al pie y aclaraciones múltiples, ya que series aparentemente iguales varían por inclusiones, exclusiones, excepciones y reclasificaciones de un sinnúmero de conceptos. De igual manera, las comparaciones internacionales son difíciles, pues cada país incluye o excluye diversos pagos e ingresos. Por lo mismo, vale la pena tener una idea general del marco contable, pero concentrarse sólo en unos cuantos indicadores fiscales para el análisis macroeconómico.

Las finanzas del sector público son primordialmente federales (la administración pública federal), ya que abarcan el gobierno federal y los organismos y empresas públicas, pero no los gobiernos estatales y municipales. Aunque parte de la razón es la reserva constitucional para que sólo el Ejecutivo Federal pueda contratar crédito externo, se considera que la mayor parte de los ingresos y egresos de las entidades federativas y municipales se reflejan en las estadísticas del sector público federal, ya sea vía sus participaciones en la recaudación federal o las aportaciones y transferencias del gobierno central. También, se considera el hecho de que la oportunidad con que se genera la información federal es muy distinta a la estatal y municipal.[356]

Ingresos

Existen varias clasificaciones de ingresos del sector público presupuestario, siendo la de mayor uso el desglose entre los tributarios (impuestos) y los no tributarios. Sin embargo, dada la importancia de los ingresos petroleros, también es común sumar todas las fuentes relacionadas con la actividad petrolera y manejar por separado los no petroleros.

Los ingresos tributarios se dividen en directos e indirectos, siendo los primeros impuestos a los ingresos y los segundos, sobre las transacciones. Los directos se llaman así ya que el contribuyente lo paga de forma directa al fisco, mientras que los indirectos se cobran a los clientes de los negocios que, a su vez, los trasladan al gobierno.

Los directos son el impuesto sobre la renta (ISR), tanto para personas físicas como morales (empresas); el empresarial a tasa única (IETU); y, el correspondiente a los

[356] Véase SHCP (2011a). La mayor parte de los conceptos descritos aquí se explican con más detalle en este documento.

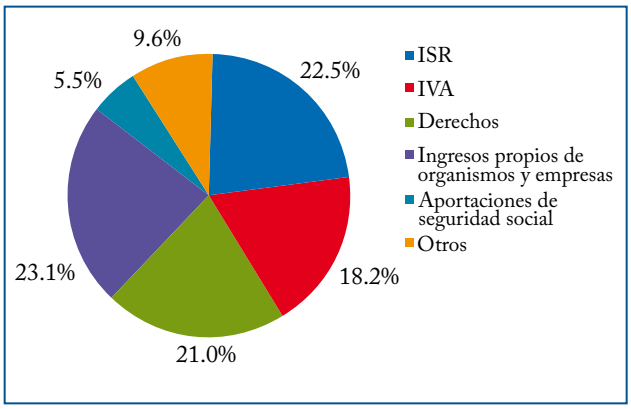
INEGI. Lo que indican los indicadores. Cómo utilizar la información estadística para entender la realidad económica de México. 2012

DR © 2012. Instituto Nacional de Estadística y Geografía - http://www.inegi.org.mx/

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/ZBLwiD

Gráfica 12.1

Ingresos del sector público 2011 (porcentaje del total presupuestado)



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

depósitos en efectivo (IDE). Éstos se relacionan con los ingresos (y el causante lo paga de manera directa), tanto de salarios como de utilidades, por lo que son un buen indicador de la actividad económica en general.

Los indirectos son el impuesto sobre el valor agregado (IVA); el especial sobre producción y servicios (IEPS), que se aplican básicamente a la producción, venta o importación de gasolinas, alcoholes, cerveza y tabacos; el impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN) y otros más. El causante lo paga al establecimiento en el momento de la compra y él lo integra al fisco junto con otros pagos de contribuciones. Dado que están asociados al consumo, son un buen indicador de las ventas al público.

