

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

PERSPECTIVAS DE LAS FINANZAS
PÚBLICAS DE MÉXICO.

Alejandro Werner.¹

Fabián Valencia.²

I. INTRODUCCIÓN.

La gestión macroeconómica en México ha mejorado considerablemente desde los años noventa, lo que le permitió confrontar la crisis financiera mundial con sólidos márgenes fiscales. Prácticas bancarias poco sólidas, desequilibrios externos, y una deuda pública compuesta principalmente por deuda a corto plazo y denominada en moneda extranjera culminaron a mediados de los años noventa en la crisis del Tequila. Desde entonces, mucho ha cambiado. En lo que corresponde a las finanzas públicas, los años previos a la crisis financiera global del 2009 se caracterizaron por la reducción de los déficits fiscales, niveles prudentes de deuda pública, denominada principalmente a largo plazo y en moneda local, y la aprobación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) que buscaba afianzar esas mejoras. Gracias a estos márgenes fiscales, México pudo evitar un comportamiento procíclico en el año 2009.

¹ Alejandro Werner asumió el cargo de Director del Departamento del Hemisferio Occidental del Fondo Monetario Internacional (FMI) en enero de 2013. Ciudadano de México, ha tenido una distinguida trayectoria en el sector público y privado, así como en el mundo académico. Fue Subsecretario de Hacienda y Crédito Público de México entre diciembre de 2006 y agosto de 2010, titular de banca corporativa y de inversión de BBVA-Bancomer (de agosto de 2011 a fines de 2012). Asimismo, se desempeñó como Director de Estudios Económicos en el Banco de México y docente de ITAM, del Instituto de Empresa de Madrid y de la Universidad de Yale. Tiene a su nombre una multitud de obras. Werner fue designado Joven Líder Mundial por el Foro Económico Mundial en 2007. Se doctoró en el Instituto Tecnológico de Massachusetts en 1994.

² Fabián Valencia es Economista Principal en el Departamento del Hemisferio Occidental del FMI. Previamente, trabajó en el grupo de macrofinanzas del Departamento de Estudios y en el grupo de resolución de crisis del Departamento de Mercados Monetarios y de Capital. Sus estudios abordan la intermediación financiera y su relación con la economía real, la estructura de capital de los bancos y las crisis bancarias, en particular sus consecuencias económicas y las respuestas de política económica para mitigar su impacto en la economía real. Ha recibido un doctorado en Economía de la Universidad Johns Hopkins.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

No obstante, desde la crisis, los niveles de déficit fiscal se han mantenido elevados. Al 2014, el déficit fiscal más que duplica los niveles vistos durante el quinquenio previo a la crisis financiera mundial, mientras que la deuda bruta ha aumentado a un ritmo más rápido que el promedio de los mercados emergentes. Así pues, el estímulo fiscal inyectado en el 2009 ha sido revertido solo parcialmente mientras que mercados emergentes comparables lo han hecho casi por completo.

Este capítulo analiza los desafíos fiscales que enfrenta México y recomienda vías para fortalecer aún más las finanzas públicas. Examina los factores que han incidido en la demora de la consolidación fiscal hasta el momento, los principales riesgos para las finanzas públicas a corto plazo, debilidades que aún persisten en el marco fiscal y las posibles políticas para alcanzar una trayectoria descendente del endeudamiento. Entre las principales conclusiones de este capítulo se incluyen las siguientes:

- Los elevados ingresos petroleros desde mediados de los años 2000 hasta la crisis se destinaron a financiar aumentos permanentes del gasto que ha sido difícil revertirlos en un contexto de una recuperación económica lenta e ingresos petroleros debilitados.
- Reducir el endeudamiento y el déficit es crítico para mantener la credibilidad de las finanzas públicas. Este documento analiza varias alternativas: reducir el gasto para alinearlos mejor con fuentes permanentes de ingresos, aprovechando la iniciativa de presupuesto “base cero” para identificar ineficiencias; aumentar los impuestos al carbono; ampliar la base del IVA y mejorar la recaudación de impuestos.
- La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) fue efectiva en permitir flexibilidad en respuesta a la crisis. Sin embargo, no fue efectiva en restringir el déficit fiscal en el periodo posterior a la crisis y garantizar el retorno a niveles de déficits fiscales sostenibles en un periodo adecuado.
- Para fortalecer el marco fiscal es necesario añadir una nueva ancla nominal que podría adoptar la forma de un techo explícito permanente a los requerimientos financieros del sector público (el cual definiría un techo implícito a la deuda pública que podría hacerse explícito eventualmente). Adicionalmente, es necesario endurecer la cláusula de circunstancias excepcionales de la LFPRH y el grado de discreción proporcionado por la misma. De esta forma, políticas fiscales contracíclicas serían utilizadas únicamente en casos de choques severos. Esto obedece al hecho de que la experiencia reciente demuestra que es difícil revertir aumentos en el gasto además de la incertidumbre innata, especialmente durante recesiones leves, en la medición de la brecha del producto.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

- Adicionalmente, un consejo fiscal independiente ayudaría a mantener la disciplina fiscal al informar el debate público sobre la importancia de mantener una posición fiscal sólida.
- Reformas a las reglas de operación del Fondo Mexicano del Petróleo y del Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios orientadas a que se ahorre una fracción mayor de los ingresos fiscales excedentes permitirían proteger aún más el gasto público de choques transitorios a los ingresos.

II. PRINCIPALES TENDENCIAS FISCALES DESDE EL TEQUILA.

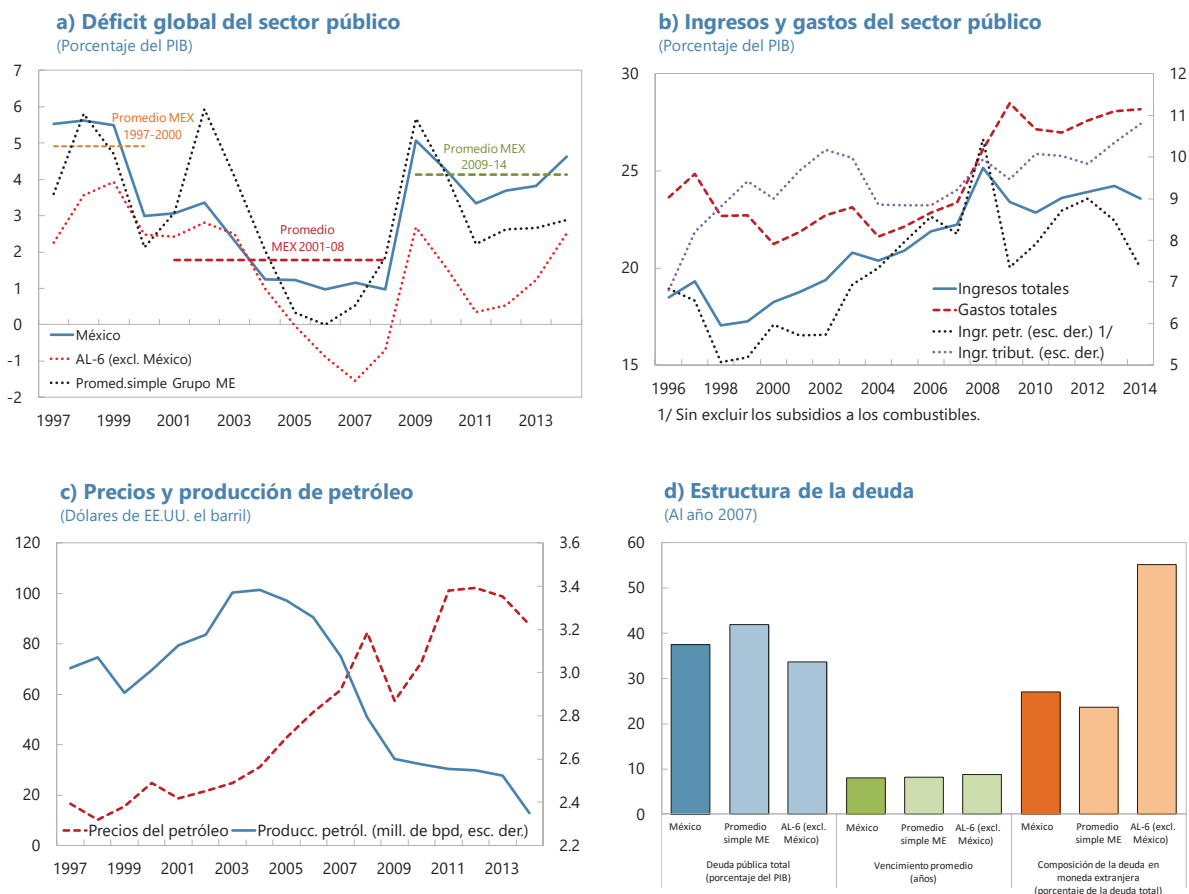
México acumuló importantes márgenes fiscales desde la crisis del Tequila. Los años previos a la crisis financiera mundial se caracterizaron por la reducción del déficit público y por una composición y niveles prudentes de deuda pública, lo que permitió que México adoptara medidas contracíclicas durante la crisis financiera mundial del 2009. No obstante, seis años después, el estímulo fiscal no ha sido revertido y la deuda pública ha aumentado a una tasa más alta que el promedio de los mercados emergentes. Rigideces en el gasto público y una recuperación económica débil han complicado la consolidación fiscal. Si bien la deuda pública sigue siendo sostenible, es conveniente iniciar un proceso de disminución del endeudamiento para reducir la probabilidad de una pérdida de credibilidad.

A. Desde el Tequila hasta la crisis financiera mundial.

Desde mediados de los años noventa y hasta la crisis financiera mundial, México fortaleció considerablemente sus márgenes fiscales. Tras alcanzar niveles del 5% del PIB durante el período 1997–2000, el déficit fiscal —medido por los requerimientos financieros del sector público (RFSP)— disminuyó a aproximadamente 1% del PIB durante el período 2004-2008 (figura 1a). Esta reducción fue posible gracias al fortalecimiento de los ingresos públicos y a la estabilización general del gasto durante el período 1996-2007. Durante este período, los ingresos públicos aumentaron fundamentalmente a raíz de los ingresos petroleros, debido al fuerte aumento de los precios del petróleo (figura 1b). Durante el período 2004-2008 los precios del petróleo se cuadruplicaron, contrarrestando ampliamente una caída de 20% de la producción de petróleo (figura 1c). La recaudación tributaria también aumentó, aunque en menor medida. Estas tendencias permitieron que México enfrente la crisis financiera mundial con bajos niveles de déficit fiscal y de deuda pública, la que además tenía un vencimiento promedio de largo plazo y estaba denominada principalmente en moneda local (figura 1d).

