

POR UN SISTEMA
FISCAL SOSTENIBLE
Y CON OBJETIVOS

*Ricardo Cantú**
*Fernando Ramones***
*y Héctor Juan Villarreal****

* Centro de Investigación Económica y
Presupuestaria, A.C. (CIEP)

ricardocantu@ciep.mx

** Centro de Investigación Económica y
Presupuestaria, A.C. (CIEP)

fernandoramones@ciep.mx

*** Centro de Investigación Económica
y Presupuestaria, A.C. (CIEP) e Instituto
Tecnológico de Estudios Superiores de
Monterrey (ITESM)

hectorvillarreal@ciep.mx

RESUMEN

La caída en los ingresos petroleros del gobierno evidenció un sistema fiscal mexicano frágil. Se observan presiones en el gasto público que tienden a agravarse por la transición demográfica y que no pueden ser atendidas con los ingresos actuales del gobierno. El artículo muestra que existen límites al uso del endeudamiento como fuente recurrente de financiamiento, la acumulación de deuda en los últimos años es consecuencia de que se ha operado por encima de esos límites. Un replanteamiento fiscal en el país debe proveer al gobierno de mayores recursos, pero también estar anclado en políticas públicas bien definidas, particularmente en lo que concierne a seguridad social e inversión.

El sistema fiscal mexicano tiene varias peculiaridades cuando se le compara con el de países similares. Por mucho, la más significativa es que su presión fiscal¹ es muy baja en contraste con economías parecidas (OECD, 2012). En la medida en que la gran mayoría de las políticas públicas implican un presupuesto (gasto público), las limitaciones en los ingresos vienen a determinar de manera muy importante el margen de maniobra del gobierno.

1 Entendemos por presión la recaudación del sistema fiscal. La definición incluye la recaudación tributaria, así como las contribuciones a la seguridad social. Es común que se presente como una medida relativa, por lo general en porcentaje del Producto Interno Bruto.

Por más de una década (un periodo que va del 2003 al 2014), unos ingresos petroleros extraordinariamente altos fueron un paliativo significativo de las carencias en otras fuentes de ingresos públicos. Sin embargo, para la mala fortuna del país, la naturaleza un tanto sorpresiva de los montos recibidos hizo que no se contara con una planeación adecuada de cómo emplearlos. Tampoco existía un marco institucional que permitiera generar ahorros para que estos recursos se utilizaran después. Además, la caída vertiginosa en el último año de los ingresos petroleros (con una muy incierta recuperación) ha provocado una despetrolización *de facto* de las finanzas públicas, mostrando un sistema fiscal mexicano frágil.

Desde el 2009, se ha recurrido a una política fiscal expansiva (CIEP 2013). En ella, los requerimientos financieros del sector público han rondado entre 3 y 4% del PIB siendo una parte considerable del presupuesto federal. Este endeudamiento, combinado con bajas tasas de crecimiento económico e inflación, ha generado que el acervo de deuda crezca en relación al PIB a tasas muy elevadas. Si bien la deuda del gobierno federal está todavía a niveles que la gran mayoría de criterios juzgaría como aceptables, ha emergido un consenso de que su tendencia no es sostenible en un mediano plazo.

México, al igual que la gran mayoría de países de América Latina, está experimentando una transición demográfica acelerada. Esto implica grandes retos para el sistema fiscal, tanto por el lado del gasto público como el de los ingresos. También coloca a la sociedad ante una serie de decisiones de economía política muy complicadas. El “quién paga” y “quién recibe” tendrá grandes efectos tanto en bienestar como en la capacidad de redistribución del ingreso del sistema fiscal. Asimismo, las repercusiones, en términos de incidencia intergeneracional, pueden crear tensiones muy complejas.

Pareciera que las modificaciones al sistema fiscal mexicano son en gerundio: permanentemente se está reformando. En la práctica, se trata de un sistema fiscal que casi siempre se ha movido por inercias. La gran

mayoría de los cambios que ha sufrido se pueden considerar, en el mejor de los casos, como “parches” (CIEP, 2013). Esta falta de objetivos integrales (desarrollo, crecimiento económico, redistribución) irónicamente hacen que el sistema, en su conjunto, no sea del todo evaluable.

Los causales mencionados arriba orillan a que más pronto que tarde una reforma fiscal de gran calado sea inevitable. Podrá haber diferencias en los matices derivadas de las preferencias de los propios agentes. Sin embargo, hay una serie de elementos que no son eludibles y que tendrían que estar presentes en cualquier propuesta de reforma viable. La presente investigación busca estructurar algunos aspectos que tendrían que estar incluidos en el diseño de un sistema fiscal mexicano sostenible en el largo plazo.

El artículo está organizado en 6 secciones. La primera muestra de manera muy breve la composición, al último presupuesto federal, de los principales ingresos y gastos del gobierno. La segunda sección explica los elementos a considerar en la transición demográfica mexicana. En la tercera, se explica el concepto de señoreaje fiscal y cuándo los déficits no son sostenibles. En la cuarta sección, se modelan escenarios de acumulación de deuda bajo diferentes parámetros de crecimiento económico, inflación y requerimientos financieros. La quinta sección bosqueja algunos de los grandes retos del sistema fiscal mexicano. Al final, se incluyen las principales conclusiones.