Los ingresos no tributarios se conocen, sobre todo, como derechos, productos y aprovechamientos, aunque también incluyen contribuciones de mejoras, ingresos propios de los organismos y empresas y aportaciones de seguridad social al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

El tema principal de ingresos petroleros son los derechos a los hidrocarburos, ya que los que recibe el gobierno por la exportación de crudo no se clasifican como un impuesto sino como un derecho. Los petroleros también abarcan el gravamen a los rendimientos petroleros, el aprovechamiento sobre rendimientos excedentes, el IEPS a gasolina y diesel y los ingresos propios de Petróleos Mexicanos (Pemex). Estos ingresos representan alrededor de una tercera parte de los totales del sector público, pero no están relacionadas con la actividad económica sino, más bien, reflejan de manera fundamental el comportamiento de los precios internacionales del petróleo. En principio, el IEPS a la gasolina pudiera asociarse con el consumo de gasolina y, por lo mismo, a la actividad del transporte. Sin embargo, hay vasos comunicantes entre este impuesto y los derechos sobre hidrocarburos: cuando sube mucho el precio del petróleo y existen excedentes sobre lo presupuestado, disminuye el IEPS y viceversa, como consecuencia de un arreglo establecido entre el gobierno federal y la paraestatal.

Gastos

El gasto neto presupuestario se define como la totalidad de las erogaciones realizadas por el gobierno federal y los organismos y empresas bajo control presupuestal directo, sin incluir las amortizaciones de la deuda pública. Se puede clasificar en gasto primario y costo financiero, o bien,

DR © 2012. Instituto Nacional de Estadística y Geografía - http://www.inegi.org.mx/

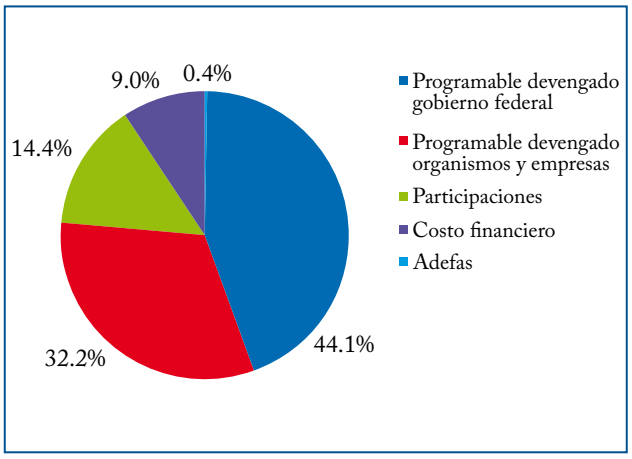
Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/ZBLwiD

entre programable y no programable. El primario se refiere a las erogaciones que no están asociadas a obligaciones financieras adquiridas en el pasado, mientras que el costo financiero se refiere a los intereses, comisiones y gastos de la deuda pública, así como las erogaciones para saneamiento financiero y programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca.

El gasto programable corresponde a las erogaciones autorizadas en el presupuesto por montos específicos para que el gobierno pueda cumplir con sus atribuciones. Se llaman así ya que los montos específicos se pueden fijar (programar) cada año y se destinan principalmente a servicios personales, materiales y suministros, servicios generales, inversión y transferencias. A su vez, esta parte del gasto se clasifica en tres: funcional (de acuerdo con las actividades), económica (según su naturaleza y objetivo) y administrativa (por dependencia).

Gráfica 12.2

Gasto neto del sector público 2011 (porcentaje del total presupuestado)



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

El no programable son las erogaciones cuyo monto se ajusta de manera automática conforme a fluctuaciones que presentan otras variables durante el ejercicio fiscal. Por ejemplo, el pago de intereses varía según la tasa de interés, mientras que las participaciones a entidades federativas y municipios dependen de variables como el precio del petróleo y ciertos ingresos recabados. El no programable incluye las participaciones, los adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS) y el costo financiero.

Una de las distinciones importantes en el gasto programable es si su contabilidad se presenta en términos devengados o en flujo de efectivo (pagados).[357] La diferencia es que el primer método contabiliza el monto en el momento en que se hace uso de los bienes y servicios, mientras que el segundo lo registra cuando se paga. La Cámara de Diputados autoriza el gasto programable en términos devengados, es decir, en el instante de su aprovisionamiento, sin importar de cuándo se paga.

Las diferencias radican en dos conceptos: el diferimiento de pagos y en los ADEFAS. El primero es la distinción entre el gasto que se devenga en un año fiscal (sin considerar cuándo se paga) y el gasto que, efectivamente, se liquida durante el año fiscal. Este monto no forma parte de la deuda pública y determinará casi en su totalidad los ADEFAS para el ejercicio presupuestario siguiente, ya que éstos se definen como el adeudo que quedó sin pagar en los ejercicios

[357] La recomendación internacional del Fondo Monetario Internacional (FMI) es que las estadísticas de finanzas públicas se presenten en términos devengados. Por lo mismo, el gobierno está en proceso de transición del enfoque actual de flujo de efectivo al de términos devengados. Véase SHCP (2011a), p. 18.