————— Tomo I —————
 La Economía y las Finanzas Públicas

FIGURA 1
 TENDENCIAS Y MÁRGENES FISCALES.³



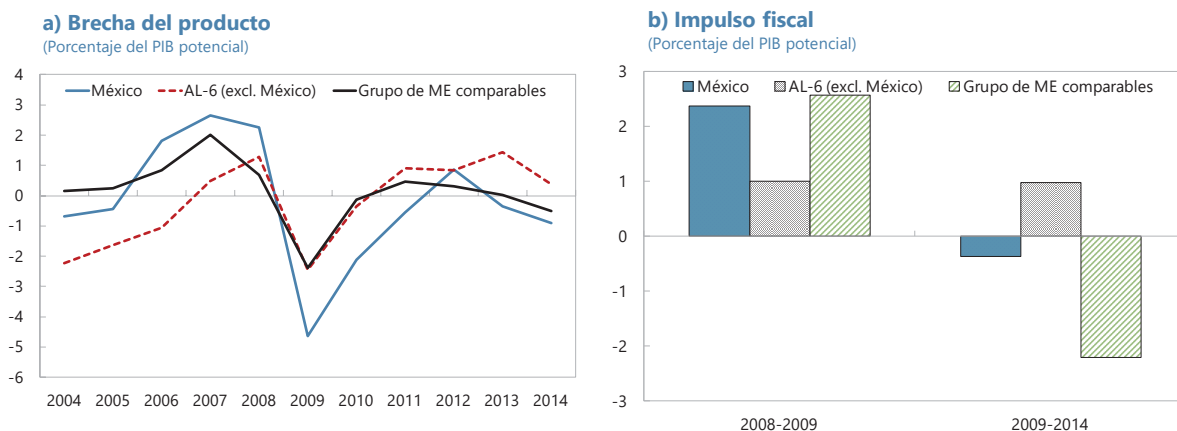
Fuentes: FMI, *Perspectivas de la economía mundial*; Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y estimaciones de los autores.

La crisis mundial tuvo un gran impacto en la economía mexicana abriendo una brecha del producto importante, mucho mayor que en otros mercados emergentes (figura 2a). Sin embargo, los márgenes fiscales que México constituyera antes de la crisis le permitieron tomar medidas contracíclicas para atenuar los efectos económicos del choque e inyectar un estímulo fiscal del orden de 2½ puntos porcentuales en el 2009 (figura 2b), el cual se dio en parte a través de un aumento del gasto público.

³La crisis mundial tuvo un gran impacto en la economía mexicana abriendo una brecha del producto importante, mucho mayor que en otros mercados emergentes (figura 2a). Sin embargo, los márgenes fiscales que México constituyera antes de la crisis le permitieron tomar medidas contracíclicas para atenuar los efectos económicos del choque e inyectar un estímulo fiscal del orden de 2½ puntos porcentuales en el 2009 (figura 2b), el cual se dio en parte a través de un aumento del gasto público.

————— Tomo I —————
 La Economía y las Finanzas Públicas

FIGURA 2
 BRECHA DEL PRODUCTO E IMPULSO FISCAL.⁴



Fuentes: FMI, Perspectivas de la economía mundial; Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y estimaciones de los autores.

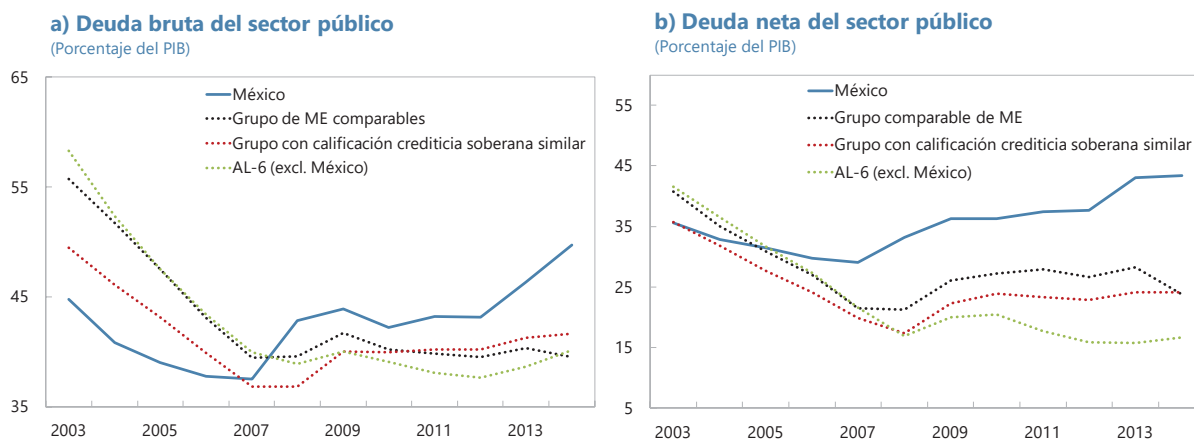
B. Secuelas de la crisis.

Desde el 2009, el saldo fiscal estructural ha mejorado tan solo en $\frac{3}{4}$ de punto porcentual, mientras que otros mercados emergentes —en promedio— al 2014 habían revertido el estímulo fiscal casi por completo. Los RFSP en el 2014 en México alcanzaron un 4,6% del PIB, un nivel muy superior a los niveles de mediados del 2000. La deuda bruta ha aumentado de 45% del PIB en el 2009 a un 50% del PIB en el 2014 (figura 3a).

⁴Notas: El impulso fiscal se calcula como el negativo de la variación del saldo fiscal estructural. AL-6, excluido México, comprende Brasil, Chile, Colombia, Perú y Uruguay. El grupo de mercados emergentes (ME) comparables comprende India, Indonesia, Polonia, Rusia, Tailandia y Turquía.

———— Tomo I ————
La Economía y las Finanzas Públicas

FIGURA 3
DEUDA PÚBLICA BRUTA Y NETA.⁵



Fuentes: FMI, Perspectivas de la economía mundial; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; estimaciones de los autores y calificaciones asignadas por la agencia Fitch.

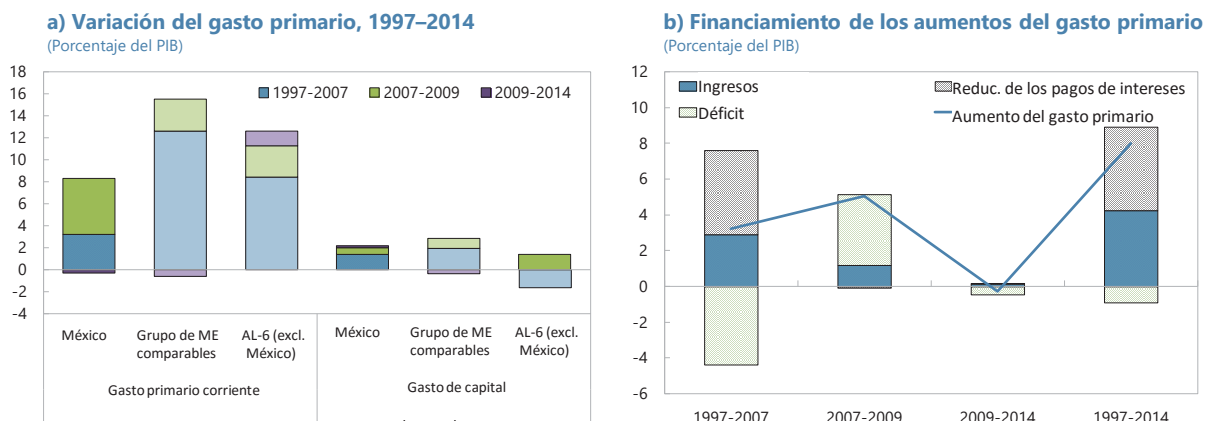
La deuda pública neta corresponde al saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público. La deuda bruta se obtiene sumando los activos financieros del sector público a la deuda pública neta.

Aumentos permanentes del gasto —en medio de un auge petrolero que resultó ser transitorio— y la débil recuperación económica están complicando el proceso de consolidación fiscal. La producción de petróleo continuó disminuyendo desde la crisis y, más recientemente los precios del petróleo han empezado a caer. En consecuencia, ha resultado difícil revertir los aumentos en el gasto público. La mayor parte del aumento del gasto público se registró en el gasto corriente primario (figura 4a), principalmente alrededor de la crisis cuando éste subió a una tasa muy superior al promedio de los mercados emergentes, financiado mayormente a través de un aumento en el déficit fiscal (figura 4b).

⁵Notas: AL-6, excluido México, comprende Brasil, Chile, Colombia, Perú y Uruguay. El grupo de mercados emergentes (ME) comparables comprende India, Indonesia, Polonia, Rusia, Tailandia y Turquía. Para México, el déficit global del sector público corresponde a los RFSP; por otro lado, los ingresos y gastos se han ajustado conforme a las definiciones del MEFP 2001, incluida la clasificación de los subsidios a los combustibles como gasto.