1. El estado actual del sistema fiscal mexicano

En México, la política fiscal –y, por ende, las políticas públicas– se rige, básicamente, a través de dos instrumentos legales: la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). El primero se encarga de *estimar* la cantidad de recursos que el sector público federal dispondrá en un año fiscal y el segundo se dedica a *asig-*

nar dichos recursos en programas públicos,² mediante la administración burocrática. Según la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), en su artículo 17, “circunstancialmente, y debido a condiciones económicas y sociales que priven en el país, las iniciativas de Ley de Ingresos [LIF] y de Presupuesto de Egresos [PEF] podrán prever un déficit presupuestario.” Por lo tanto, la LIF y el PEF deben “contribuir al equilibrio presupuestario”, donde los recursos recolectados deben ser iguales a los recursos ejercidos.

Legalmente, la LIF es el primer instrumento propuesto y aprobado por el Ejecutivo y el Legislativo, respectivamente, donde se *determina* la cantidad máxima de deuda que el gobierno federal contraerá. También se *estiman* los recursos esperados por concepto de impuestos, derechos, contribuciones, ingresos propios de organismos y empresas públicas federales, entre otros conceptos. El tamaño estimado para la LIF 2016 fue de 24.8% del PIB, donde 3.2% del PIB proviene de deuda; es decir, 21.6% del PIB es la estimación de la recaudación para el año 2016.

En términos generales, estos ingresos se pueden dividir en tres categorías: 1) impuestos principales (*i. e.* ISR, IVA y IEPS a diésel y gasolinas), 2) ingresos propios de instituciones o empresas públicas (*i.e.* Pemex, CFE e IMSS) y 3) renta petrolera (*i. e.* transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo [FMP]) (ver cuadro 1). En éstas se concentra 76.9% de los recursos de la LIF o el 19.1% del PIB. El remanente se divide en deuda (12.8% de la LIF o 3.2% del PIB) y en otros ingresos que, individualmente, son menores a 1% del PIB (que, sumados, agregan 10.4% de la LIF o 2.6% del PIB).

La particularidad de los ingresos provenientes de instituciones o empresas públicas es que éstas mismas, aunque recaudan, también incurren en gastos de operación; por lo tanto, no son ingresos *enteramente* disponibles para el desarrollo de otros programas públicos.³ Además, la deuda, aunque es un ingreso en el presente, representa un gasto en el futuro. De

2 También considera el gasto no programable.

3 Más aún, en la medida que sus gastos de operación sean mayores a los ingresos propios, pueden absorber recursos de otros componentes de la LIF.

este modo, del total de los recursos de la LIF, 66.8 o 16.6% del PIB es la cantidad de recursos recaudados sin compromisos directos para el desarrollo de nuevos programas o políticas públicas.

Cuadro 1

Ley de Ingresos de la Federación 2016

Concepto	Proporción porcentual del total de la LIF 2016 ¹
IVA	15.6
ISR	26.2
IEPS (petrolero)	4.4
PEMEX	8.4
CFE	6.6
Cuotas (IMSS)	5.5
Fondo Mexicano del Petróleo	10.2
Otros ² (< 1% PIB)	10.4
Deuda	12.8

Notas: (1) Debido al redondeo de los decimales, la suma de las proporciones puede ser diferente a 100%; (2) Se refiere a los conceptos que representan menos de 1% del PIB.

Fuente 1. Elaborada por el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria con información de la SHCP.

En el PEF se determina la cantidad de gasto público que se ejercerá para proveer bienes y servicios públicos a través de los diferentes programas presupuestarios. Éste es posible clasificarlo de acuerdo a lo establecido en el Artículo 28 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Existen varias clasificaciones del gasto público que sirven a diferentes necesidades de análisis, las cuales son: administrativa, económica, geográfica y funcional y programática.

Para fines ilustrativos, utilizaremos la clasificación económica para explicar los componentes del gasto público. Esta nos muestra los elementos del gasto donde se ejercen los recursos públicos; su importancia reside en que nos enseña los insumos y factores de producción que el

Sector Público adquiere para su operación y para la producción de bienes y servicios (ver Cuadro 2).

Cuadro 2

Presupuesto de Egresos de la Federación 2016

Concepto	Proporción porcentual del total del PEF 2016 ¹
Gasto corriente	57.4
Participaciones	14.0
Pensiones y jubilaciones	12.6
Gasto de obra pública	10.7
Gasto de capital diferente de obra pública	4.5
Otros (< %1 PIB)	0.8
Fondo Mexicano del Petróleo	10.2
Otros ² (< 1% PIB)	10.4
Deuda	12.8

Notas: : (1) Debido al redondeo de los decimales, la suma de las proporciones puede ser diferente a 100%; (2) Se refiere a los conceptos que representan menos de 1% del PIB.

Fuente. Elaborada por el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria con información de la SHCP.

Hay muchos elementos interesantes en el cuadro anterior. Por ejemplo el gasto corriente acapara más de la mitad del presupuesto. Parte de la explicación radica en los recursos que absorben el sistema de educación pública y el sistema de salud, donde la gran mayoría del gasto va a salarios.

Es importante observar que el gasto en pensiones y jubilaciones ya representa una octava parte del presupuesto, tendencia que, de la mano del cambio en la estructura demográfica, difícilmente se va a revertir. Más aún, al menos por un tiempo puede tener un crecimiento importante en términos relativos.

