

Retos fiscales del nuevo gobierno

Gerardo Esquivel ¹

La administración que comienza el primer día de octubre de 2024 enfrentará dos retos fiscales formidables. Por un lado, debe enfrentar un tema de corto plazo, la llamada consolidación fiscal, que ocurrirá de manera inevitable a partir del primer año de gobierno. Esa consolidación implica reducir el déficit fiscal de forma casi inmediata al inicio del nuevo sexenio. Por otro lado, debe atender un tema más profundo y de naturaleza más estructural: la tendencia creciente del déficit fiscal. Este tema no es urgente ni representa un riesgo inmediato, pero es algo que tarde o temprano debe abordarse. Por su magnitud y trayectoria, no parece ser algo que pueda postergarse por demasiado tiempo, aunque siempre puede ser posible hacer pequeños ajustes aquí y allá para seguir pateando el bote hacia adelante.

La consolidación fiscal

La política fiscal del presidente López Obrador fue muy responsable e incluso conservadora durante los primeros años de su gobierno. En el primer año de su gestión, por ejemplo, aumentó el superávit primario (es decir, el balance antes de incluir el pago de intereses de la deuda) de 0.6 % a 1.1 % del PIB, un monto incluso superior al que se había prometido en campaña. A partir de 2020, con la llegada de la pandemia, las cosas se complicaron. La drástica caída de la economía en ese año redujo también en forma significativa la recaudación fiscal. A pesar de que los efectos negativos en la actividad económica y el empleo eran evidentes, el gobierno de López Obrador optó por no responder a la crisis con apoyos fiscales adicionales. De hecho, México fue uno de los pocos países en el mundo que no aplicaron una política fiscal contracíclica que buscara mitigar el impacto negativo de la caída en la actividad económica. No sorprende que la caída del PIB en México fue también una de las más grandes en el mundo (8.6 %).

¹ Economista. Profesor investigador en El Colegio de México.

Entre 2020 y 2023 el déficit público comenzó a aumentar, aunque a un ritmo moderado. En ese lapso el déficit pasó de 2.7 % del PIB a 3.4 %. Sin embargo, en 2024 la situación cambió drásticamente. En ese año, el déficit público aumentó en forma más notoria al pasar a 5 % del PIB. Los requerimientos financieros del sector público, una definición más amplia del déficit, se prevé que lleguen incluso a 5.9 % del PIB. Ese repentino aumento en el déficit fue justificado como necesario para poder terminar los proyectos prioritarios del gobierno de López Obrador. También este año se incluyó por primera vez un apoyo presupuestal adicional para Pemex, la empresa productiva del Estado. Este apoyo, al igual que los otros recursos adicionales, se supone que sería transitorio y de una sola vez. El aumento en el déficit es de una magnitud tan elevada que el monto de la deuda pública brincará tan sólo en este año de 46.8 % a 50.2 % del PIB. Ese porcentaje es el más alto de los años recientes, sólo comparable con el nivel alcanzado en 2020, cuando este cociente subió en forma importante por la caída ya mencionada de su denominador, es decir, del PIB.

El aumento en el déficit público de 2024 fue anunciado como algo transitorio. Esto implica que, hacia adelante, el déficit deberá regresar a niveles menores, más similares a los que se tuvieron al inicio del sexenio, es decir, a montos alrededor de 2 % del PIB. Este es el tipo de déficit requerido para mantener relativamente estable el cociente de deuda a PIB, un objetivo que tenía López Obrador al inicio de su gobierno y que la próxima presidenta también ha asumido como suyo. Para poder lograr ese objetivo, sin embargo, será necesario realizar una consolidación fiscal. Este ajuste implica reducir el déficit en los años venideros por alguna vía. En teoría, hay tres opciones: un aumento de los ingresos, una reducción del gasto o una combinación de ambos.