————— Tomo I —————
 La Economía y las Finanzas Públicas

FIGURA 4
 GASTO PRIMARIO.⁶



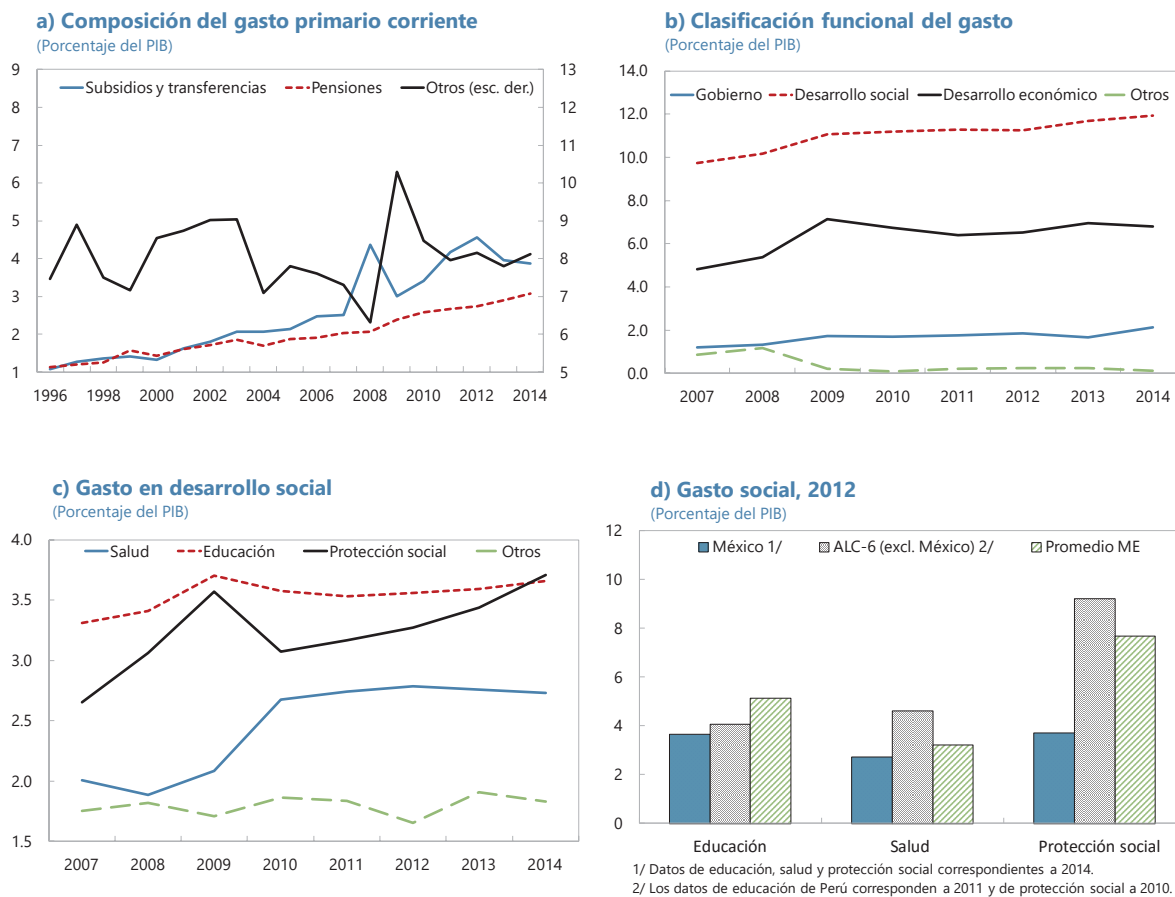
Fuentes: FMI, Perspectivas de la economía mundial; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; OCDE y estimaciones de los autores.

El aumento del gasto en pensiones, en subsidios y transferencias explican una fracción importante del aumento del gasto corriente primario. De hecho, el incremento en subsidios y transferencias —incluidas las transferencias asociadas con programas sociales— se aceleró desde el 2007 (figura 5a). Visto desde una clasificación funcional, el aumento del gasto ha sido más pronunciado en las áreas de desarrollo social y económico (figura 5b). El aumento de esta última categoría obedece casi en su totalidad a gastos relacionados al sector energía, incluida PEMEX. El aumento en el gasto en desarrollo social se explica principalmente por incrementos en las áreas de educación, salud y protección social (figura 5c), principalmente en gasto corriente. No obstante, los niveles de gasto en educación y salud en México son aún más bajos que los observados en otros mercados emergentes y países de la región (figura 5d). Sin embargo, para mantener la tendencia del gasto en estas áreas se necesita realizar reducciones en otras y encontrar nuevas fuentes de ingresos tributarios permanentes.

⁶Notas: El impulso fiscal se calcula como el negativo de la variación del saldo fiscal estructural. AL-6, excluido México, comprende Brasil, Chile, Colombia, Perú y Uruguay. El grupo de mercados emergentes (ME) comparables comprende India, Indonesia, Polonia, Rusia, Tailandia y Turquía.

Tomo I
 La Economía y las Finanzas Públicas

FIGURA 5
 TENDENCIAS DEL GASTO POR ÁREA.⁷



Fuentes: FMI, Perspectivas de la economía mundial; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; OCDE y estimaciones de los autores.

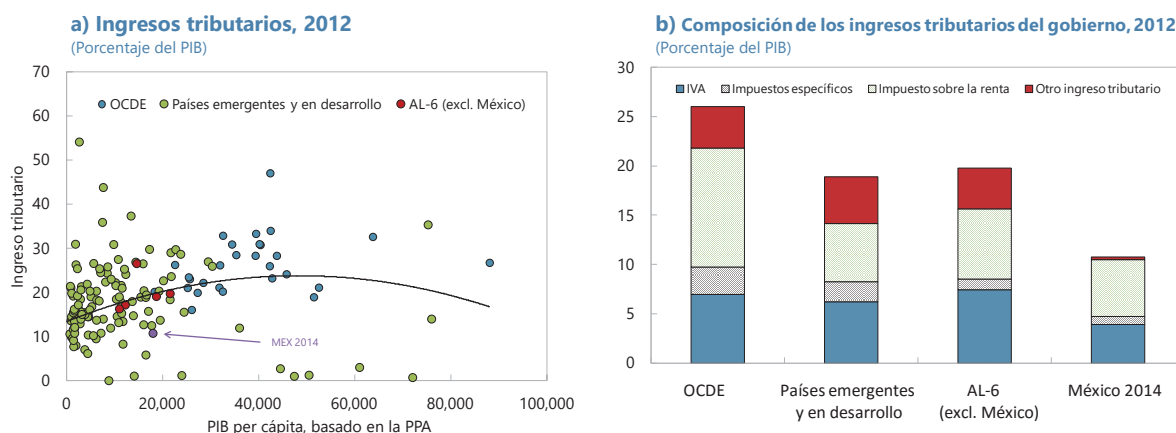
México ha llevado a cabo cuatro reformas tributarias en la última década que han contribuido a un aumento estimado de los ingresos tributarios en el orden de tres puntos porcentuales del PIB al 2015, incluyendo el impacto de la última reforma.⁸ Aun así, actualmente los ingresos tributarios en México siguen siendo bajos en comparación con otros países (figuras 6a y 6b). Las modestas mejoras de la recaudación después de cada reforma inevitablemente generan expectativas en el sector privado de más reformas tributarias en el futuro. Esta incertidumbre —aunque involuntaria— afecta negativamente a la inversión privada. Por ello sería conveniente tener reformas fiscales más ambiciosas pero menos frecuentes.

⁷Notas: El grupo con calificación crediticia similar asignada por la agencia Fitch incluye Brasil, Chile, Colombia, India, Polonia, Rusia, Sudáfrica, Tailandia y Turquía. AL-6, excluido México, comprende Brasil, Chile, Colombia, Perú y Uruguay. El grupo de mercados emergentes (ME) comparables comprende India, Indonesia, Polonia, Rusia, Tailandia y Turquía.

⁸ Excluyendo ingresos por el IEPS que se ven afectados por la reciente reducción en los precios del petróleo.

———— Tomo I ————
 La Economía y las Finanzas Públicas

FIGURA 6
 INGRESOS TRIBUTARIOS.



Fuentes: FMI, Perspectivas de la economía mundial; autoridades nacionales; OCDE y estimaciones de los autores.

En resumen, altos déficits fiscales en años recientes en México han llevado a que la deuda pública aumente. El nivel de deuda bruta (50% del PIB en 2014) es elevado en comparación a otros mercados emergentes. Sin embargo, un análisis de sostenibilidad permite concluir que la deuda pública de México es sostenible bajo las proyecciones actuales de mediano plazo (figura 7a; FMI, 2014a). Asimismo, la estructura de deuda pública de México continúa siendo sólida, con un perfil medio de vencimientos y de denominación en moneda local similar a los niveles observados antes de la crisis y a la de países homólogos (figura 7b).

No hay consenso en la literatura económica con respecto a umbrales de deuda más allá de los cuales las perspectivas de crecimiento se ven afectadas (FMI, 2012), y la evidencia empírica sugiere un bajo nivel de sensibilidad de los diferenciales de tasas de interés a los niveles de endeudamiento (por ejemplo, Dell’Erba *et al.*, 2013; Bellas *et al.*, 2010).⁹ Sin embargo, esta evidencia empírica no capta el riesgo de cambios abruptos en las percepciones del mercado tras una pérdida de credibilidad.¹⁰ Debido precisamente a esta naturaleza incierta de los mercados —caracterizada por aumentos considerables de tasas de interés cuando se pierde la confianza—, es que la gestión fiscal debe abordarse con prudencia. Cuando un país queda atrapado en un equilibrio de baja credibilidad, es muy difícil volver atrás.

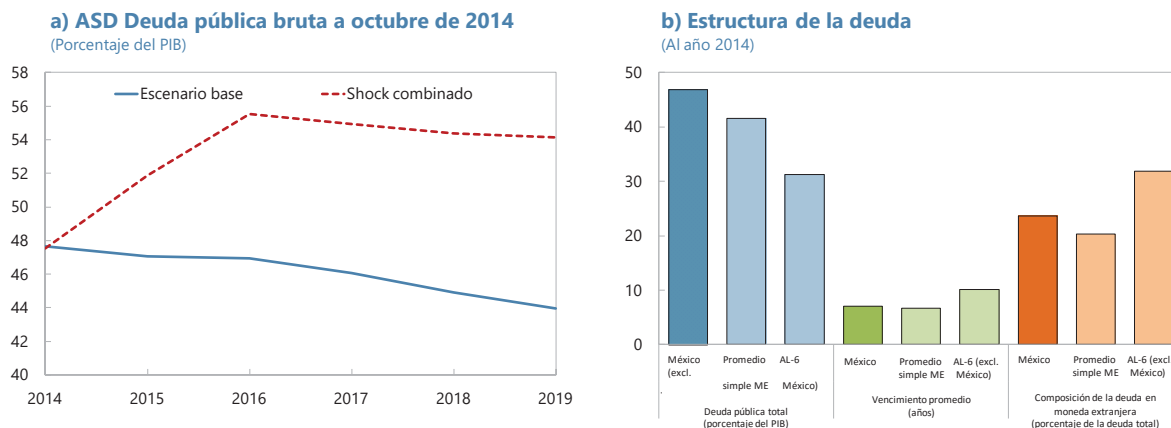
⁹ Dell’Erba *et al.* (2013) y Bellas *et al.* (2010) concluyen que un aumento del 1% del coeficiente de deuda pública-PIB se traduciría en un aumento de entre 2 y 5 puntos básicos en los diferenciales de tasas de interés.