La combinación de los dos factores anteriores hace que el gasto en inversión pública sea modesto. Como se discutirá más adelante esto tiene importantes implicaciones para el crecimiento económico, el bienestar y la misma robustez del sistema fiscal.

2. Transición demográfica a la mexicana

De acuerdo con las estimaciones del Consejo Nacional de Población (Conapo), en la primera mitad del siglo veintiuno la transición demográfica puede ser delimitada por: 1) una menor proporción de población menor a 15 años, 2) un incremento de la población mayor a 65 años y 3) un incremento de la fuerza productiva de capital humano a través de un incremento de la población entre 15 y 64 años de edad (ver cuadro 3).

El Conapo proyecta que la proporción de población menor de 15 años se reducirá al pasar de 33.2% de la población en el 2015 a 28.3% de la población en 2030. Por otra parte, la población mayor a 65 años crecerá de 6.8% en el 2015 a 10.2% en 2030. A su vez, la población en edad de trabajar (población entre 15 y 64 años de edad) tendrá un crecimiento al pasar de 60.0% en 2015 a 61.4% de la población en 2030. Estas condiciones representan para el país la última fase del *bono demográfico*.

El bono demográfico se refiere a un crecimiento de la población en edad productiva para trabajar. Dicho fenómeno significa una ventana de oportunidad para estimular el ahorro interno, efectuar inversiones en salud, educación, capacitación laboral y la promoción de fuentes de trabajo (Deaton, 2014). En cifras, el bono demográfico se observa de la siguiente manera: para el 2020, se espera que la fuerza productiva se incremente a una cantidad de 82.6 millones de personas, mientras que, en el 2050, se espera se tenga una cifra de 85.5 millones de personas. Esto, a su vez, significa un crecimiento de jóvenes en edades productivas; por ejemplo, el Conapo estima que el número de personas que alcanzará los 18 años, para el 2020 y 2050, sea de 2.2 millones y 1.9 millones, respectivamente.

Cuadro 3
Pirámide de población nacional

	Mujeres	Hombres
	2016	
Edad mediana	28	26
	<i>Distribución</i>	
0 a 17 años		33.2
18 a 64 años		60.0
65 + años		6.8
	2030	
Edad mediana	33	30
	<i>Distribución</i>	
0 a 17 años		28.3
18 a 64 años		61.4
65 + años		10.2

Fuente: Conapo.

La implicaciones de esta transición demográfica no sólo se limitan a un crecimiento del potencial productivo del capital humano del país (Conapo, 2014); también se deben considerar los efectos que tendría en el sistema fiscal mexicano. Es decir, el reto más importante es el aprovechar *efectivamente* el bono demográfico por el cual el país está pasando. Es importante puesto que, mientras ahora existe una amplia población en edades laborales, a la postre podrá significar un gasto importante en pensiones y en servicios de salud. Por lo tanto, incrementar la deuda, mientras el bono demográfico está presente, tiene serios riesgos para el largo plazo.⁴ Aumentar los ingresos o reducir el gasto cuando exista una población relativamente más vieja (y cuando el petróleo es probable que ya no sea una fuente importante de ingresos) puede tener fuertes impactos en el bienestar social.

4 La presencia del bono demográfico es un periodo natural para la formación de capital, esperando que éste ayudará a la economía cuando la población envejezca.

3. Déficit sostenibles versus explosión de la deuda pública

La deuda pública siempre será un tema controversial. En la medida que dichos recursos se tengan que pagar, es muy válido cuestionarse en cuáles casos se justifica su contratación. En la actualidad, la gran mayoría de los sistemas fiscales consideran a la deuda pública un instrumento de política económica. El presente no es el espacio para discutir la pertinencia de los endeudamientos (usos y montos). En lugar de eso, se revisará la idea de sostenibilidad fiscal, es decir, cuando un sistema fiscal se encuentra en riesgo de insolvencia.

Para comenzar, es bueno aclarar que la deuda pública puede ser medida tanto en términos absolutos (típicamente en valores de moneda corriente) o en términos relativos (por lo general, la razón de deuda con respecto a alguna variable de fácil definición y relevante). Para efectos de la siguiente discusión (y en el resto del artículo), vamos a referirnos a la deuda pública como su proporción del Producto Interno Bruto (PIB). Esta medida es de uso estándar en la literatura de finanzas públicas. Dentro de las ventajas del enfoque, se encuentra que el año base para la medición no será relevante. Por ende, definimos el la razón de deuda pública en la economía en un cierto periodo t^5 como:

$$E_t = \frac{Deuda_t}{PIB_t}$$

La pregunta pertinente sería: cuál es el nivel de E_t que no pone en riesgo al sistema fiscal. La cuestión no es trivial. Hasta hace poco existía una especie de regla de dedo que decía que un país tenía un nivel de deuda sostenible si E_t era menor a 100% del PIB, en caso de los países desarrollados, o 60% del PIB, en caso de los países en vías de desarrollo (Reinhart y Rogoff, 2010). Si bien dicha regla es muy sencilla de entender, no existe un fundamento teórico para justificar esos parámetros. Además, la me-

5 Para efectos de este artículo se asume que el momento de la medición es al final del periodo. .

didata trata por igual a sistemas fiscales frágiles y robustos (en términos de recaudación). Quizá una medida más natural es el número de periodos (por lo general años) que se tendría que destinar los ingresos del sistema fiscal para cubrir por completo la deuda:

$$n = \frac{Deuda_t}{Ingresos_t}$$

Esta medida depende en gran parte de la definición de ingresos que se utilice (como se explicará más adelante en el artículo). De cualquier manera, a menores valores de n , menor riesgo de incumplimientos en los pagos de la deuda.