DR © 2012. Instituto Nacional de Estadística y Geografía - http://www.inegi.org.mx/

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/ZBLwiD

Cuadro 12.1

Fuentes y usos de recursos devengados del sector público presupuestario 2011

Fuentes		Usos	
Suma Ley de Ingresos (1+2)	3 438.9	Gasto neto total	3 438.9
1.- Ingresos	3 055.3	3.- Gasto programable pagado	2 622.5
		4.- Gasto no programable	816.4
2.- Financiamiento	383.6	Participaciones	493.7
Diferimiento de pagos	27.0	Costo financiero	309.1
Financiamiento neto	356.5	ADEFAS	13.6

Fuente: SHCP.

anteriores. Si el gasto se presenta en términos devengados, el diferimiento de pagos se suma al financiamiento neto, que va del lado izquierdo de la cuenta t junto con los ingresos (ver cuadro 12.1).

Si se presenta en términos pagados, se le resta al gasto neto total del lado derecho de la cuenta t (ver cuadro 12.2). En ambos casos, el gasto total incluye el monto de ADEFAS.

Balance fiscal

La composición de los ingresos y gastos es importante, ya que pueden resultar en indicadores útiles de desarrollos económicos futuros. Sin embargo, el balance fiscal es el concepto más significativo, pues es primordial para anticipar el rumbo de la estabilidad macroeconómica, ya que la prudencia fiscal está relacionada en forma directa con el

Cuadro 12.2

Fuentes y usos de recursos pagados del sector público presupuestario 2011

Fuentes		Usos	
Suma Ley de Ingresos (1+2)	3 411.9	Gasto neto total	3 411.9
1.- Ingresos	3 055.3	3.- Gasto programable pagado	2 595.5
		Gasto devengado	2 622.5
		(-) Diferimiento de pagos	27.0
		4.- Gasto no programable	816.4
2.- Financiamiento neto	356.5	Participaciones	493.7
		Costo financiero	309.1
		ADEFAS	13.6

Fuente: SHCP.

DR © 2012. Instituto Nacional de Estadística y Geografía - http://www.inegi.org.mx/

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/ZBLwiD

acceso de recursos financieros del exterior y a la calificación de riesgo-país.[358] En principio, la ausencia de dominación fiscal (*fiscal dominance*)[359] es una condición necesaria (más no suficiente) para mantener tasas bajas de inflación.

En principio, el balance fiscal es la diferencia entre los ingresos y gastos del sector público. Se le denomina déficit cuando los ingresos no logran cubrir la totalidad del gasto y, por lo tanto, se necesita financiamiento. Cuando los ingresos son mayores a los gastos se dice que existe un superávit fiscal. El problema con el concepto es que hay múltiples definiciones de él, dependiendo qué incluya y qué se excluya. En México, existe el balance fiscal del gobierno federal, el presupuestario del sector público, el presupuestario indirecto (o fuera de control presupuestal directo), el económico, el financiero, el tradicional y el de los requerimientos financieros, más el primario, el operacional, el petrolero y el no petrolero sin ingresos no recurrentes.

El más acotado es el del gobierno federal, que abarca los poderes Ejecutivo (llamado también administración pública centralizada),[360] Legislativo y Judicial, más los órganos autónomos: el Instituto Federal Electoral (IFE), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Según el artículo 1º de la Ley de Ingresos, todos los tributarios y no tributarios forman parte del gobierno federal.

Los organismos y empresas bajo control presupuestal contemplan sus ingresos propios más las aportaciones de seguridad social, y son cuatro: Pemex, Comisión Federal de Electricidad (CFE), IMSS e ISSSTE. La diferencia entre sus ingresos propios y sus gastos se le llama balance financiero de organismos y empresas bajo control presupuestal. La suma de éste más el del gobierno federal es el balance presupuestario.

Existen organismos y empresas de control presupuestario indirecto, tanto financieros (banca de desarrollo)[361] como no financieros,[362] que tienen sus ingresos y gastos propios, por lo que básicamente se consideran las transferencias y apoyos que reciben del gobierno federal. Se le designa el balance financiero de entidades bajo control presupuestario indirecto[363] y al sumar éste con el presupuestario se obtiene el balance económico del sector público. Vale la pena señalar que el balance de control indirecto siempre ha sido muy cercano a cero. Entre 1990 y el 2010, su promedio fue casi igual a cero, en un rango de 0.16 a -0.31% del PIB.