¹⁰ Durante 2010–2011, los diferenciales de tasas de interés de la deuda soberana de Portugal e Irlanda se situaron entre 300 y 700 p.b. por encima del nivel sugerido por una relación lineal entre diferenciales y niveles de deuda (De Grauwe y Yi, 2012).

————— Tomo I —————
 La Economía y las Finanzas Públicas

FIGURA 7

SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA.¹¹



Fuentes: Autoridades nacionales; FMI (2014a), estimaciones de los autores, y agencia Fitch. ASD: Análisis de sostenibilidad de la deuda.

III. DE CARA AL FUTURO: DESAFÍOS Y OPCIONES DE POLÍTICAS.

El gobierno prevé reducir gradualmente los RFSP de un 4,6% del PIB en 2014 a un 2,5% para el 2018. Esta iniciativa de consolidación, además de afianzar la credibilidad de la política fiscal, crearía el espacio para enfrentar desafíos a corto y mediano plazo, incluida la caída significativa de los precios del petróleo y los mayores riesgos a la producción del petróleo. Afianzar la regla fiscal con una nueva ancla nominal, y fortalecer el marco institucional para el seguimiento y la evaluación de la política fiscal contribuirían a reforzar la disciplina fiscal.

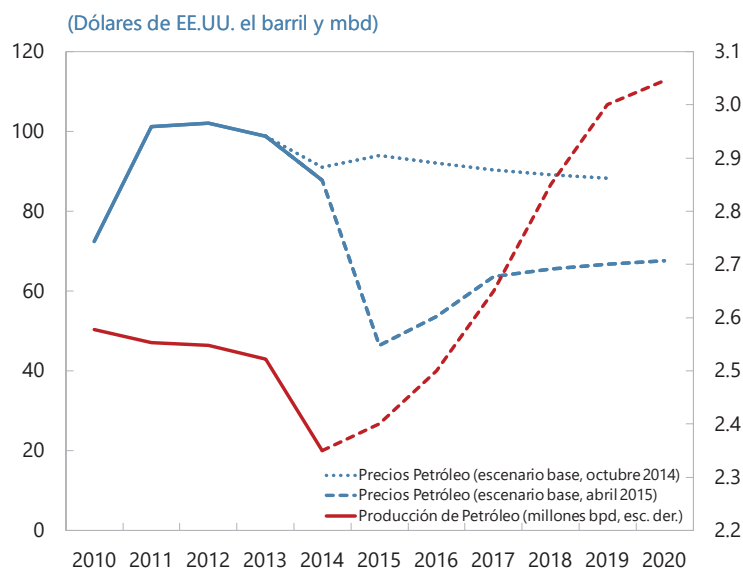
A. Desafíos a mediano y corto plazo.

En los últimos diez años, el aumento de los precios del petróleo —salvo la disminución transitoria durante la crisis financiera mundial— neutralizó el impacto que una menor producción tuvo en las finanzas públicas. Sin embargo, desde mediados de 2014, los precios del petróleo se derrumbaron. Las proyecciones actuales sugieren una recuperación gradual de los precios del petróleo, pero hasta niveles mucho más bajos que los que se esperaba tan solo hace menos de un año (figura 8). Mientras tanto, la producción de petróleo sigue en descenso, una tendencia que se espera se revierta luego de una ejecución exitosa de la reforma del sector energético (FMI, 2014b).

¹¹Notas: El shock combinado incluye una reducción del crecimiento del PIB (2,9 puntos porcentuales en 2015–16), un aumento de las tasas de interés (75 puntos básicos en 2015–19), y un mayor déficit primario (0,7 puntos porcentuales del PIB en 2015–16), en relación con el escenario base.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

FIGURA 8
PRECIOS DEL PETRÓLEO Y PROYECCIONES DE LA PRODUCCIÓN.



Fuentes: FMI 2014b; FMI, Perspectivas de la economía mundial.

Los riesgos fiscales asociados a los ingresos petroleros, son por lo tanto altos. Alrededor de un tercio de los ingresos fiscales proceden de las ventas de hidrocarburos. No obstante, el impacto fiscal de los precios más bajos del petróleo es atenuado, en parte, por las políticas de ajuste de los precios de los combustibles. Una gran proporción de los ingresos petroleros corresponden a las ventas locales de derivados del petróleo, fundamentalmente el diésel y a gasolina, a precios regulados. Como México importa derivados de petróleo, el componente variable del impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) genera una mayor recaudación cuando los precios internacionales del petróleo son bajos, lo que amortigua la caída de los ingresos relacionados con las exportaciones. La exposición fiscal neta a las variaciones en el precio internacional del petróleo está determinada por las exportaciones netas de petróleo del sector público, que promedió un 1,5% del PIB durante el período 2013–2014. El programa de coberturas petroleras de México protege las finanzas públicas frente a este riesgo, pero tan solo por un año.¹²

Los riesgos fiscales derivados de cambios en la producción petrolera son también importantes y carecen de factores mitigantes como en el caso de una caída en los precios.¹³ El que PEMEX no logre estabilizar la producción de petróleo es un riesgo

¹² México compra opciones de venta (*put*) con precio de ejercicio igual al precio de referencia utilizado en el presupuesto y horizonte de un año.

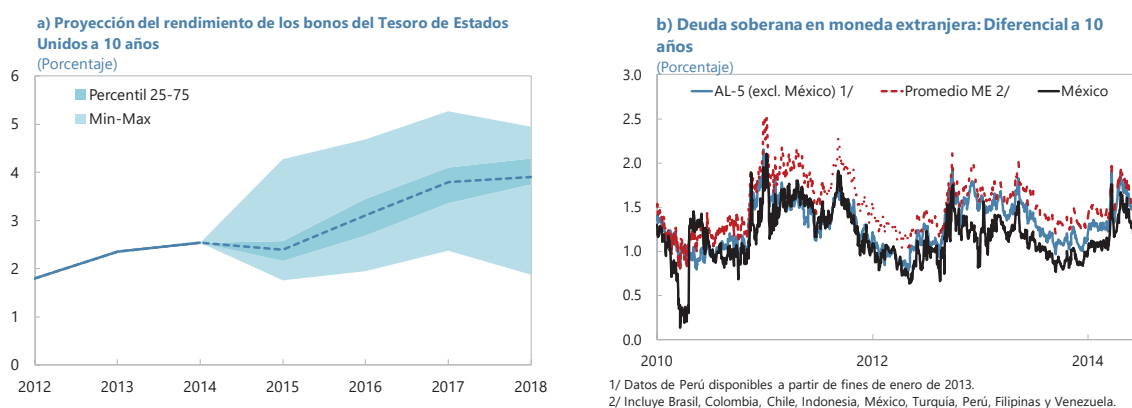
¹³ La carencia de factores mitigantes implica que una caída de 1 punto porcentual en la producción petrolera tenga un impacto fiscal mayor que una caída de 1 punto porcentual en los precios internacionales del petróleo.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

fiscal importante. Por otro lado, los bajos precios del petróleo pueden afectar el interés de los inversores en explorar y explotar petróleo en México, en especial las firmas con restricciones de liquidez. La mayoría de los yacimientos de la Ronda 1 tienen costos de producción bajos, de modo que este riesgo posiblemente sea más pronunciado en años posteriores, a menos que los precios del petróleo se recuperen más rápido de lo esperado.

En el ámbito financiero externo, se espera que la siguiente fase del proceso de normalización de la política monetaria de Estados Unidos comience a fines del 2015. Sin embargo, hay gran incertidumbre sobre la trayectoria de las tasas de interés estadounidenses a largo plazo (figura I 10a). Esta incertidumbre posiblemente esté repercutiendo en los diferenciales de tasas de interés soberanos en mercados emergentes, cuya volatilidad se ha intensificado desde fines del 2014 (figura I 10b), posiblemente por la incertidumbre sobre el impacto en los mercados emergentes y en la capacidad de servir y renovar la deuda de sus gobiernos. Los diferenciales de tasas de interés soberanos de México aún son bajos respecto de la mayoría de los otros mercados emergentes; sin embargo, la evidencia empírica sugiere que las tasas de México a largo plazo podrían reaccionar en más de uno a uno a los aumentos de las tasas de interés en Estados Unidos (Kamil *et al.*, próxima publicación). Un aumento de las tasas de interés a largo plazo superior a lo esperado acentuaría las presiones fiscales.

FIGURA 9
PROYECCIONES DEL RENDIMIENTO DE LOS BONOS ESTADOUNIDENSES A 10 AÑOS Y DIFERENCIALES DE TASAS DE INTERÉS EN MERCADOS EMERGENTES.



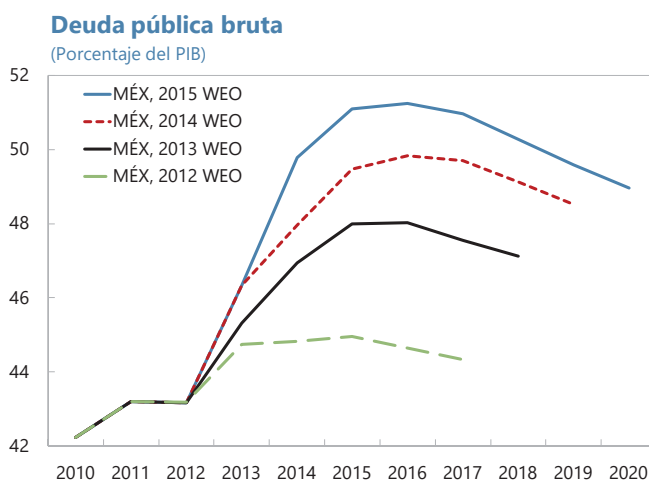
Fuentes: Bloomberg L.P.; estimaciones de los autores, y Banco de la Reserva Federal de Filadelfia.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

B. Fortalecer el marco fiscal.

La LFRPH aprobada en el 2006 tenía como objetivo afianzar el desempeño alcanzado en término de déficits fiscales bajos (recuadro 1), a la vez que incluía una cláusula de escape para permitir flexibilidad a la política fiscal en caso de choques adversos. La LFRPH fue efectiva en permitir flexibilidad en respuesta a la crisis global del 2009, pero su debilidad principal fue la carencia de mecanismos suficientemente restrictivos durante el periodo posterior a la crisis que permitan el retorno en un tiempo adecuado a déficits fiscales sostenibles. Como resultado, la trayectoria de la deuda ha aumentado reiteradamente en los últimos años (figura 10).

FIGURA 10.
DEUDA PÚBLICA BRUTA.¹⁴



Fuentes: FMI, Perspectivas de la economía mundial; Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y estimaciones de los autores.