El "señoreaje fiscal" como criterio de sostenibilidad

La idea del señoreaje (monetario) ha sido largamente aceptada. A grandes rasgos, se trata de que un gobierno puede ganar recursos al emitir dinero. No existe algo análogo por el lado fiscal. Sin embargo, para entender la evolución de E_t se tiene que tomar en cuenta una ecuación fundamental:

$$E_t = \frac{Deuda_{t-1} + rf_t}{PIB_{t-1}(1 + \gamma_t)(1 + \mu_t)}$$

donde:

E_t es la razón de deuda pública al final del año t .

PIB_{t-1} es el producto interno bruto del periodo $t-1$.

$Deuda_{t-1}$ es el nivel de deuda al final del periodo $t-1$

rf_t son los requerimientos financieros (endeudamiento) durante el periodo t .

γ_t es el crecimiento económico en el periodo t .

μ_t es la inflación durante el periodo t .⁶

6 Alternativamente se pudiera utilizar PIB_t en el denominador. Sin embargo, para efectos de la discusión es conveniente separar el crecimiento real de la inflación.

Se asume que no hay ajustes cambiarios o contables. También que todos los intereses de la deuda se liquidan durante el periodo t . Es decir, que los intereses generados no incrementan el volumen de deuda, al menos no de manera directa. Si el gobierno necesitara endeudarse para poder pagar los intereses de lo que ya debe, esto ocurriría a través de los requerimientos financieros.

Condición de señoreaje fiscal: para todo rf_t existe un conjunto de combinaciones de γ_t y π_t tal que $E_{t-1} = E_t$. Ver apéndice 1.

La relación presentada arriba, entre niveles de deuda con requerimientos financieros, tasas de crecimiento e inflación, tiene muchas implicaciones de política fiscal y economía política. Quisiéramos resaltar tres de ellas por su importancia.

i) La inflación puede reducir de manera sustancial los niveles de deuda de un país. Piketty (2014) documenta como las grandes deudas de los países europeos en la posguerra se diluyeron en base a un “impuesto inflacionario” que, por cierto, fue muy progresivo. Existe un debate importante hasta dónde esto pudiera replicarse. Hay dos razones que harían más difícil la erosión de la deuda pública por inflación: bancos centrales más efectivos en el combate al aumento de precios y mercados financieros globalizados que castigarían la pérdida en poder adquisitivo de monedas particulares (Cherif y Hasanov, 2012).⁷

ii) Una economía vigorosa (en el sentido de crecimiento económico) puede sostener déficits más altos que una economía ralentizada, *ceteris paribus*. Esto no implica la defensa de una política fiscal expansiva. Lo que se requiere es una discusión a fondo de los multiplicadores fiscales y probablemente distinguir entre los diferentes tipos de gasto público.

7 Típicamente se asume que el “impuesto inflacionario” castiga de manera más importante a los pobres por no poder protegerse mediante la adquisición de activos. En el caso de la deuda pública sus tenedores suelen ser individuos de mayores ingresos. Para evaluar el efecto redistributivo de la erosión de deuda pública vía inflación se necesitan revisar el componente real de las tasas de interés pagadas.

Aquí la experiencia de las economías emergentes asiáticas puede ser relevante (Rafiq, 2013). En la siguiente sección se abundará sobre el tema.

iii) Un país puede manejar déficits fiscales “moderados” manteniendo relaciones deuda / PIB estables. Llamaremos a esta herramienta *señoreaje fiscal*⁸. En la práctica muchos países recurren a pequeños déficits de manera más o menos recurrente (Neumann, 1992). También de aquí se desprende que un criterio de sostenibilidad es hasta dónde un país se está alejando de las condiciones de señoreaje fiscal.

4. Proyección de la deuda pública en México

Una aplicación de las Cuentas Generacionales (CG)

Las CG es un método desarrollado por Auerbach, Gothale y Kotlikoff (1991) para realizar análisis fiscales de largo plazo. Su objetivo es evaluar la sostenibilidad de las políticas fiscales y, de este modo, estimar la carga tributaria que las presentes y las futuras generaciones enfrentarán. Al igual que las Cuentas Nacionales de Transferencia (CNT), su punto de partida es el desarrollo de los perfiles por edades, pero **específicamente** para los ingresos y para el consumo del gobierno (*i.e.* su política fiscal). No obstante, aunque no deja de lado la perspectiva individual (*i.e.* cuánto pagan o reciben las diferentes cohortes), este método sí busca **proyectar** los flujos económicos y fiscales del gobierno, suponiendo, al igual que las CNT, que los perfiles muestran el *estado “estacionario” de la economía*. Por lo tanto, manteniendo los perfiles de los impuestos y de la recepción de los gastos públicos constantes, y considerando un cambio demográfico determinado (es decir, utilizando proyecciones de población), se construye una serie de indicadores sobre la sostenibilidad fiscal y la equidad intergeneracional. La metodología trasciende a una mera estimación del déficit fiscal (el cual refleja únicamente las decisiones del gobierno

8 Reconocemos que el término es impreciso, pero lo mantenemos para efecto de simplificar la discusión.

sobre cuánto y cómo gastar), por lo que busca analizar específicamente cómo es que la política fiscal redistribuye la riqueza entre las diferentes generaciones o cohortes.

