

produzcan un incremento en los ingresos públicos; para propósitos de regulación monetaria, operaciones de refinanciamiento o reestructura de deuda bajo las mejores condiciones de mercado, o ante un estado de excepción.

Definir en la Ley la “ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos”. Esta definición reducirá los márgenes de interpretación sobre los programas y proyectos que podrá financiar el Gobierno, como ya lo define la Ley de Disciplina Financiera para las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEFM).

Prohibir expresamente que la deuda se destine a gasto corriente, como ahora lo señala la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución para la contratación de deuda pública de los estados.

Incluir en la Ley Federal de Deuda Pública que la contratación de deuda que el Congreso autorice conlleve la expedición de decretos por parte de la SHCP o de las empresas productivas del estado (EPE), en los que se indique el monto contratado, el plazo máximo autorizado para el pago, el destino específico (las obras específicas a financiar) y las fuentes de pago.



Situación Fiscal en México

En esta breve nota analizaremos la situación fiscal actual de México. Lo haremos respondiendo a una serie de preguntas que consideramos de interés público.

¿Ha sido responsable el manejo reciente de las finanzas públicas?

Sí, sin duda. Al inicio de la presente administración, en 2018, la deuda pública de México representaba el 44.8% del Producto Interno Bruto (PIB). Al cierre de 2023, la Secretaría de Hacienda anticipa que esta será de 46.3%, es decir, un aumento de apenas 1.5 puntos porcentuales del PIB. Estas cifras, considerando que atravesamos por una pandemia y por una muy severa contracción económica en 2020 (una caída de 8.7% del PIB), demuestran que México ha tenido un desempeño fiscal extremadamente responsable.

De hecho, el comportamiento de la deuda pública en México ha sido muy

moderado, tanto en términos de su nivel como de su dinamismo reciente. Por ejemplo, México ocupa el octavo lugar dentro de los 10 países más grandes de América Latina en términos de su deuda como porcentaje del PIB. Por encima de México se encuentran Venezuela (que incluso ha dejado de publicar cifras oficiales al respecto y que se estima que tiene una deuda pública superior al 200% de su PIB), Argentina (85% del PIB), Brasil (73%), Colombia (70%), Bolivia (67%), Ecuador (65%) y Chile (50%). Solo dos países latinoamericanos grandes tienen menores niveles de endeudamiento que México: Perú (34%) y Guatemala (29%).

En términos de la dinámica reciente, varios países latinoamericanos tuvieron un rápido crecimiento de su deuda pública entre 2018 y 2022: la de Bolivia creció en 30 puntos porcentuales del PIB, la de Ecuador aumentó en 20 puntos, la de Chile en 15, la de Colombia en 13 y la de Perú en 8. En México, recordemos, la

Situación Fiscal en México

deuda creció en solo 1.5 puntos porcentuales del PIB en ese mismo lapso.

En general, estas cifras demuestran que México ha tenido un comportamiento fiscal muy responsable en los últimos años, a pesar de haber pasado por una circunstancia extrema que en muchos países se tradujo en importantes aumentos en sus niveles de endeudamiento.

¿Cuál ha sido el comportamiento reciente de los ingresos públicos? ¿Qué tanto ha mejorado la recaudación?

Existe la creencia generalizada de que los ingresos públicos han aumentado en forma muy significativa como resultado de mejoras en la recaudación y como resultado del cobro de algunos adeudos importantes de grandes contribuyentes. La realidad, sin embargo, es un poco diferente. Si bien los ingresos tributarios aumentaron en 1.2% del PIB entre 2018 y 2023, al pasar de 12.7% del PIB a 13.9%, la realidad es que la totalidad de los ingresos presu-

puestarios aumentaron en solo 0.5% del PIB (pasaron de 21.2% del PIB a 21.7%). Esto se debe a que los mecanismos de fijación de precios de los energéticos tienen efectos compensatorios que, dependiendo de su nivel, en ocasiones se reflejan como ingresos tributarios (por el impuesto a la gasolina, sobre todo) y en otras como ingresos petroleros (es decir, no tributarios).

En general, si bien han aumentado en alguna medida los ingresos públicos en estos años, el aumento ha sido relativamente modesto y los ingresos presupuestarios como porcentaje del PIB de 2023 aún están por debajo de los obtenidos en el periodo 2013-2016, cuando en promedio se obtuvieron ingresos presupuestarios equivalentes al 22.5% del PIB.