¹⁴Nota: Los ingresos petroleros excedentes acumulados se calculan como la diferencia acumulada entre los ingresos petroleros recibidos y los estimados en la Ley de Ingresos de la Federación.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

RECUADRO 1
PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL MARCO FISCAL.

Preservar la disciplina fiscal y limitar el impacto de cambios transitorios en los ingresos petroleros en el gasto público.

Durante el período 2004-2006, México mantuvo déficits fiscales cercanos a cero, medidos en función del balance presupuestario tradicional. El propósito de la LFPRH era afianzar este desempeño mediante la introducción de un objetivo de “balance cero” en la medida tradicional del déficit fiscal. También introdujo un precio de referencia para el petróleo a utilizarse en las proyecciones de ingresos para atenuar el impacto que las fluctuaciones a corto plazo de los precios del petróleo tienen en el presupuesto. Una parte del excedente de ingresos petroleros debía utilizarse para compensar el exceso de determinadas partidas presupuestarias (por ejemplo, mayores costos por concepto de intereses e incrementos en los precios de combustibles facturados por la compañía de electricidad estatal). La otra parte debía asignarse a diversos fondos de estabilización, aunque solo hasta determinados límites.

Fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia de la política fiscal. La ley exige que se presenten presupuestos anuales en el contexto de un marco cuantitativo a largo plazo, con proyecciones para los próximos cinco años, y que se evalúen los costos fiscales asociados con las nuevas iniciativas legales. Otras disposiciones para afianzar la gestión del gasto incluyen una mayor transparencia y controles más estrictos sobre el uso de fondos de estabilización, una mayor rendición de cuentas en la selección de proyectos de inversión y programas sociales mediante un análisis de la relación costo-beneficio, y medidas para formular presupuestos basado en resultados, requiriéndose para ello el establecimiento de indicadores que midan los resultados del programa.

Nuevos objetivos fiscales desde el 2015. El balance tradicional no refleja adecuadamente la dinámica de la deuda pública. Por otra parte, su definición se flexibilizó al excluir las inversiones de PEMEX y más recientemente las de CFE y algunos proyectos estratégicos. En respuesta a estas limitantes, los RFSP, una medida más integral del déficit fiscal y, por consiguiente más relevante para la dinámica de la deuda, se convirtieron en un nuevo objetivo fiscal. En segundo lugar, se fijó un techo a la tasa real de crecimiento del gasto corriente estructural, inicialmente igual a 2% y, de 2017 en adelante, igual al crecimiento real del producto potencial. En virtud de su nueva situación jurídica, PEMEX y CFE deben ahora cumplir con sus propios objetivos de resultados financieros.

Nuevo mecanismo para administrar los ingresos petroleros. El Fondo Mexicano del Petróleo administra desde el 2015 todos los ingresos y pagos relacionados con el petróleo (salvo los impuestos). El gobierno federal ya no recibe ingresos procedentes del petróleo directamente de PEMEX, salvo por el impuesto sobre la renta, aplicable también a petroleras del sector privado y, en su lugar, recibe transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo de hasta el 4,7% del PIB. Una vez que el ahorro a largo plazo acumulado en el Fondo Mexicano del Petróleo ascienda al 3% del PIB, se procederá a gastar una parte de los ingresos de fondos adicionales. El Fondo de Estabilización de Ingresos Presupuestarios (FEIP) y el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF) seguirán funcionando y serán la primera línea de defensa ante reducciones transitorias e inesperadas de los ingresos. El ahorro a largo plazo que acumule el Fondo Mexicano del Petróleo se podrá destinar a hacer frente a disminuciones transitorias y persistentes de los ingresos, luego de agotarse el FEIP y el FEIEF.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

Para fortalecer el marco fiscal es necesario entonces que sea más restrictivo, para lo cual es necesario incluir una nueva ancla nominal y limitar la flexibilidad proporcionada por la cláusula de circunstancias excepcionales. La meta de equilibrio presupuestario para el balance fiscal tradicional, estipulado en la LFPRH, tenía como objetivo principal el actuar como ancla nominal. Sin embargo, ha ido perdiendo eficacia a partir de las revisiones a su definición. Con la adición de los RFSP como meta fiscal en las reformas a la LFPRH del 2014, una nueva ancla nominal podría consistir en un techo explícito permanente para los RFSP. Un ancla nominal de este tipo podría ser calibrada para poner la deuda en una trayectoria decreciente y llevarla al nivel deseado en un determinado horizonte.¹⁵ Implícitamente esto definiría un techo para la deuda pública, el cual podría hacérselo explícito eventualmente y, de esta forma, guiar la política fiscal de mediano plazo.

Muchos países han adoptado reglas fiscales con techos explícitos y permanentes al déficit fiscal. Sin embargo, hay países que han ido más allá y han incluido además techos explícitos de endeudamiento en sus legislaciones, a pesar de la incertidumbre que existe sobre cuál es un nivel óptimo de deuda (véanse ejemplos en el recuadro 2). En algunos casos, estos marcos legales incluyen mecanismos de corrección en respuesta a desviaciones ex post de las metas de déficit.

¹⁵ El pacto fiscal de la Unión Europea, por ejemplo, estipula una reducción anual de la deuda de al menos 1/20^{vo} de la distancia entre los niveles actuales y el objetivo del 60% del PIB. En Panamá, las modificaciones introducidas a la ley de responsabilidad fiscal en el 2009 establecieron la obligación de reducir la deuda por debajo del 40% del PIB para el 2015.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

RECUADRO 2
EJEMPLOS DE REGLAS FISCALES CON OBJETIVOS DE DEUDA
EXPLÍCITOS.

Unión Europea: En 2012, 25 miembros del Consejo Europeo firmaron el denominado “Pacto Fiscal”, en virtud del cual acordaron limitar el déficit estructural anual a 0,5% del PIB y reducir la deuda pública a 60% del PIB.

Panamá: La ley de responsabilidad social y fiscal limita el déficit del sector público no financiero al 1% del PIB y fija un objetivo de deuda pública del 40% del PIB para el 2015, que posteriormente se postergó al 2017.

Indonesia: La ley de finanzas públicas y las reglamentaciones del gobierno limitan el déficit presupuestario consolidado del gobierno nacional y local a 3% del PIB y la deuda total del gobierno central y local a 60% del PIB.

Hungría: La Constitución establece un límite de endeudamiento del 50% del PIB. Una disposición adicional requiere que la deuda pública se reduzca hasta llegar a 50% del PIB, salvo ante una contracción del PIB real.

EJEMPLOS DE MECANISMOS DE CORRECCIÓN DE DESVIACIONES *EX POST*.

Frenos a la deuda: Las desviaciones del objetivo de déficit se registran en una cuenta nocional, la cual al superar un determinado nivel tienen que ser reducida a cero (en Suiza en los siguientes 3 años mientras que en Alemania durante una recuperación económica). En Alemania, solo desviaciones que no fueron producto de errores en las proyecciones de crecimiento del PIB real ingresan a la cuenta nocional, mientras que en Suiza se toman en cuenta todas las desviaciones.

Esquemas con acciones preventivas: Polonia y Eslovaquia tienen reglas que fijan un techo de deuda del 60% del PIB. En Eslovaquia, cuando la deuda asciende al 50% del PIB, el Ministerio de Hacienda debe rendir cuentas al parlamento y sugerir acciones correctivas. Si la deuda alcanza el 53% del PIB, se debe aprobar un paquete de medidas y procederse a congelar los salarios. A 55% del PIB, el gasto se reduce automáticamente en un 3% y se procede a congelar el gasto del año subsiguiente. A 57% del PIB, se debe elaborar un presupuesto con balance cero.

Además de añadir un ancla nominal al marco fiscal, el grado de flexibilidad proporcionado por la cláusula sobre circunstancias excepcionales, a través del artículo 17 de la LFPRH, debería ser más limitado. Esta cláusula ha sido invocada en reiteradas ocasiones desde la aprobación de la ley. Fue invocada en el ejercicio fiscal 2008 justificada por la reforma del ISSSTE y en los ejercicios fiscales 20102012 y

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

2014-2015 por una brecha del producto negativa. Situaciones adversas leves pueden ser suficientes para activar esta cláusula, de acuerdo a las causales estipuladas en el reglamento de la LFPRH.¹⁶ La cláusula de circunstancias excepcionales debe continuar aportando flexibilidad cuando sea necesario, pero es conveniente que las causales para su activación reflejen situaciones adversas más severas a fin de evitar un uso excesivo. Para ello, las causales podrían calibrarse de tal modo que reflejen choques equivalentes a 1 o 2 desviaciones estándar y solo cuando tengan carácter transitorio. De esta forma, políticas fiscales contracíclicas se utilizarían solo en respuesta a choques severos ya que revertir aumentos en el gasto es difícil, como lo demuestra la experiencia reciente, y la medición de la brecha del producto está sujeta a un alto grado de incertidumbre.¹⁷ En algunos países, invocar circunstancias excepcionales requiere la aprobación de una mayoría especial del Congreso (Suiza) o contracciones económicas graves (pacto fiscal de la Unión Europea). La ley también debería limitar el deterioro temporal en los RFSP cuando se activa la cláusula de circunstancias excepcionales y establecer reglas que especifiquen cómo retornar al equilibrio (como en Panamá y Perú).¹⁸

Una mejora adicional en el marco fiscal podría ser la creación de un consejo fiscal independiente.¹⁹ Hay un creciente interés a nivel mundial en fortalecer los marcos institucionales mediante órganos de control independientes (Hagemann, 2011; OCDE, 2013; FMI, 2013). Una vez consolidada su reputación, los consejos fiscales pueden ayudar a mejorar el desempeño fiscal mediante la difusión de análisis, opiniones, recomendaciones y pronósticos. La idea general es que una mayor transparencia mejora la rendición de cuentas, informa la opinión pública sobre las consecuencias de políticas desacertadas, y aumenta los costos de reputación y electorales derivados de incumplimientos con las metas fiscales.

¹⁶ Entre las causales se incluyen una caída de la recaudación tributaria de 2,5% en términos reales y una caída del 10% de los precios del petróleo, situaciones que representan un poco menos de la mitad de una desviación estándar (calculada sobre las variaciones anuales de ambas variables durante el período 1996–2014).

¹⁷ Ver el artículo de Grigoli et al. (2015).