Los Pre-Criterios Generales de Política Económica 2025, presentados a finales de marzo de 2024, anticipan la ruta que podría seguirse para lograr la consolidación fiscal el próximo año. En ese documento no se prevé un aumento en los ingresos públicos como porcentaje del PIB (ni en los tributarios ni en los provenientes de otras fuentes), por lo que todo el ajuste se anticipa que ocurra a partir de una reducción por el lado del gasto. También se anuncia que de 2024 a 2025, el déficit fiscal tiene que reducirse del 5 % del PIB a tan sólo 2.5 %, mientras que en su versión más amplia (los requerimientos financieros del sector público) la reducción sería aún mayor: se prevé que pase de 5.9 % del PIB a sólo 3 %, es decir, un ajuste de casi

tres puntos porcentuales del PIB. Para tener una idea de lo que representaría un ajuste de esa magnitud, baste señalar que equivale a una reducción en el gasto de cerca de un billón de pesos (un millón de millones de pesos). Un ajuste bastante considerable.

Ahora bien, ¿en dónde se prevé que ocurra el ajuste al gasto público? El documento de los Pre-Criterios también nos proporciona información sobre esto: 1.7 puntos porcentuales del PIB deberían de provenir de ajustes en el gasto corriente y el resto del gasto de inversión. Del ajuste en el gasto corriente, una pequeña parte (0.2 puntos porcentuales del PIB) provendría de un menor costo financiero por una posible reducción de las tasas de interés. Sin embargo, el grueso del ajuste debería provenir de reducciones en el gasto del gobierno, mientras que la otra parte, no menor, de una disminución en la inversión pública.

Un ajuste al gasto público de la magnitud que se proyecta en los Pre-Criterios es muy cuantioso y difícil de operar. El espacio para una reducción de esa magnitud es muy limitado, ya que el presupuesto público tiene un componente importante de compromisos ineludibles. Por eso, es probable que de ocurrir un ajuste de esa magnitud esto tendría que darse principalmente en el gasto de inversión o en la provisión de ciertos servicios públicos.

En cualquier caso, un ajuste de la envergadura descrita (2.5 a 3 puntos porcentuales del PIB) tendría sin duda un impacto macroeconómico muy importante, ya que el gasto público es uno de los componentes de la demanda agregada. Esto se traduciría en un choque negativo del lado de la demanda, lo que contribuiría a su vez a una reducción importante de la actividad económica. Ese hecho, aunado a la desaceleración económica que ya se está viviendo en este 2024, muy probablemente llevaría a la economía a una recesión en 2025. Esa situación nos lleva a plantearnos dos preguntas: ¿es necesario que la consolidación fiscal ocurra? Y, por otro lado, si esto es inevitable, ¿es necesario que ocurra todo el ajuste en 2025?

Es importante entender que la consolidación fiscal debe ocurrir tarde o temprano para evitar que México pierda el grado de inversión. Recordemos que el país tiene una calificación crediticia que está apenas por encima de este nivel. Por lo tanto, no podemos arriesgarnos a que nos reduzcan la calificación, ya que eso implicaría un aumento significativo en el costo de la deuda para nuestro país. Dado que un elemento clave en la calificación crediticia es la sostenibilidad de las finanzas públicas, debemos asegurarnos de mantener un nivel de deuda a PIB que sea razonable. Para lograr esto hay dos vías: se mantiene un déficit fiscal

relativamente pequeño o se acelera la tasa de crecimiento del PIB. En vista de que no hemos logrado lo segundo por más de cuatro décadas, la opción más viable para garantizar un nivel de deuda estable es tener un déficit público manejable. Por eso es indispensable que ocurra la consolidación fiscal.