358 Ver capítulo 13.

359 La dominación fiscal existe cuando un país sostiene un déficit elevado en sus finanzas públicas de tal magnitud que no permite una política monetaria autónoma dirigida al abatimiento inflacionario.

360 Incluye la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, los tribunales administrativos, las dependencias y órganos descentralizados, la Consejería Jurídica, la Procuraduría General de la República y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt).

361 Los principales son Agroasemex, Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext), Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi), Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), Nacional Financiera (Nafin) y Sociedad Hipotecaria Federal (SHF).

362 Incluyen a Notimex, Casa de Moneda, Pronósticos para la Asistencia Pública (Lotería Nacional), Servicio Postal Mexicano, Fondo de Cultura Económica, la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos y varias más.

363 También, se le conoce como el balance fuera de control presupuestal o no presupuestario.

DR © 2012. Instituto Nacional de Estadística y Geografía - http://www.inegi.org.mx/

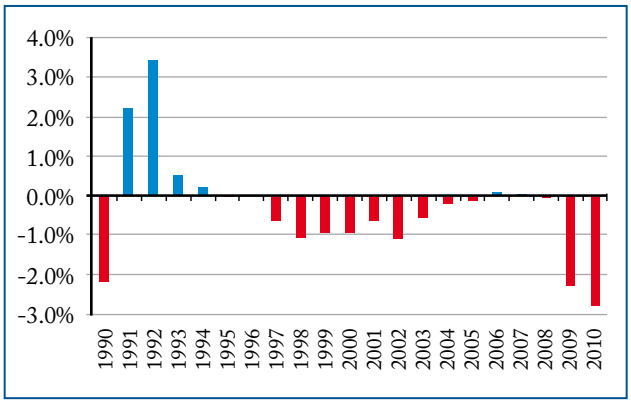
Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/ZBLwiD

Antes de 1993 existía un concepto adicional llamado intermediación financiera, el cual consistía básicamente en los requerimientos financieros de la banca de desarrollo y fondos de fomento por pérdidas esperadas, que se sumaba al balance económico para obtener el balance financiero del sector público. En sí, representaba un déficit que, aun cuando estaba respaldado por apoyos de organismos internacionales, significaba una contingencia del gobierno federal. En su momento, la SHCP argumentó que no debería formar parte del balance fiscal y lo dejó de incluir. La decisión fue muy controversial, ya que en 1994 el gobierno reportó un presupuesto balanceado, a pesar de un aumento significativo en la intermediación financiera. Algunos analistas argumentaron que su incremento inusitado contribuyó a la crisis que se desató a fin de año y que era una deuda que se trató de ocultar.

A partir de entonces, el balance económico se convirtió en la referencia principal de la posición fiscal del sector público y el indicador más utilizado para evaluar las consecuencias de la política fiscal sobre la sostenibilidad de la deuda pública, la demanda agregada y la balanza comercial (ver gráfica 12.3). Sin embargo, este indicador es, por mucho, insuficiente para evaluar la postura fiscal, ya que en realidad no refleja las necesidades totales de recursos financieros del sector público asociadas a la política fiscal.[364]

Gráfica 12.3

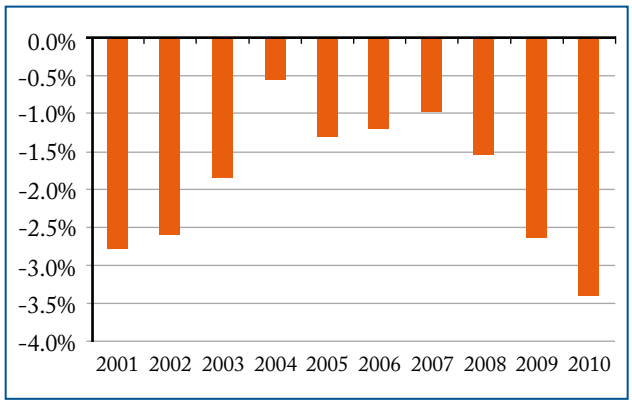
Balance público económico del sector público 1990-2010



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

Gráfica 12.4

Requerimientos financieros del sector público (RFSP) como % del PIB



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

Por diversos ordenamientos jurídicos, cobertura institucional y prácticas presupuestales particulares, existe una gran cantidad de obligaciones extrapresupuestales que no están incluidas en el balance económico. En el pasado, los analistas tenían que armar un estimado de estas obligaciones y adicionarlo al balance económico. Por fortuna, el gobierno reconoció esta falla y, con el fin de mejorar la transparencia en las cuentas fiscales, a partir de 2001 se publican los requerimientos y adecuaciones

[364] SHCP (2011a).