¹⁸ En Panamá y Perú, la cláusula de circunstancias excepcionales permite flexibilizar el techo del déficit temporalmente hasta un 3% del PIB y 2,5% del PIB respectivamente, desde 1% del PIB que rige normalmente para ambos países (Budina *et al.*, 2012). Además, el marco peruano requiere una mejora de al menos 0,5% del PIB por año en el déficit hasta retornar el déficit a la meta de 1% del PIB.

¹⁹ Los consejos fiscales, definidos de forma general, se refieren a una institución pública independiente que aporta información al debate público sobre política fiscal sin influencia partidista. Las definiciones más específicas acotan las funciones del consejo fiscal al cumplimiento de este objetivo general y abordan el concepto de independencia. El FMI (2005, pág. 4) sugiere que las funciones principales de un consejo incluyen proporcionar un análisis independiente sobre la evolución de la política fiscal, la preparación de proyecciones sin sesgos, y la emisión de “juicios normativos” (recomendaciones) en materia de política fiscal. La OCDE (2013) aclara que la noción de “independencia” se relaciona con la naturaleza no partidista del análisis del consejo, y que la labor del consejo debe eminentemente proyectarse al futuro.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

Un consejo fiscal no partidista con un mandato establecido por ley podría formular evaluaciones y recomendaciones sobre la posición fiscal adecuada y sobre el cumplimiento con el marco fiscal por parte de las autoridades. Aún cuando las recomendaciones no sean vinculantes, podrían obligar a la autoridad fiscal a ejecutar las recomendaciones o justificar un curso de acción diferente. El consejo fiscal podría incluso aportar información directamente al proceso presupuestario, por ejemplo al hacerse cargo de las proyecciones macroeconómicas y de ingresos fiscales (véanse ejemplos de mandatos en el recuadro 3) o calcular el producto potencial. El mandato del consejo fiscal podría irse fortaleciendo a medida que la institución establece su reputación. Sin embargo, cabe recalcar que la tarea de mantener la disciplina fiscal depende en última instancia de la voluntad política de las autoridades.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

RECUADRO 3
EJEMPLOS DE MANDATOS DE LOS CONSEJOS FISCALES.

Pronósticos presupuestarios. En algunos casos estos pronósticos son utilizados obligatoriamente en el proceso presupuestario. Por ejemplo, el gobierno holandés usa los pronósticos macroeconómicos, de ingreso y de gasto elaborados por el consejo fiscal. En otros casos, la autoridad fiscal tiene que justificar si no los usa. En el Reino Unido, la Oficina de Responsabilidad Presupuestaria (OBR) elabora pronósticos fiscales y económicos a 5 años, y el Ministerio de Economía está sujeto a una cláusula de “cumplimiento o justificación”. Finalmente hay casos (Estados Unidos, Canadá y Dinamarca) en que los pronósticos del consejo fiscal sirven únicamente como herramienta de comparación con las proyecciones oficiales. En algunos países (Colombia y Chile), los consejos fiscales están también encargados de pronunciarse sobre el cálculo del producto potencial o el precio de largo plazo de materias primas de exportación como el cobre y el petróleo.

Proyecciones fiscales a mediano y a largo plazo. Bajo el mandato específico de analizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, la Oficina Presupuestaria del Congreso de Estados Unidos, por lo general, elabora pronósticos a 10 años, mientras que los consejos del Reino Unido, Canadá, Corea y Holanda elaboran proyecciones a más largo plazo (para períodos de entre 40 y 75 años).

Análisis de costos de iniciativas legales. Dichos análisis abarcan desde revisiones simples de las estimaciones de recaudación fiscal y gasto empleadas en el presupuesto (Reino Unido) hasta un cálculo minucioso de los costos de iniciativas específicas de las políticas (Canadá, Corea y los Estados Unidos). El consejo fiscal holandés analiza también la relación costo-beneficio de importantes proyectos de infraestructura. En Australia y Holanda, las evaluaciones también abarcan el impacto económico y presupuestario de las plataformas políticas antes de las elecciones.

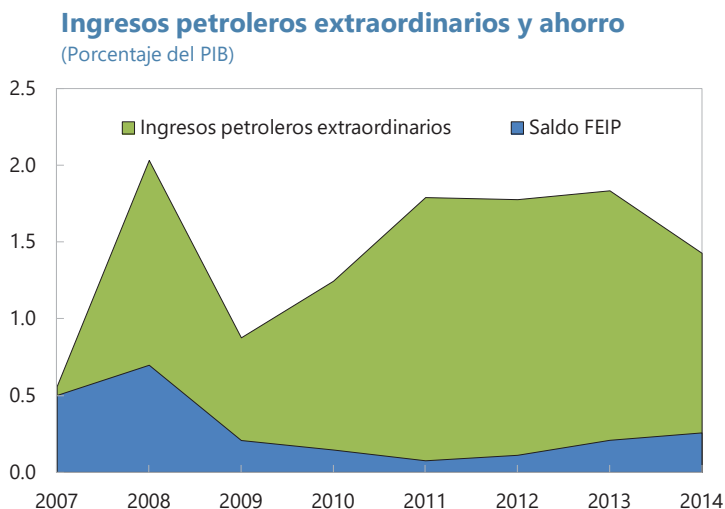
Análisis de la eficiencia del gasto público y coordinación entre diversas entidades del gobierno general. En Corea y Eslovenia, el consejo brinda recomendaciones para mejorar la eficiencia y la eficacia de los programas del gobierno (existentes o previstos). Algunos consejos también tienen el mandato explícito de analizar cuestiones fiscales relacionadas con los gobiernos de estados y municipios y/o con empresas públicas (por ejemplo, Portugal y Austria).

Otro objetivo importante de la LFRPH era el de proteger el gasto de las fluctuaciones transitorias en los precios del petróleo. La LFRPH definió un precio de referencia a largo plazo para el petróleo como base para las proyecciones presupuestarias. En principio, la intención del marco era ahorrar los ingresos petroleros transitorios para suavizar su impacto en el gasto público. En la práctica, se ahorró solo una pequeña porción de los ingresos petroleros excedentes (figura 11).

———— Tomo I ————
La Economía y las Finanzas Públicas

FIGURA 11²⁰

INGRESOS PETROLEROS EXCEDENTES Y DEUDA PÚBLICA BRUTA.



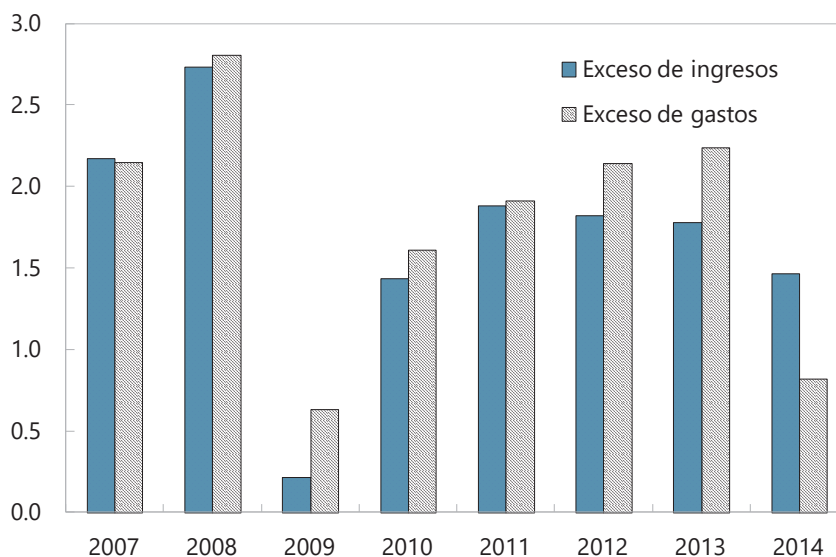
Fuentes: FMI, Perspectivas de la economía mundial; Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y estimaciones de los autores.

El nuevo Fondo Mexicano del Petróleo será una herramienta más eficaz para reducir el impacto de las fluctuaciones transitorias en los precios del petróleo en el gasto público, pero no en su totalidad. Parte de las entradas de ingresos petroleros se destinará al gasto público cuando el ahorro del Fondo Mexicano del Petróleo alcance el 3% del PIB. Para proteger aún más el gasto de las fluctuaciones transitorias de los precios del petróleo sería necesario que todos los ingresos petroleros por arriba de las transferencias estipuladas en la ley al gobierno federal, de hasta 4,7% del PIB, continuaran acumulándose en el Fondo Mexicano del Petróleo incluso tras alcanzar el umbral de ahorro acumulado de 3% del PIB.

²⁰ Nota: Los ingresos petroleros excedentes acumulados se calculan como la diferencia acumulada entre los ingresos petroleros recibidos y los estimados en la Ley de Ingresos de la Federación.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

FIGURA 12
INGRESOS Y GASTOS: PRESUPUESTADOS VS. EFECTIVOS
(PORCENTAJE DEL PIB).



Fuentes: Secretaría de Hacienda y Crédito Público y estimaciones de los autores.

Se podría, sin embargo, proveer de mayor estabilidad al gasto público si además de la creación del Fondo Mexicano del Petróleo, se ahorrara una fracción mayor de los ingresos excedentes no petroleros. Ello mejoraría también los incentivos para realizar proyecciones presupuestarias más precisas ya que se limitaría el acceso a los ingresos excedentes no petroleros. Un mecanismo como tal ayudaría a corregir la tendencia a subestimar sistemáticamente los ingresos y gastos públicos (figura 12). El mayor ahorro conseguido mediante tales vías podría alimentar el FEIP y usarse para efectos de estabilización de los ingresos durante fases de contracción. También podrían acumularse en un fondo que destine estos recursos a financiar proyectos de inversión. Para aumentar la transparencia y rendición de cuentas, la utilización de estos recursos podría someterse a una evaluación independiente, por ejemplo a cargo de un consejo fiscal.