Hay dos fenómenos que bajo la lógica de cuentas generacionales queremos discutir en el artículo. La primera de ellas tiene que ver con el resultado presentado en la sección anterior. Dada la estructura actual de la economía mexicana ¿qué niveles de déficits soportaría el sistema fiscal con valores razonables en términos de crecimiento económico e inflación?

La segunda de ellas es más compleja. No todo el gasto público tiene el mismo efecto. Particularmente la inversión en infraestructura pudiera estimular el crecimiento económico no solo en el corto plazo, sino tener importantes efectos a plazos mayores. Esto implicaría que al menos en términos de sostenibilidad fiscal (entendida como una relación E_t constante) déficits más grandes se pueden justificar si están ligados a inversión pública que estimula la economía (*i.e.* genera mayor crecimiento económico) y por ende controla la deuda.

Para analizar la relación entre inversión pública y sostenibilidad fiscal dos consideraciones son primordiales. La primera de ellas tiene que ver con los multiplicadores de gasto público. En base a las investigaciones de Bom y Lighthart (2013, 2014) y Ganelli y Tervala (2016)), se desprenden varios resultados:

- Los efectos multiplicadores del gasto público en inversión son positivos, potencialmente grandes y con considerable prevalencia.
- La forma en que se financian las inversiones importa.
- No todo el gasto público en inversión en infraestructura tiene el mismo efecto en crecimiento y por ende en bienestar. La “calidad” de los proyectos se debe considerar.
- Hay efectos diferenciados entre reacomodar el gasto público (para un nivel de déficit) versus incurrir en un déficit adicional. Más aún, es posible que los efectos no sean lineales.

Lo anterior conlleva que la relación entre sostenibilidad fiscal e inversión pública en infraestructura financiada vía déficit públicos para el caso mexicano es una cuestión empírica. Varios aspectos tendrían que ser investigados, entre los que sobresalen dos: cuál es el estado actual del capital en el país y que proyectos de infraestructura pública se financiarían (incluyendo sus costos y posibles rendimientos).

La segunda consideración es que más allá de que se encuentre que una expansión de la inversión pública en infraestructura genera crecimiento y mayor bienestar social, la incidencia entre generaciones se puede ver afectada. Dadas las complejas relaciones de economía política que pueden surgir, es conveniente analizar el problema a la luz de las cuentas generacionales. Es importante tomar en cuenta que pueden existir diferentes esquemas y mecanismos de compensación (los impuestos y transferencias que cada generación experimentará en el tiempo). Las decisiones tomadas no son neutras con respecto a la incidencia intergeneracional.

Proyecciones al 2030

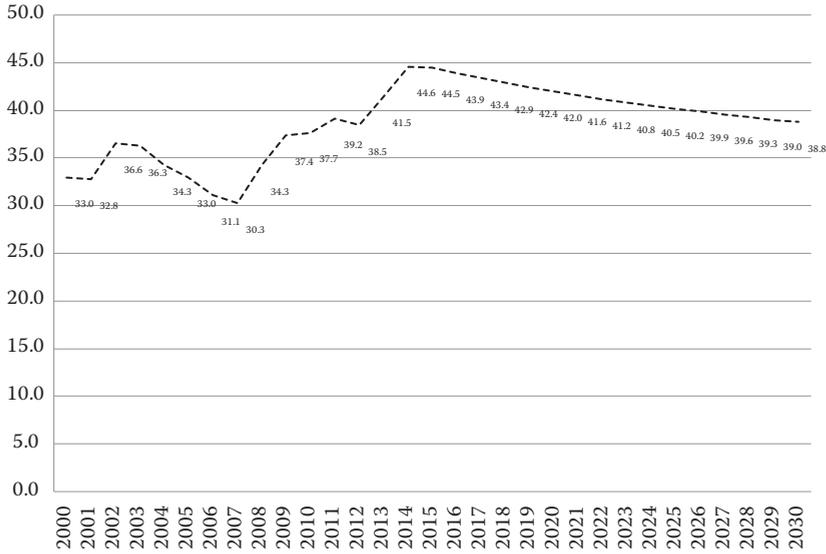
Partiendo de los Saldos Históricos de Requerimientos Financieros del Sector Público Federal (SHRFSPF) o la deuda total del gobierno federal en 2015 se realizaron proyecciones de la evolución de E_t .⁹ La idea es entender la sensibilidad de la sostenibilidad fiscal a diferentes tasas de crecimiento económico y requerimientos financieros.

Se realizaron cuatro proyecciones, todas asumiendo una inflación anual de 3%. Creemos que esto es un supuesto razonable dado que está alineado con la meta de inflación del Banco de México y es congruente con lo observado en los últimos años.

9 Se debe aclarar que son proyecciones y no pronósticos, es decir estamos asumiendo en la lógica de cuentas generacionales que no hay cambios al sistema fiscal.