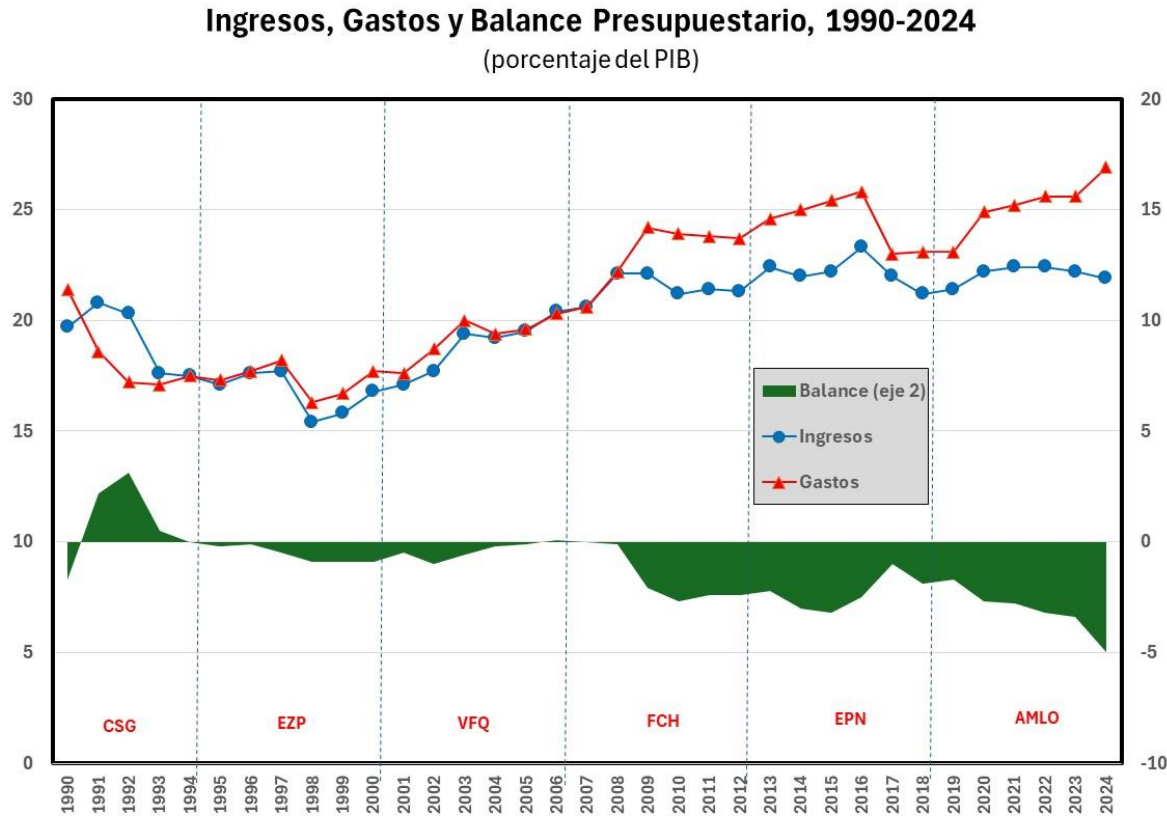
Sin embargo, esto no implica que la consolidación deba ocurrir de golpe, ni que esta sea la mejor manera de lograrlo. Como ya se mencionó, un ajuste al gasto público demasiado drástico podría afectar las perspectivas de crecimiento de la economía y podría incluso reducir el PIB en un primer momento. Por ello, una mejor forma de lograr la consolidación es hacerlo en forma gradual. Es decir, la reducción en el déficit podría ocurrir en un periodo de dos a tres años, lo que implicaría ajustes menores. Por supuesto, esto también supondría un déficit un poco más alto en esos años y, por tanto, un cierto aumento de la deuda. Sin embargo, en la medida en que dicho ajuste ocurra, que se establezca un objetivo claro —y a la vez viable— podría ser bien recibido por analistas, inversionistas y por las propias calificadoras, ya que estarían seguras de que hay un compromiso serio con la estabilidad fiscal y que se pueden plantear metas asequibles y sensatas en un horizonte de mediano plazo. Esto, por lo demás, evitaría la necesidad de incurrir en un ajuste excesivo por el lado del gasto en un solo año, lo que a su vez nos ayudaría a mantener la estabilidad macroeconómica.

Ajuste estructural

En el mediano plazo es prácticamente inevitable realizar un ajuste estructural en las finanzas públicas, ya sea por el lado del gasto o por el lado de los ingresos. Esto se debe a una tendencia observable en ambos lados de la ecuación. Por el lado de los ingresos, estos han permanecido prácticamente estables (como porcentaje del PIB) durante los últimos dieciséis años. Mientras que el gasto tiene una ligera tendencia creciente, la cual se podría acentuar en los próximos años por los cambios demográficos y de política pública que está experimentando el país.