C. Sostenibilidad fiscal de los gobiernos subnacionales: Una labor en curso.

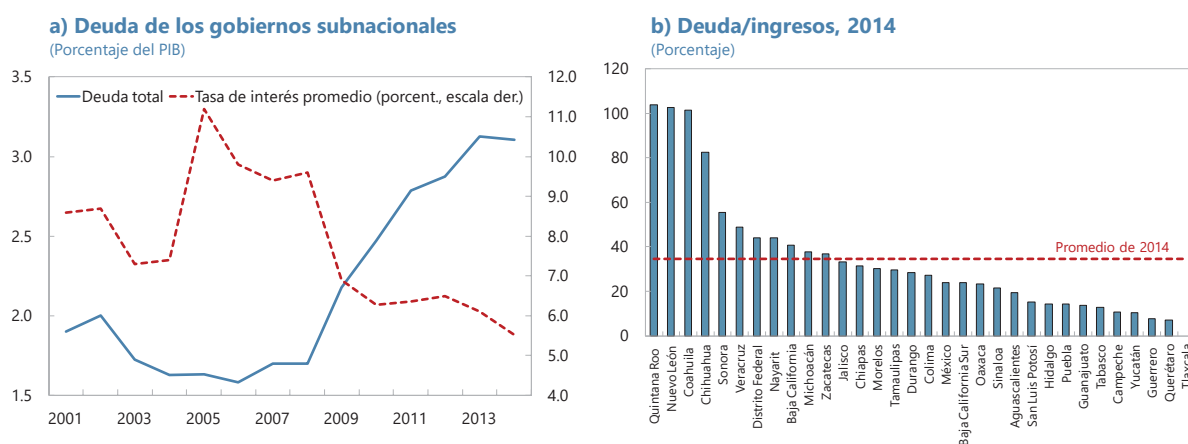
La deuda total de estados y municipios en México, de 3,1% del PIB para el 2014, es aún relativamente baja. Sin embargo, a partir del 2006 ha aumentado considerablemente,

————— Tomo I —————
 La Economía y las Finanzas Públicas

desde alrededor de la mitad de ese valor, en parte por la disminución de los ingresos tras la recesión del 2009 y la disminución en los costos de financiamiento (figura 13a). No obstante, hay importantes diferencias entre estados en cuanto a la carga de la deuda (figura 13b). Aunque el plazo medio es superior a 10 años, el aumento de tasas de interés en los próximos años intensificará las presiones financieras sobre los gobiernos subnacionales.

La reciente reforma constitucional es un avance importante hacia un marco de sostenibilidad fiscal para los gobiernos subnacionales. Aunque los niveles actuales de deuda subnacional no presentan un riesgo macroeconómico inmediato, el instaurar un marco que garantice la disciplina fiscal en el orden subnacional contribuirá a mantener el endeudamiento en niveles prudentes a mediano plazo. La reforma constitucional reciente establece principios básicos para una mayor transparencia y disciplina fiscal en los gobiernos subnacionales. Entre sus principales elementos, exige que los congresos de los estados aprueben el nuevo endeudamiento con una mayoría de dos tercios, y amplía las facultades de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) sobre actividades financiadas con créditos garantizados por la Federación. Sin embargo, corresponderá a la legislación secundaria definir los elementos adicionales, tales como los términos y condiciones de las garantías federales para el crédito otorgado a los estados. Será importante que se diseñen de tal forma que no distorsionen incentivos.

FIGURA 13
 DEUDA DE GOBIERNOS SUBNACIONALES.



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

D. Reducir el déficit fiscal: Opciones en materia de políticas.

Los compromisos fiscales dados a conocer en los criterios generales de la política económica en el 2014 conllevan a reducir los RFSP a un 2,5% del PIB a mediano plazo. Si se ejecuta conforme al plan, la deuda iniciaría una trayectoria descendente a mediano plazo. A continuación analizamos varias opciones.

- Reducir el gasto principalmente en áreas ineficientes.

A principios de 2015, las autoridades anunciaron recortes del gasto equivalentes al 0,7% del PIB —en relación al presupuesto aprobado para el 2015— lo que incluye reducciones del gasto en CFE y PEMEX, y la eliminación de dos proyectos ferroviarios. Más recientemente, han anunciado recortes del orden del 0,8% del PIB para 2016 —igualmente con respecto al presupuesto aprobado del 2015— pero la composición de estos recortes no ha sido detallada aún.

Medidas específicas que podrían considerarse incluyen la eliminación de subsidios a la electricidad, aprovechando la reciente baja en los precios del petróleo. Esto también sería congruente con una estrategia de política ambiental coherente. Por un lado, México mantiene programas que subsidian la inversión de los hogares en equipos y artefactos que utilizan la energía de manera eficiente (por ejemplo, el Programa de Sustitución de Equipos Electrodomésticos para el Ahorro de Energía), los cuales reducen la demanda de electricidad. Por otro lado, México subsidia las tarifas de electricidad para una gran parte de usuarios residenciales, lo que tiende a aumentar la demanda de electricidad. Más aún, una gran parte del gasto por este subsidio termina beneficiando a usuarios de ingresos altos (Valdivia de Richter, 2013). Resultaría mucho más eficiente reemplazar los subsidios a la electricidad con instrumentos más focalizados a hogares de bajos ingresos, por ejemplo, a través de transferencias de efectivo.

Las autoridades anunciaron también un presupuesto de base cero para el 2016, que debería ayudar a priorizar el gasto en función de la eficiencia económica.²¹ En este sentido, un análisis de frontera de eficiencia (Celasun *et al.*, 2015),²² arroja que la eficiencia del gasto público en México es comparable a la de sus homólogos en la región, pero estaría por debajo de la frontera en varias categorías de gasto. Si México se desplazara hacia la frontera de eficiencia, el ahorro podría ser substancial (figura 14 a). La ASF ha encontrado deficiencias en la implementación de programas sociales. Entre los ejemplos cabe citar, el otorgamiento de beneficios a personas fallecidas y la falta de registro de la asistencia proporcionada a los beneficiarios (ASF, 2015). La ASF

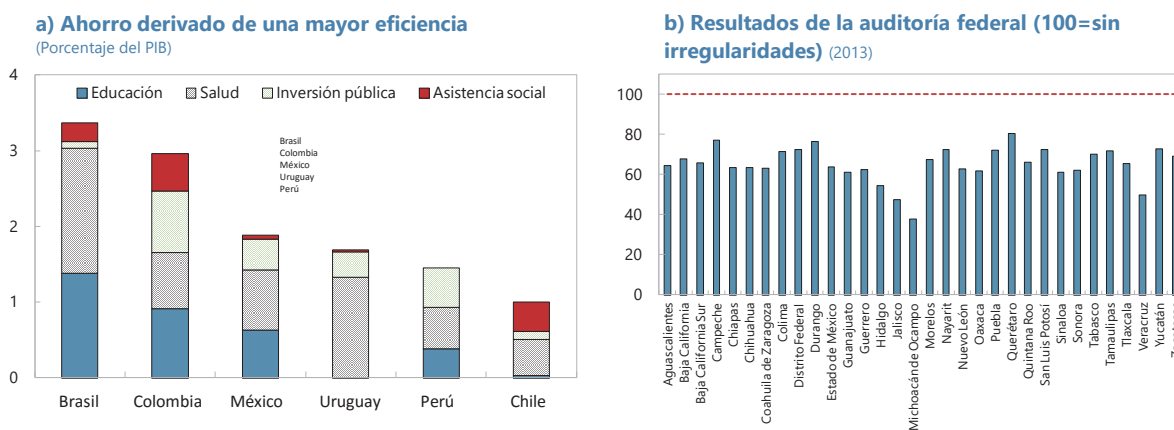
²¹ Un presupuesto “base cero” implica evaluar cada partida en el presupuesto como si fuera la primera vez que se la incluye, en lugar de partir del presupuesto del ejercicio anterior y simplemente realizar ajustes.

²² El análisis de la frontera de eficiencia consiste en medir el costo incurrido para obtener un determinado beneficio. La frontera de eficiencia está determinada por países con la mejor relación costo-beneficio.

————— Tomo I —————
 La Economía y las Finanzas Públicas

también informa sobre ineficiencias en la gestión de las transferencias del gobierno federal a los estados (figura 14 b), del cual un componente significativo se destina al gasto social.

FIGURA 14
 EFICIENCIA DEL SECTOR PÚBLICO.



Fuentes: Celasun *et al.* (2015), y Auditoría Superior de la Federación (2015).

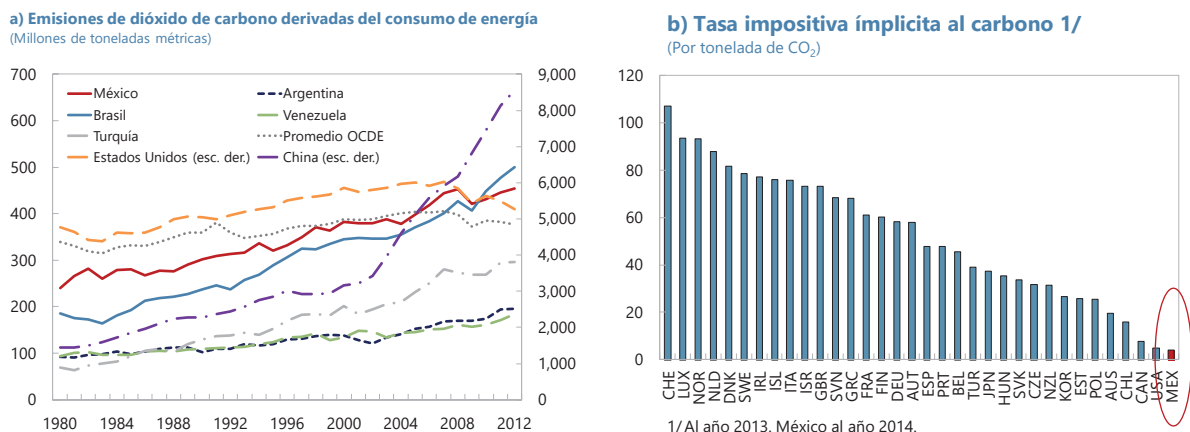
- Impuestos al carbono.

El derrumbe de los precios del petróleo a fines de 2014, que no se ha trasladado a los precios domésticos minoristas de la gasolina y el diésel, ha llevado a que hoy no haya subsidio a esos combustibles en México. Sin embargo, si se liberalizan los precios de los combustibles en el mercado interno en el 2018, como está previsto, se necesitará un nuevo sistema de impuestos específicos sobre el consumo de combustibles, y una opción es la de impuestos al carbono.

La reforma tributaria del 2013 incluyó un impuesto al carbono aplicable a combustibles fósiles, pero a niveles bajos (Ley del IEPS, Art. 2.º). Estos impuestos podrían aumentarse para contrarrestar por completo las externalidades negativas generadas por la utilización de combustibles fósiles. Desde una perspectiva fiscal, estos impuestos pueden ayudar a reducir la dependencia fiscal de los ingresos petroleros sin recurrir a otros impuestos más distorsivos como los impuestos sobre la renta. Además, la consiguiente menor incidencia de enfermedades inducidas por la contaminación contribuiría a reducir el gasto público en salud en el largo plazo.