Gráfica 1

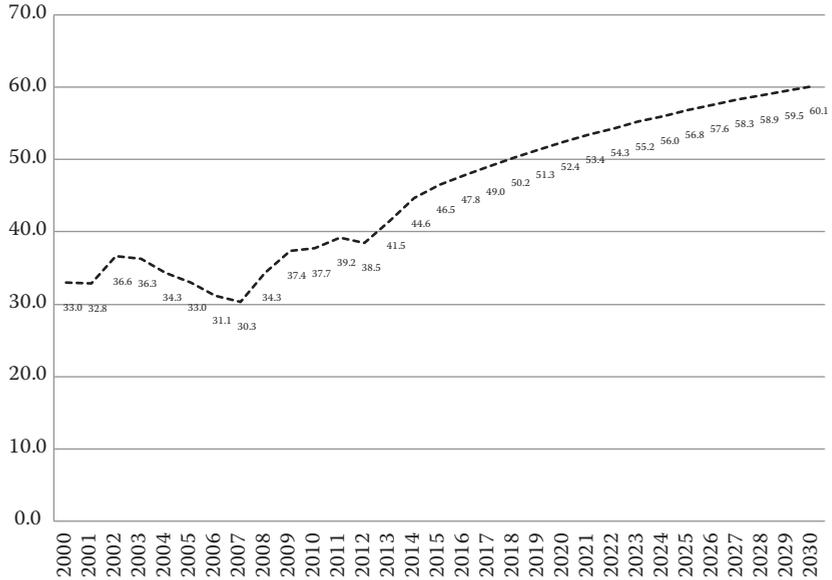
*Proyección de la deuda con crecimiento de 3%,
déficit de 2%, e inflación de 3%*



En el caso de unos requerimientos financieros de 2% del PIB y con una inflación relativamente baja de 3% anual, un crecimiento económico de 3% es suficiente para mantener estables (incluso con una ligera tendencia a la baja) los SHRFSPF. Probablemente en su estado actual, éste es el nivel de señoreaje fiscal de la economía mexicana.

Gráfica 2

Proyección de la deuda con crecimiento de 3%,
déficit de 4%, e inflación de 3%

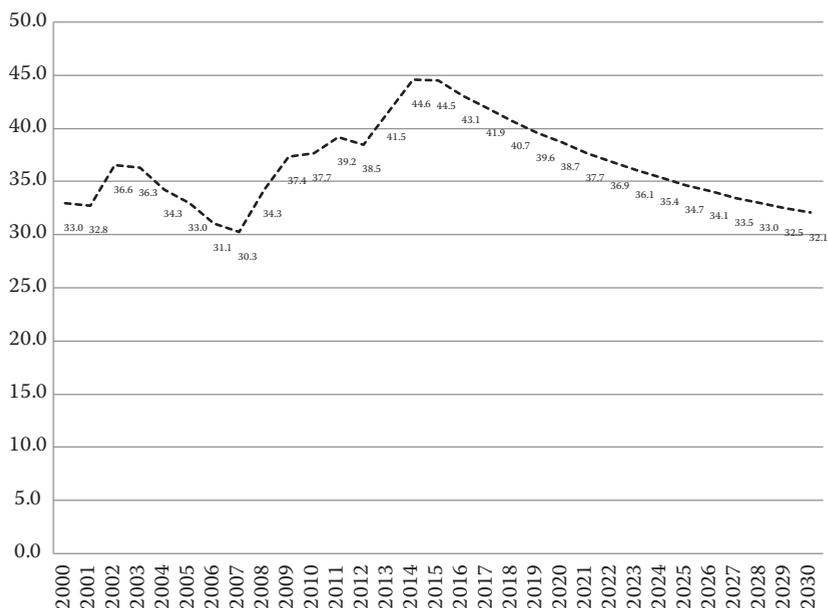


Este escenario es muy importante, ya que se asemeja a los valores que han ocurrido en los últimos 5 años. Aquí la proyección simple implica un crecimiento constante de los SHRSFSP hasta pasar 60% del PIB. Dada la recaudación tributaria del sistema fiscal en el país, se requerirían más de 4 años de los ingresos tributarios completos para cubrir dicho monto.¹⁰ Claramente éste es un escenario de insostenibilidad fiscal.

¹⁰ Serían ligeramente menos de 4 años si se incluyen las contribuciones a la seguridad social.

Gráfica 3

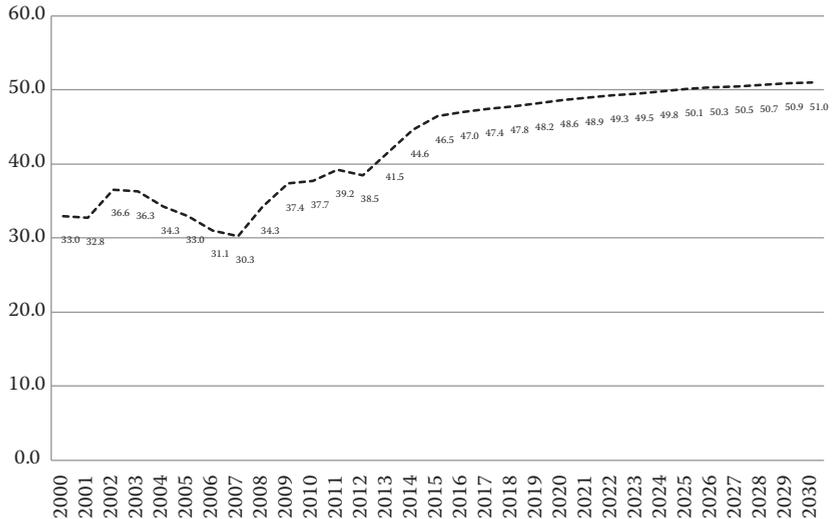
*Proyección de la deuda con crecimiento de 5%,
déficit de 2%, e inflación de 3%*



En contraste con el escenario anterior, un crecimiento económico vigoroso de 5% anual con un déficit moderado de 2% anual, mete bajo control a la deuda federal. Antes de estabilizarse la relación deuda / PIB habría una importante reducción. El problema es que la economía mexicana lleva muchos años sin mostrar estos niveles de crecimiento económico por un periodo sostenido. Es probable que las condiciones estructurales del país no sean las adecuadas actualmente para lograrlo. El segundo asunto a considerar es que los requerimientos financieros de los últimos años han sido mayores a 2% del PIB y mucho más cercanos a 4% del PIB. A continuación examinaremos ese escenario.