La gráfica 1 ilustra el punto. Ahí se muestran los ingresos y los gastos presupuestarios, así como el balance entre ambos. La escala de los dos primeros está en el eje de la derecha, mientras que la escala del balance se muestra a la izquierda. Es preciso entender las variables

que se muestran en la gráfica. En el caso de los ingresos, estos son los ingresos de todo tipo, tributarios y no tributarios. Esto quiere decir que aquí se incluyen todos los recursos que recibe el sector público, incluyendo los de la CFE, de Pemex, del IMSS, etcétera. Además, las cifras se muestran como porcentaje del PIB. Esto se hace para evitar un sesgo en el comportamiento de las variables que pudiera atribuirse al ciclo económico (a una crisis como la de la pandemia, por ejemplo).



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
Las cifras de 2024 son las previstas en los Pre-Criterios Generales de Política Económica 2025.

La gráfica muestra, con toda claridad, cómo es que los ingresos presupuestarios se han mantenido bastante estables durante los últimos dieciséis años. De hecho, el promedio de los ingresos como porcentaje del PIB durante el gobierno del presidente López Obrador es ligeramente inferior al promedio de los ingresos recaudados durante la administración del presidente Peña Nieto. Uno se podría preguntar cómo es posible esto, dado que hemos oído repetidamente que la recaudación del Sistema de Administración Tributaria ha aumentado en

forma considerable. Esto se debe a que los aumentos en los ingresos tributarios apenas fueron suficientes para compensar la caída en otras fuentes de ingresos (especialmente los ingresos petroleros). En su conjunto, como se ve en la gráfica, los ingresos presupuestarios están prácticamente estancados desde 2008.

Por otro lado, la gráfica también muestra cómo el gasto público ha tendido a aumentar en los últimos años. De hecho, el gasto presupuestario ha aumentado en más de 10 puntos porcentuales de 1997 a la fecha. La parte más importante de ese aumento fue, por cierto, durante las administraciones panistas, del 2000 al 2012. Con el presidente Peña Nieto esa tendencia continuó, aunque al final de su sexenio llevó a cabo una consolidación fiscal importante, de tal manera que el gasto terminó en un nivel similar al del inicio de su gestión. Durante el gobierno de López Obrador se retomó la tendencia ascendente y se cerrará el sexenio con un gasto casi 4 puntos porcentuales del PIB por encima del que se tenía en 2018. La explicación de esa tendencia creciente reside, por una parte, en una mayor inversión pública y, por el otro, en mayores compromisos de gasto explicables por el rubro de las pensiones del régimen anterior, por el aumento en el monto y cobertura de la pensión universal y por los mayores gastos asociados a los cambios demográficos y epidemiológicos en la población. Dado que esta tendencia continuará en los próximos años, y considerando que la mayor parte de los programas sociales están ahora establecidos en la Constitución, lo más probable es que el gasto público seguirá teniendo una tendencia ligeramente creciente.

La gráfica muestra, en su eje secundario y en forma de área, el resultado del balance presupuestario. Noten cómo, a partir de la crisis financiera global de 2008-09, el balance público en México ha tendido a ser deficitario, lo que contrasta con lo que había ocurrido en los años previos. De entonces a la fecha, hemos incurrido en un déficit, el cual también muestra una ligera tendencia ascendente. Esto es el resultado de la combinación de las dos tendencias ya descritas. Lo más importante, sin embargo, es que el déficit tiene una tendencia creciente que no será fácil de revertir considerando la relativa estabilidad de los ingresos y las presiones de gasto que habrá hacia adelante.

Por ello, uno de los principales retos a los que se enfrentará la administración entrante es a tratar de hacer frente a estas tendencias que parecen ser de corte más estructural. Esto requerirá ajustes en el gasto o ajustes en los ingresos, ya sea por la vía de una mayor eficiencia

recaudatoria, por mayores tasas impositivas, por la introducción de nuevos impuestos, o bien, por un rediseño de los impuestos y del arreglo institucional existente. De otra manera, las presiones crecientes del gasto se traducirán en un déficit más alto del que se requiere para mantener estable el cociente de deuda a PIB, lo que con el tiempo podría llevarnos a enfrentar la posibilidad de una degradación en nuestra calificación crediticia. Este reto podría ser el más importante al que deberá enfrentarse el país en los próximos años.