¿Cuál ha sido la tendencia reciente del gasto público?

El gasto público en México ha crecido en años recientes. Mientras que en



2018 el Gasto Neto Total fue de 23.1% del PIB, en 2023 se anticipa que será de 25% del PIB, un aumento de cerca de 2 puntos porcentuales del PIB. Esto nos lleva a preguntarnos cuál ha sido la fuente del aumento y de dónde provienen las presiones de gasto. Para ello, resulta útil observar la evolución del llamado Gasto Corriente Estructural (GCE). Este concepto se refiere al gasto neto total menos el costo financiero, las participaciones a las entidades federativas, pensiones y jubilaciones, así como la inversión física y financiera directa de la Administración Pública Federal. Este indicador es, por así decirlo, el gasto que ejerce la administración pública para su funcionamiento. Este gasto corriente, si bien ha crecido, lo ha hecho en sólo medio punto porcentual del PIB entre 2018 y 2023.

Lo anterior sugiere que el aumento en el Gasto Neto Total en México proviene fundamentalmente de los factores que no están incluidos en el GCE, es decir, de las pensiones, del costo financiero,

de las participaciones a los Estados y de la inversión pública. En realidad, la presión de gasto proviene básicamente de dos fuentes: de las pensiones y del costo financiero. En ambos casos el aumento es de 0.9% del PIB entre 2018 y 2023, aunque existe una diferencia importante entre ellas: mientras que la presión del costo financiero podría reducirse en cuanto la tasa de interés retorne a niveles más normales, la presión por el lado de las pensiones persistirá en el mediano y largo plazo por factores demográficos.

¿Es preocupante el aumento del déficit fiscal propuesto para 2024?

Según el Paquete Económico 2024, se estima que el déficit presupuestario crecerá de 3.3% del PIB en 2023 a 4.9% en 2024. Por el lado de los requerimientos financieros del sector público se estima que estos pasen de 3.9% a 5.4% en el mismo lapso. Este comportamiento fiscal es indudablemente más laxo de lo que había sido en años pre-

Situación Fiscal en México

vios, ya que entre 2019 y 2022 el déficit presupuestario había sido en promedio de únicamente 2.6% del PIB. El aumento previsto en el déficit es el resultado combinado de una expectativa de menores ingresos (-0.4% del PIB) y de mayores egresos (+1.2% del PIB). Así, el aumento en el déficit público llevará a un cierto aumento de la deuda pública en México, la cual se espera que alcance un nivel de 48.8% del PIB en 2024. Como se puede ver, incluso después del aumento del déficit propuesto para 2024, la situación fiscal aún se mantendría en niveles razonables. La deuda del país seguiría siendo de las más bajas dentro de la región y el aumento de los últimos años seguiría siendo relativamente bajo. En ese sentido, no creo que haya ningún problema con la sostenibilidad de las finanzas públicas en el corto o mediano plazo.

Existen, sin embargo, dos problemas importantes con el marco fiscal propuesto para 2024. Uno es el tipo de ajuste que se propone para los años

venideros. Conscientes de que el déficit público no se puede mantener en los niveles propuestos para 2024, el Paquete Económico propuesto plantea un escenario de ajuste fiscal de 2025 en adelante. Según la propuesta, el balance presupuestario se va a ajustar de -4.9% del PIB en 2024 a -2.1% tan solo en 2025. Más aún, el ajuste provendría en su totalidad de una contracción del gasto público neto de 3 puntos porcentuales del PIB, ya que este pasaría de 26.2% del PIB a 23.2%. Esto, por supuesto, implica un ajuste demasiado severo en un solo año, máxime considerando que se trataría del primer año de una nueva administración. Si de por sí los inicios de una administración son relativamente lentos y con bajo crecimiento, imagínense lo que ocurriría con una contracción del gasto de la magnitud propuesta. La recesión sería casi inevitable. Así, es posible que el ajuste al gasto en 2025 no pueda darse en la totalidad propuesta, lo que implicaría, al menos para ese año, un déficit mayor al previsto y, por lo tanto, un nuevo au-

mento de la deuda pública como porcentaje del PIB.