Gráfica 4

Proyección de la deuda con crecimiento de 5%,
déficit de 4%, e inflación de 3%.



Asumiendo una inflación de 3% anual y déficit de 4% del PIB, un crecimiento del 5% del PIB logra estabilizar la deuda pública federal después de unos años de incrementos en los saldos totales. Aquí las consideraciones son dos. Primero como se mencionaba en el escenario anterior, la economía mexicana lleva muchos años sin tener periodos sostenidos con esas tasas de crecimiento. Segundo, aun siendo estables los saldos de la deuda, los intereses pagados anualmente pudiera resultar onerosos si la convergencia se da a un nivel alto.

El último escenario solo viene a reforzar los resultados anteriores, una economía creciendo vigorosamente puede tener déficits grandes manteniendo la relación deuda / PIB constante o incluso reduciéndola.¹¹

11 Varios países de América Latina vivieron esta situación durante el *boom* de las materias primas en la década anterior. El problema radica en que, al caer las tasas de crecimiento, los déficit ya no se pueden mantener tan fácilmente. El

5. Los grandes retos del sistema fiscal mexicano

¿Cómo clasificar los retos del sistema fiscal mexicano? Dado lo amplio de una posible discusión, solo se presentará una enumeración con explicaciones muy breves. Para tales efectos se clasificarán los retos del sistema fiscal en dos bloques. El primero de ellos se refiere a tendencias concretas que hay que abordar, el segundo al manejo de la deuda pública.

Tendencias

Con base en las secciones del artículo, cuatro retos se derivan de manera directa:

- a) Unos débiles ingresos tributarios no petroleros. Siendo la suma de los ingresos tributarios no petroleros y las contribuciones a la seguridad social de alrededor de 14% del PIB, será muy difícil sostener las funciones de un estado moderno. Las posibilidades de financiamiento por otras fuentes (ingresos petroleros, financiamiento, etcétera) son en el mejor de los casos limitadas.
- b) El gasto público se rige más por inercias que por un diseño de políticas públicas. Con una estructura programática cuya raíz data de hace más de cuarenta años y que ha evolucionado en gran parte por inercias, la calidad del gasto público siembra amplias dudas. Es importante ligar al gasto público a objetivos (evaluables) o a derechos ciudadanos. Esto permitiría dar un sentido concreto al sistema fiscal del país.
- c) El problema de la seguridad social. Una seguridad social robusta e incluyente puede ser una de las políticas redistributivas más eficaces de cualquier gobierno (Deaton, 2014). Sin embargo, sus dos grandes vertientes, pensiones y los sistemas de salud pública, presentan enormes problemas de fondeo. La transición demográfica (con un fuerte envejecimiento de la población) aumentará de manera muy importante la necesidad de recursos.

querer tener la deuda pública bajo control en base a pura inflación puede implicar castigos por parte de los mercados financieros que demandarían tasas de interés cada vez mayores. Esto a su vez dispara el costo del servicio de la deuda, lo cual puede llevar a los países a requerimientos financieros cada vez más altos y generar una espiral muy peligrosa.

d) Inversión en infraestructura. Uno de los costos de oportunidad más altos de los recursos petroleros extraordinarios de los últimos años es la posibilidad de haber desarrollado ampliamente la infraestructura del país. Esto no ocurrió. Ahora ante la precariedad de los ingresos públicos la duda que surge es cómo financiar la inversión pública. La competencia por recursos entre rubros del gasto público será compleja. Limitar la inversión en infraestructura puede tener importantes consecuencias de crecimiento económico en el mediano y largo plazo, y en la sostenibilidad del sistema fiscal mismo.

El problema de la deuda pública

Muy ligada a la cuestión de la baja presión fiscal, se encuentra el problema de la deuda pública. Por un lado preocupa que en los últimos años los presupuestos han sido cuadrados con requerimientos financieros de entre 3 y 4% del PIB. Esta fuente de ingresos presenta límites muy evidentes.

La deuda total del gobierno federal (SHRFSPF) ronda 48% del PIB. Con unos ingresos tributarios no petroleros (excluyendo las cuotas a la seguridad social) de alrededor de 12% del PIB, se requerirían cerca de cuatro años completos de ingresos para cubrir la deuda. Esto se debe tomar en cuenta cuando se señala que México tiene una deuda reducida con respecto a economías similares. La aseveración es cierta, pero también tiene ingresos fiscales muy pequeños con respecto a los mismos países, lo que genera una capacidad de endeudamiento más limitada.