————— Tomo I —————
 La Economía y las Finanzas Públicas

FIGURA 15
 EMISIONES DE DIÓXIDO DE CARBONO Y TASAS IMPOSITIVAS
 AL CARBONO.



Fuentes: EIA y OCDE.

Las emisiones de carbono en México han venido en aumento (figura 15a), a una tasa superior al promedio de la OCDE; sin embargo, en el 2014 los impuestos implícitos al carbono en México, tomando en cuenta los impuestos específicos al consumo de combustibles, eran los más bajos entre los países de la OCDE (figura 15b). Si bien la reciente disminución de los precios del petróleo implica un avance de México en el 2015 dado el componente variable del IEPS, México aún se situaría por debajo de la mediana de los países de la OCDE.

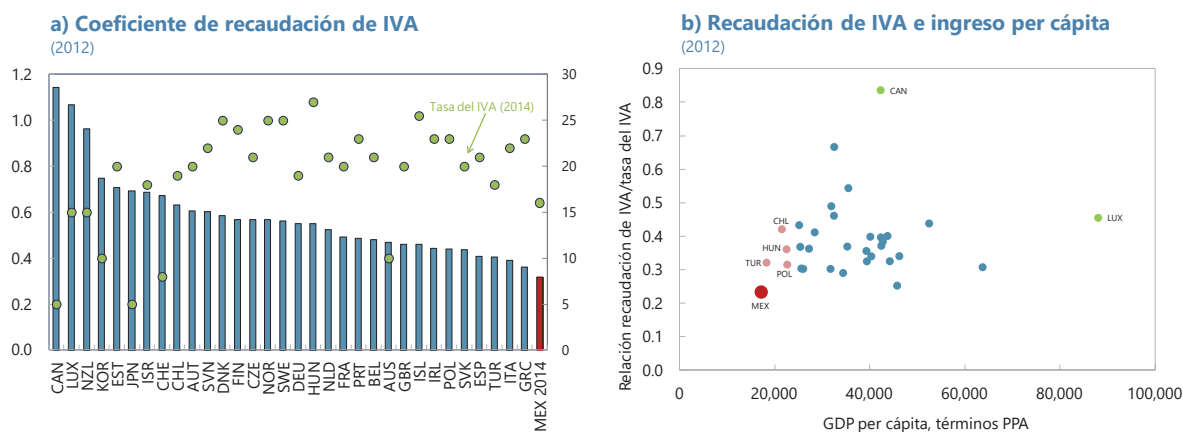
Aumentar los impuestos al carbono contribuiría a alcanzar los objetivos de la Estrategia Nacional de Cambio Climático, que fueron reiterados con el anuncio reciente de compromisos de mitigación y adaptación al cambio climático en anticipación a la Convención de Cambio Climático a llevarse a cabo en París a fines del 2015. México se ha comprometido a reducir sus emisiones de carbono en un 30% para el año 2020, y en un 25% para 2030 de forma no condicionada, en relación al escenario base.

- Mayor y mejor recaudación por IVA.

Una necesidad importante de México es la de incrementar los ingresos tributarios para reducir la dependencia fiscal de los ingresos petroleros y poder financiar mayores niveles de gasto en el mediano y largo plazo. Una opción en esta dirección es la de aumentar la recaudación a través del IVA. La evidencia empírica sugiere que los aumentos de los impuestos que gravan el consumo afectan la actividad económica menos que los impuestos sobre la renta (Johansson *et al.*, 2008). Además, los ingresos generados por el IVA en México son bajos en comparación con otros países de la OCDE (figura 16).

————— Tomo I —————
 La Economía y las Finanzas Públicas

FIGURA 16²³
 INGRESOS TRIBUTARIOS POR IVA.



Fuentes: FMI, Perspectivas de la economía mundial; OCDE, y estimaciones de los autores.

La baja recaudación por IVA obedece a varios factores. Primero, México tiene una tasa de IVA (16%) inferior al promedio de la OCDE de 19%. Segundo, muchos bienes en México, como los alimentos y las medicinas, son exentos con el objetivo de reducir la carga tributaria a las personas con bajo ingreso. Una tercera razón es la evasión. Existiría entonces la posibilidad de aumentar los ingresos aún sin recurrir a aumentos de la tasa del IVA, una de ellas es la reducción de exenciones. Existen mecanismos más eficientes para proteger a los grupos vulnerables, por ejemplo, reducción de impuestos a la renta de personas o transferencias de efectivo focalizadas. Mejoras en la administración tributaria podría también ayudar a reducir la evasión y contribuir a aumentar los ingresos tributarios.

IV. CONCLUSIONES.

México enfrenta la difícil tarea de llevar adelante el proceso de consolidación fiscal y encaminar la deuda pública en una trayectoria descendente. Los altos riesgos relacionados con el petróleo y condiciones financieras menos favorables que se esperan como resultado de la normalización de la política monetaria en Estados Unidos, son desafíos adicionales, lo que requiere la creación de espacio fiscal para hacer frente a eventuales choques adversos. Para llevar a cabo esta tarea, México necesita racionalizar

²³ Notas: El coeficiente de recaudación de IVA se calcula como la recaudación de IVA dividida por el producto entre la tasa del IVA y la diferencia entre el gasto de consumo y la recaudación de IVA.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

el gasto y ampliar la base de recaudación. Las opciones en materia de política para fortalecer los ingresos públicos no procedentes del petróleo incluyen aumentar los impuestos sobre el carbono y mejorar la recaudación del IVA.

La LFPRH fue efectiva en permitir flexibilidad en respuesta a la crisis. Sin embargo, no fue efectiva en restringir el déficit fiscal en el periodo posterior a la crisis y garantizar el retorno a niveles de déficits fiscales sostenibles en un tiempo adecuado. Por lo tanto, mejoras al marco fiscal orientadas a limitar su flexibilidad podrían aumentar su eficacia. Añadir un ancla nominal a través de un techo explícito a los RFSP (el cual definiría un techo implícito a la deuda pública que podría hacerse explícito eventualmente) ayudaría a anclar la política fiscal con más eficacia. Adicionalmente, es necesario endurecer la cláusula de circunstancias excepcionales de la LFPRH y el grado de discreción proporcionado por la misma. De esta forma, políticas fiscales contracíclicas serían utilizadas únicamente en casos de choques severos. Esto obedece al hecho de que la experiencia reciente demuestra que es difícil revertir aumentos en el gasto además de la incertidumbre innata, especialmente durante recesiones leves, en la medición de la brecha del producto.

La introducción de un consejo fiscal independiente podría aportar una evaluación a cargo de expertos de la solidez de la política fiscal y, de ese modo, mejorar la disciplina fiscal. Un mayor ahorro de ingresos excedentes no petroleros podría también ayudar a reducir el impacto de fluctuaciones transitorias en los ingresos fiscales y mejoraría los incentivos para efectuar proyecciones de gastos más precisos.

BIBLIOGRAFÍA.

- Auditoría Superior de la Federación. 2015, “Informe General Cuenta Pública 2013”. Ciudad de México, México.
- Bellas, Dimitri; Michael G. Papaioannou; e Iva Petrova. 2010, “*Determinants of Emerging Market Sovereign Bond Spreads: Fundamentals vs Financial Stress*”. Fondo Monetario Internacional working paper 10/281.
- Budina, Nina; Tidiane Kinda; Andrea Schaechter; y Anke Weber, 2012, “*Fiscal Rules at a Glance: Country Details from a New Dataset*”. IMF Working Paper No. 12/273.
- Celasun, Oya; Francesco Grigoli; Keiko Honjo; Javier Kapsoli; Alexander Klemm; Bogdan Lissovlik; Jan Luksic; Marialuz Moreno Badia; Joana Pereira; Marcos Poplawski-Ribeiro; Baoping Shang; y Yulia Ustyugova. 2015, “*Fiscal Policy in Latin America: Lessons and Legacies of the Global Financial Crisis*”. IMF Staff Discussion Notes No. 15/6.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

- De Grauwe, Paul y Yuemei Ji. 2012, “*Mispricing of sovereign risk and multiple equilibria in the Eurozone*”. Voxeu.
- Dell’Erba, Salvatore, Ricardo Hausmann, y Ugo Panizza. 2013, “*Debt levels, debt composition, and sovereign spreads in emerging and advanced economies*”. Oxford Review of Economic Policy, Volume 29, Number 3, pp. 518-547.
- Fondo Monetario Internacional. 2005, “*Promoting Fiscal Discipline: Is There a Role for Fiscal Agencies?*” IMF Policy Paper, Washington D.C.
- Fondo Monetario Internacional. 2012, “*The Good, the Bad, and the Ugly: 100 Years of Dealing with Public Debt Overhangs*”. Perspectivas de la Economía Mundial, Octubre 2012, capítulo 3.
- Fondo Monetario Internacional. 2013, “*The Functions and Impact of Fiscal Councils*”. IMF policy paper, Washington, DC.
- Fondo Monetario Internacional. 2014a, “*Mexico, Article IV Consultation Staff Report*”. FMI country report No. 14/319, Washington D.C.
- Fondo Monetario Internacional. 2014b, “*The Impact of Mexico’s Energy Reform on Hydrocarbons Production*”. IMF country report 14/320.
- Grigoli, Francesco, Alexander Herman, Andrew Swiston, Gabriel Di Bella, “*Output Gap Uncertainty and Real Time Monetary Policy*”. IMF Working Paper 15/14, 2015.
- Hagemann, Robert, 2011. “*How Can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance?*” OECD Journal: Economic Studies, Vol. 2011/1.
- Johansson, Åsa; Christopher Heady; Jens Arnold; Bert Brys; y Laura Vartia, 2008, “*Tax and Economic Growth*”. Economics Department working paper No.620.
- Kamil, Herman, Carlos Góes, Phil de Imus, Mercedes Garcia-Escribano, Roberto Perrelli, Shaun K. Roache, and Jeremy Zook, próxima publicación, “*The Effect of U.S. Monetary Normalization on Emerging Markets*”. *Sovereign Bond Yields: The Cases of Brazil and Mexico*. IMF working paper.
- Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo. 2013, “*OECD Principles for Independent Fiscal Institutions*”. Public Governance and Territorial Development Directorate, May.
- Valdivia de Richter, Carla. 2013, “*Green Growth Challenges and the Need for an Energy Reform in Mexico*”. OECD Economics Department Working Papers, No. 1095, OECD Publishing.