Además de lo anterior, existe otro problema más de mediano y largo plazo. Las proyecciones de gasto que plantea el paquete son demasiado optimistas. No parecen reflejar las presiones de gasto que inevitablemente van a ocurrir como resultado de los cambios demográficos y epidemiológicos. Así, llama la atención que las proyecciones de gasto suponen que, una vez realizado el ajuste a la baja del gasto en 2025, este se mantendrá relativamente constante como porcentaje del PIB. Este supuesto es poco creíble. La forma en la que lograría alcanzarse este objetivo es mediante una cierta reducción del gasto de operación (especialmente en servicios personales) que parecería ser muy difícil de lograr. Lo que se plantea es una reducción en el gasto en servicios personales de 5.1% del PIB en 2024 a 4.3% en 2029. Un ajuste de esta magnitud parece simplemente inviable, sobre todo después de los ajustes

al gasto que ya se realizaron en esta administración.

Así, si bien las finanzas públicas no están en este momento en una ruta insostenible, si pudieran comenzar a deteriorarse en los próximos años como resultado de una combinación de ingresos presupuestarios estables y gastos netos crecientes. Esto podría conducir a una cierta tendencia creciente de la deuda pública como porcentaje del PIB que, aunque manejable, en el mediano y largo plazo podría convertirse en un problema más serio.

¿Hay áreas de oportunidad para mejorar la situación de las finanzas públicas en México?

Las áreas de oportunidad deben buscarse por el lado de los ingresos. El gasto se ha ajustado ya en forma importante en los últimos años y no parece haber allí un gran margen de maniobra. Por el lado de seguir apretando a los grandes contribuyentes, ya se mencionó que, si

bien eso ha ayudado, en el margen su contribución es relativamente pequeña para una economía como la mexicana. En realidad, la única opción real es buscar fuentes alternativas de ingresos para el mediano y largo plazo. Una opción interesante podría ser tratar de mejorar la recaudación del impuesto a la propiedad, tanto de bienes raíces como de automóviles. El impuesto predial y la tenencia, además de ser impuestos muy progresivos, podrían ayudar a fortalecer los ingresos de los tres niveles de gobierno. En el caso del predial se trata de un impuesto muy subutilizado y que requeriría un rediseño en su forma de cobranza. En el caso de la tenencia, la solución pasa por revertir la desafortunada reforma del presidente Calderón y volver a centralizar su cobro. Otras posibles áreas de mejora podrían implicar una simplificación en la cobranza del ISR (menos declaraciones mensuales para un grupo importante

de contribuyentes), una reducción en el número de tramos del impuesto y un aumento en las tasas marginales más elevadas. Esta combinación podría traducirse en una mayor recaudación, una menor carga administrativa (tanto para contribuyentes como para la administración tributaria) y de una naturaleza mucho más progresiva.

Un aumento importante en los ingresos tributarios ayudaría no sólo a reducir las presiones actuales sobre el gasto público, sino que también podría permitir un cierto aumento futuro en el gasto público. Este aumento podría destinarse a mejorar la provisión de servicios públicos en temas como salud y educación, además de que también podría ayudar a financiar otros aspectos de un potencial Estado de Bienestar, como un seguro de desempleo y/o un Sistema Nacional de Cuidados.

Evasión fiscal, empresas fantasma e impuestos extraordinarios

La evasión fiscal en México ha alcanzado proporciones significativas, llegando a 1.4 billones de pesos en 2021, lo que representa el 6% del PIB nacional. El estudio "Evasión Global 2017" indica que solo en México, la evasión fiscal representó el 2.6% del PIB en 2016, equivalente a una falta de recaudación de aproximadamente 510 mil millones de pesos. Este fenómeno no es exclusivo de México; en América Latina y el Caribe, se estima que la evasión fiscal ronda los 300 mil millones de dólares, aproximadamente un 6.1% del PIB regional.

La evasión fiscal pueden ser ocultaciones deliberadas, omisiones, errores genuinos, o estrategias de planificación tributaria que aprovechan las ventajas legales pero que no respetan el espíritu de la legislación. Algunos de los mecanismos identificados incluyen:

- **La erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (BEPS):** Empresas multinacionales que operan dentro de un país mientras transfieren sus utilidades a jurisdicciones de baja o nula tributación, explotando lagunas en la legislación tributaria.
- **La economía informal:** La falta de control y fiscalización adecuada de la economía informal facilita la evasión tributaria.
- **Operaciones transfronterizas:** Sin soluciones globales de consenso, las estrategias unilaterales han necesitado fortalecer los marcos legales en materia de precios de transferencia, subcapitalización, y pagos entre empresas vinculadas, además de combatir el abuso de convenios bilaterales para evitar la erosión de las bases imponibles domésticas.