Segundo, los ejercicios de proyección presentados son muy reveladores. Dadas las tasas de crecimiento económico e inflación observadas en los últimos años, las finanzas públicas del país pueden “soportar” un déficit de alrededor de 2% del PIB. Si se le exige al sistema fiscal incurrir en requerimientos financieros en el orden de 4% del PIB, la tasa de crecimiento de la deuda del gobierno federal pone en un mediano plazo en riesgo la sostenibilidad del sistema fiscal.

6. Conclusiones

Encontramos un sistema fiscal frágil: con una presión fiscal muy baja y la necesidad de financiamientos a niveles que representan un riesgo en el mediano plazo. Esta fragilidad fiscal se ve aumentada cuando se considera la transición demográfica que vive el país. Los mercados laborales no han permitido que el bono demográfico se traduzca en aumentos considerables de la recaudación. Así mismo, el envejecimiento de la población pone una enorme presión en la seguridad social, tanto por el lado de las pensiones como por el lado de los sistemas de salud pública.

Si bien una reforma fiscal debe proveer de una mayor recaudación al gobierno, sus beneficios serían muy limitados si no se presenta una revisión a fondo del gasto público. Arrastrando una estructura presupuestaria arcaica, el gasto público se ha movido en gran parte por inercia. Una de las consecuencias de lo anterior es que los extraordinarios recursos petroleros de la década anterior hayan tenido magros efectos en términos de desarrollo.

Una revisión a fondo del gasto público incluye tener objetivos muy claros de qué se espera obtener por medio del actuar del gobierno. Sería conveniente evaluar la posibilidad de desarrollar un sistema fiscal con los derechos ciudadanos como cimiento. Es importante prever que los siguientes años van a presenciar recursos fiscales insuficientes. Esto implica que la competencia por financiamiento se va a agudizar. Lo anterior puede tener fuertísimas implicaciones de política pública (y economía política). Decisiones como invertir en infraestructura versus seguridad social, impactan tanto el crecimiento económico como la redistribución del ingreso, con fuertes diferencias en incidencia intergeneracional. El desarrollo del país pasa por el diseño de un sistema fiscal moderno en concordancia.

Apéndice 1

Condición de señoreaje fiscal: para todo rf_t existe un conjunto de combinaciones de γ_t y μ_t tal que $E_t = E_{t-1}$

Definiendo k como una constante tal que $E_t = E_{t-1} = k$ tenemos:

$$k = \frac{Deuda_{t-1} + rf_t}{PIB_{t-1}(1 + \gamma_t)(1 + \mu_t)}$$

Lo que implica:

$$k(PIB_{t-1}(1 + \gamma_{t-1})(1 + \mu_{t-1})) = Deuda_{t-1} + rf_t$$

y

$$(1 + \gamma_{t+1})(1 + \mu_{t+1}) = \frac{Deuda_{t-1} + rf_t}{kPIB_{t-1}}$$

Si llamamos H_t a la combinación de los dos efectos, tenemos que:

$$(1 + \gamma_{t+1})(1 + \mu_{t+1}) = H_t$$

y

$$H_t = \frac{Deuda_{t-1} + rf_t}{kPIB_{t-1}}$$

Nótese que H_t es creciente en los rf_t . Dicho de otra forma, para preservar una relación deuda / PIB constante, mayores requerimientos financieros implican mayor tasa de crecimiento económico y/o inflación. Con una economía más vigorosa o aumentos de precios mayores, la capacidad de señoreaje fiscal del gobierno se incrementa.

Referencias

- Auerbach, A.J., J. Gokhale, L.J. Kotlikoff, "Generational accounts—a meaningful alternative to deficit accounting", National Bureau of Economic Research, 1991
- Bom, P.R.D y J. E. Ligthart R, "What have we learned from three decades of research on the productivity of public capital", *Journal of Economic Surveys* 28, 889–916, 2013
- Bom, P.R.D y J. E. Ligthart , "Public infrastructure investment, output dynamics, and balanced budget fiscal rules" *Journal of Economic Dynamics & Control* 40, 334–354, 2014
- Cherif, R. y F. Hasanov. *Public Debt Dynamics: The Effects of Austerity, Inflation, and Growth Shocks*. International Monetary Fund. 2012
- CIEP *Implicaciones del Paquete Económico 2014: Reforma Hacendaria 2014, componentes e implicaciones*. Septiembre 2013
- CONAPO. *Proyecciones de la Población 2010-2050: Aspectos generales de los resultados de las proyecciones de Población*. http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Aspectos_Generales_de_los_resultados_de_las_Proyecciones_de_Poblacion. 2014
- Deaton, Angus. *The Great Escape: Health, Wealth, and the Origins of Inequality*. Princeton University Press. 2013
- Ganelli, G. y J. Tervala, "The Welfare Multiplier of Public Infrastructure Investment", International Monetary Fund, WP/16/40, 2016.
- Neumann, Manfred. *Seigniorage in the United States: How Much Does the U.S. Government Make from Money Production*. Federal Reserve Bank of St. Louis. 1992
- OECD/ECLAC/CIAT. *Revenue Statistics in Latin America 2012*. OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264183889-en-fr>. 2012
- Piketty, Thomas. *Capital in the Twenty-First Century*. Harvard University Press. April 2014
- Rafiq, Sohrab. *The Growth and Stabilization Properties of Fiscal Policy in Malaysia*. IMF Working Paper. 2013
- Reinhart, C. and K. Rogoff. Growth in a Time of Debt. *American Economic Review* 100(1): 573-578. 2010