DR © 2012. Instituto Nacional de Estadística y Geografía - http://www.inegi.org.mx/

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/ZBLwiD

no consideradas por el presupuesto para obtener los requerimientos financieros del sector público (RFSP, ver gráfica 12.4).

¿Cuáles son los requerimientos y adecuaciones extrapresupuestales? Es la suma de los requerimientos financieros de la banca de desarrollo y los fondos de fomento (antes intermediación financiera), el Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB), los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo (antes PIDIREGAS), el fideicomiso Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN),[365] los programas de apoyo a deudores, así como las adecuaciones a los registros presupuestarios que se derivan de transacciones virtuales o compensadas,[366] como ingresos por recompra de deuda y reservas actuariales del IMSS y del ISSSTE[367] (ver cuadro 12.3).

Existe una consideración analítica adicional al total de los RFSP que es el restarle los ingresos no recurrentes para obtener un cálculo de cuánto serían los requerimientos totales si no hubiera una entrada de ingresos extraordinarios, es decir, de fuentes temporales que no se deben repetir en el futuro (ver cuadro 12.3). Un ejemplo serían los ingresos por la privatización de una empresa.

[365] En el 2008 se modificaron el Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC) y el fideicomiso Fondo de Inversión en Infraestructura, para crear el FONADIN.

[366] Para ver el detalle de estos conceptos, se recomienda SHCP (2011a), pp. 19-25.

[367] También, incluye el componente inflacionario de la deuda indexada y los ingresos por colocación de deuda sobre o bajo par.

Cuadro 12.3

Requerimientos financieros del sector público (RFSP) en 2010

Concepto	del PIB
Balance económico tradicional	-2.8%
Más: requerimientos financieros por PIDIREGAS	-0.1%
requerimientos financieros del IPAB	-0.1%
adecuaciones a los registros presupuestarios	-0.4%
requerimientos financieros del FONADIN	-0.0%
programa de deudores	-0.0%
ganancia o pérdida esperada de la banca de desarrollo y fondos de fomento	0.1%
Requerimientos financieros del sector público (RFSP)	-3.4%
Más: ingresos no recurrentes	0.7%
RFSP sin considerar ingresos no recurrentes	-4.1%

Fuente: SHCP.

INEGI. Lo que indican los indicadores. Cómo utilizar la información estadística para entender la realidad económica de México. 2012

DR © 2012. Instituto Nacional de Estadística y Geografía - http://www.inegi.org.mx/

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/ZBLwiD

Cuadro 12.4

Balance fiscal del sector público (2011)

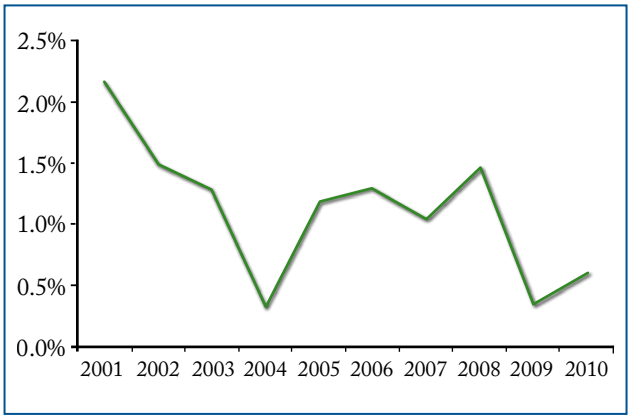
Balance	Miles de millones de pesos	% del PIB
Balance gobierno federal	-358.4	-2.74%
Más: balance de organismos y empresas	-15.1	-0.12%
Balance presupuestario	-373.5	-2.86%
Mas: balance no presupuestario	3.0	0.02%
Balance económico	-370.5	-2.83%
Mas: requerimientos y adecuaciones extrapresupuestales	-76.6	-0.59%
Requerimientos financieros del sector público	-447.1	-3.42%

Fuente: SHCP.

Como se puede apreciar, partiendo del balance del gobierno federal, se pasan por cinco más hasta llegar a los RFSP, que es el indicador más amplio de los balances públicos y el mejor para medir de forma adecuada la posición fiscal del sector público (ver cuadro 12.4).

Gráfica 12.5

Diferencia entre los RFSP y el balance económico (% del PIB)



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

En el 2010, la diferencia entre el balance económico y los RFSP fue de sólo 0.6% del PIB. Sin embargo, la diferencia promedio entre el 2001 y el 2010 fue de 1.1% y el más amplio, de 2.1 puntos porcentuales del PIB (ver gráfica 12.5). Por esto, es importante considerar los RFSP en vez del balance económico para medir de forma adecuada la postura fiscal.

12.2 Responsabilidad fiscal

Es difícil exagerar la importancia de la prudencia fiscal y el papel que juega en la estabilidad macroeconómica de un país. No sólo las experiencias de México sino de un sinnúmero de países nos han enseñado, una y otra vez, que déficits crónicos son la causa más recurrente de las crisis económicas. Desembocan en devaluaciones significativas, recesiones, inflación, pérdida de poder adquisitivo, desempleo, aumento en la pobreza y muchos problemas más.

DR © 2012. Instituto Nacional de Estadística y Geografía - http://www.inegi.org.mx/

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/ZBLwiD

Es por esto que muchas naciones (incluyendo a México), han aprobado legislaciones para asegurar que los gobiernos mantengan la responsabilidad fiscal como una de sus prioridades.

En el 2006 se aprobó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria con el fin de obligar al Ejecutivo Federal a presentar presupuestos equilibrados, es decir, que los ingresos fueran igual a los egresos y, por lo tanto, no hubiera necesidades nuevas de financiamiento.[368] Aunque es un buen primer paso hacia la responsabilidad fiscal, tiene serias limitaciones que permiten al gobierno sostener déficits crónicos. De entrada, el concepto de equilibrio se aplica al balance económico y no a los RFSP, por lo que no se ha observado un presupuesto equilibrado desde su promulgación (ver gráficas 12.4 y 12.5).

Tiempo después, en el 2008, se introdujo un cambio significativo en la Ley para acomodar la reforma energética, mediante el cual la inversión de Pemex y sus organismos subsidiarios no se contabiliza para efectos del equilibrio. Esto dio pie a un incremento significativo en el balance económico a partir del 2009 (ver gráfica 12.3). El cambio trajo la necesidad de introducir un nuevo balance llamado económico sin la inversión de Pemex que, en principio, debe ser equilibrado, además de rebautizar el balance económico original como el tradicional.

Por último, la Ley prevé una excepción al seudoequilibro cuando existen condiciones económicas y sociales en el país que ameriten un déficit temporal. En estos casos, se requiere una justificación de razones excepcionales y el establecimiento de un plazo para que dicho déficit sea eliminado.[369] En principio, ésta es una buena cláusula ya que permite el manejo de una política fiscal contracíclica. Sin embargo, su efectividad y margen de maniobra serían mucho mayores si se partiera de un presupuesto de verdad equilibrado.

Todo lo anterior permitió al sector público tener una deuda fiscal de 3.4% del PIB, dentro del marco de una ley de responsabilidad hacendaria que establece como principio un presupuesto equilibrado.

12.3 Indicadores fiscales

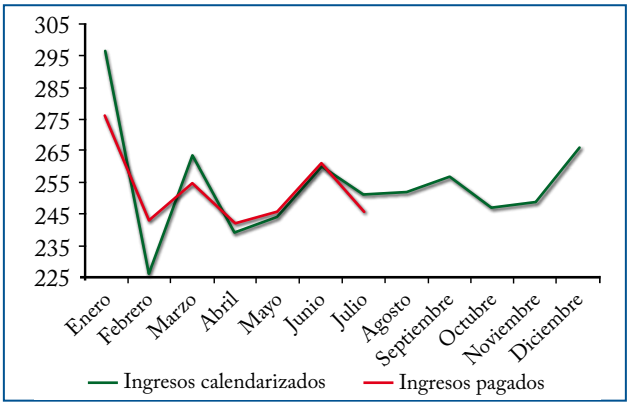
En la sección anterior se estableció que el mejor indicador para medir la postura fiscal del gobierno son los RFSP. Para

[368] Ver SHCP (2006)

[369] Ver SHCP (2006), articulo 17.

Gráfica 12.6

Ingresos reales *vs.* calendarizados en el 2011 (miles de millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP.

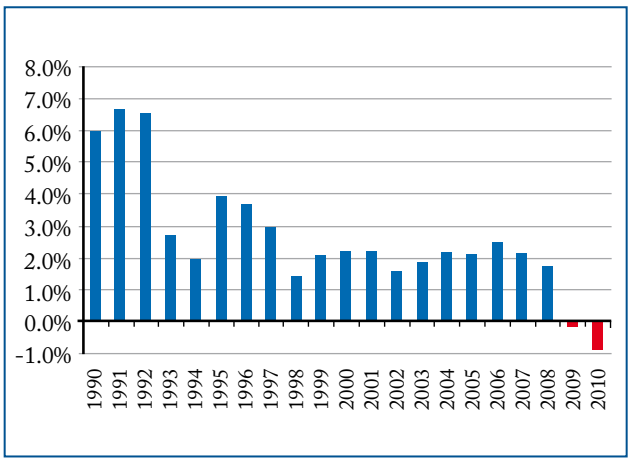
INEGI. Lo que indican los indicadores. Cómo utilizar la información estadística para entender la realidad económica de México. 2012

DR © 2012. Instituto Nacional de Estadística y Geografía - http://www.inegi.org.mx/

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/ZBLwiD

Gráfica 12.7

Balance fiscal primario como porcentaje del PIB (1990-2010)



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

poner en relieve el monto reportado, conviene verlo siempre como proporción del PIB. Sin embargo, tanto los RFSP como el PIB se divulgan con frecuencia trimestral, por lo que no es un indicador oportuno. Esto hace que busquemos indicadores fiscales más oportunos para monitorear el comportamiento de las finanzas públicas.

El balance económico tradicional se reporta cada mes a los 30 días de haberse concluido el periodo. La mejor formar de utilizar esta información es contrastarla con la programación del presupuesto, ya que así se pueden anticipar desviaciones que pudieran repercutir en incrementos no deseados en los RFSP (ver gráfica 12.6).

A pesar de la falta de oportunidad de los RFSP, conviene darle un seguimiento cercano a los indicadores fiscales por su importancia ya mencionada. Al respecto, existen varios que vale la pena analizar.

Balance primario

Se define como el balance económico tradicional sin considerar el costo financiero del sector público (recordando que es la suma de los pagos de intereses sobre la deuda tradicional de los PIDIREGAS de la CFE), más el costo de los programas de saneamiento financiero y los de apoyo a ahorradores y deudores de la banca. Al medir la postura fiscal sin este costo se obtiene una medida de los excedentes o faltantes de recursos financieros en términos monetarios, que refleja el esfuerzo o relajamiento fiscal en un ejercicio determinado al excluir el servicio de obligaciones adquiridas en el pasado. Si hay un superávit en este balance significa, en principio, que existe una contribución neta para cubrir parte de costos financieros y es más factible observar una reducción de la relación de la deuda pública al PIB. Aunque el parámetro de comparación es con el nivel del PIB nominal, se puede observar el balance en miles de millones de pesos cada mes.

Un superávit primario es uno de los mejores indicadores de un buen desempeño fiscal. En la gráfica 12.7 se puede observar cómo el gobierno mantuvo un superávit por más de 20 años, lo cual contribuyó de manera significativa a la tendencia decreciente en las relaciones de deuda y al saneamiento de las finanzas públicas. No obstante, este esfuerzo se perdió a raíz de las dos reformas (la petrolera y la de responsabilidad hacendaria) en el 2008 que, en conjunto permitieron un relajamiento de la postura fiscal.

El presupuesto del 2011 ha previsto un déficit primario de 0.3% del PIB, después de haber registrado uno de

DR © 2012. Instituto Nacional de Estadística y Geografía - http://www.inegi.org.mx/

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/ZBLwiD

0.9% en el 2010. No se sabe el rumbo que tomará el gobierno en los próximos años y, en especial, con la entrada de un nuevo gobierno a partir del ejercicio fiscal de 2013. Sin embargo, debería marcar como objetivo central de la política fiscal el regreso a un superávit primario con el fin de evitar un deterioro crónico de la postura fiscal.

Balance operacional

Elimina del costo financiero el componente inflacionario de la deuda interna denominada en moneda nacional. Es un indicador relevante para evaluar el efecto real de las finanzas públicas sobre la demanda agregada, por lo que aumenta su importancia en periodos de alta inflación. Éste es el monto de los ingresos por productos financieros que permite mantener el valor real de los activos financieros de los acreedores del sector público.

Aunque la SHCP lo sigue calculando, perdió su importancia a partir de 2002 cuando la inflación en México dejó de ser un factor tan preponderante como lo había sido antes. Incluso, la diferencia entre el balance tradicional y el operacional ya es marginal.

Balances petrolero y no petrolero sin ingresos no recurrentes

La dependencia de los ingresos públicos sobre la actividad petrolera es muy notoria, en especial ante la disminución en las reservas y el costo creciente de la explotación de crudo. Se calcula el balance petrolero para separar el impacto de estas actividades del resto de las finanzas públicas y, así, evaluar de manera continua cuál es la contribución de este sector. Se suman los ingresos propios de Pemex, los derechos y aprovechamientos sobre hidrocarburos, el IEPS sobre gasolinas y diesel y el impuesto a los rendimientos petroleros, mientras que se resta el gasto total de Pemex, lo cual incluye las importaciones de gasolinas. Éste ha representado alrededor de 5% del PIB en el transcurso de los últimos 15 años.

Por el otro lado, se construye el balance no petrolero mediante la diferencia entre el total y el petrolero y se restan los ingresos no recurrentes, ya que ambos representan los componentes más volátiles de los ingresos. Al eliminarlos, queda el balance fiscal subyacente del sector público, que es un buen indicador de la tendencia de los ingresos a mediano plazo.

12.4 ¿Qué nos dice el balance fiscal?

En este capítulo vimos que el balance fiscal como porcentaje del PIB es un indicador muy útil para medir la postura fiscal del gobierno. En México, éste casi siempre ha sido negativo, por lo cual se puede decir que existe un déficit fiscal crónico a pesar de la existencia de una ley de responsabilidad fiscal. Dado que el balance económico tradicional no es el indicador más robusto de los requerimientos financieros totales del sector público, es mejor observar los RFSP como proporción del PIB. Sin embargo, dado que ésta información es trimestral, conviene

DR © 2012. Instituto Nacional de Estadística y Geografía - http://www.inegi.org.mx/

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/ZBLwiD

darle seguimiento al balance tradicional y contrarrestar los resultados con el calendario mensual implícito en el presupuesto federal.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y demás regulaciones que enmarcan la forma de aprobación y seguimiento del presupuesto hacen muy difícil, hoy en día, que los datos mensuales marquen desviaciones significativas respecto a lo programado. Esto significa que el dato más importante respecto al balance fiscal es la meta anual aprobada por el Congreso de la Unión.[370] En principio, entre más elevado es el déficit fiscal, lo son también los riesgos de presiones inflacionarias y desequilibrios macroeconómicos. Un déficit mayor implica que el gobierno tendrá más necesidades de financiamiento, lo que puede ocasionar un desplazamiento (*crowding out*) de los recursos disponibles para el sector privado y presiones al alza sobre las tasas de interés. Si el gobierno acude al endeudamiento externo para financiar su déficit, puede ejercer presión sobre la cuenta corriente de la balanza de pagos mediante un incremento en su déficit, lo cual incrementa la vulnerabilidad de la economía a un paro repentino (*sudden stop*) en los flujos de capital.

Un análisis reciente de los economistas Carmen Reinhart y Kenneth Rogoff[371] señala la importancia de monitorear de cerca los balances fiscales, ya que formulan los niveles de deuda de un país. En el estudio hallaron que incrementos rápidos en la deuda externa anteceden las crisis bancarias que, a su vez, llevan a crisis de deuda soberana. También, encontraron que los requerimientos financieros del sector público aumentan antes que cualquier default sobre la deuda soberana, pues la mayoría de los gobiernos tienen deudas internas poco transparentes (o, incluso, escondidos), que son mayores a las deudas externas más visibles.

Para el análisis coyuntural, la información más valiosa es la referente a los ingresos tributarios, ya que dependen en muy buena medida del nivel de actividad económica. Una disminución continua en estos ingresos respecto a lo calendarizado puede ser señal de una desaceleración económica.

[370] Mientras que el Congreso (ambas cámaras) aprueban la Ley de Ingresos, sólo la Cámara de Diputados valida el Proyecto de Presupuesto de Egresos y los balances finales que resultan.

[371] Reinhart & Rogoff (2011).

DR © 2012. Instituto Nacional de Estadística y Geografía - http://www.inegi.org.mx/