

CUADERNO DE INVESTIGACIÓN

RELEVANCIA DE LAS REGLAS FISCALES Y SU IMPLEMENTACIÓN EN MÉXICO

SERIE: CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN EN FINANZAS PÚBLICAS

FEBRERO 2019



SENADO DE LA REPÚBLICA
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

Relevancia de las reglas fiscales y su implementación en México
Primera edición febrero de 2019

D. R. © INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA

Donceles 14, Colonia Centro,
Alcaldía Cuauhtémoc, 06020, Ciudad de México.

Dirección General de Finanzas

Autores:

Dr. José Luis Clavellina Miller
Mtra. Maritza Rosales Reyes
Martín Cruz Campos

Colaboradores:

Daríá Vanessa Puga Navarrete
Daniel Navarrete Rodriguez

Este análisis se encuentra disponible en la página de internet del Instituto Belisario Domínguez:
<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1875>

Información para consultar en la biblioteca digital:

Título: *Relevancia de las reglas fiscales y su implementación en México*

Serie: Cuadernos de investigación en finanzas públicas

Número: 15

Fecha de publicación: Febrero 2019

DISTRIBUCIÓN GRATUITA.
Impreso en México.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

Relevancia de las Reglas Fiscales y su implementación en México

Índice

Presentación	2
I. Contexto Internacional: elevado endeudamiento público y riesgos de desaceleración económica	3
II. Las reglas fiscales.....	5
Características	7
Ventajas y desventajas	8
Estabilizadores Automáticos y Consejos Fiscales.....	10
Recuadro 1. Argentina y Chile: dos caras de la aplicación de reglas fiscales.....	11
III. Reglas fiscales en México	13
Evolución reciente de las finanzas públicas	13
Ingreso, gasto y deuda pública	13
Antecedentes	15
La Reforma de 2014.....	16
Balance de la implementación de las reglas fiscales en México	21
Recuadro 2. Sobre el cálculo del PIB Potencial.....	22
IV. Consideraciones Finales.....	23
Referencias.....	24

Relevancia de las Reglas Fiscales y su implementación en México

Presentación

La importancia de la política fiscal radica en que impacta significativamente la actividad económica y la distribución del ingreso en el corto plazo a través de los impuestos y el gasto público, mientras que, en el mediano y largo plazo, el comportamiento de la deuda pública ejerce presiones sobre las tasas de interés y la inversión. Asimismo, la experiencia demuestra que el uso imprudente de la política fiscal puede tener efectos negativos en el crecimiento de la economía (Andrés y Doménech, 2006).

Recientemente, el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2018) ha señalado que, tras la crisis financiera internacional, tanto los déficits como la deuda pública han alcanzado niveles muy elevados, por lo que se requieren esfuerzos importantes para consolidar las finanzas públicas de países avanzados y emergentes. Ante ello, las reglas fiscales pueden convertirse en un elemento crucial para alcanzar dicho objetivo, pues restringen las acciones discrecionales de los gobiernos. En este sentido, autores como Adam (2014) y Schaechter (2012) apuntan que las reglas fiscales numéricas se han convertido en una respuesta que provee anclas de mediano plazo que apoyan y dan credibilidad a los esfuerzos de ajuste.

Cabe señalar que el propósito de esta consolidación es generar el espacio fiscal que permita expandir el gasto público en épocas de menor crecimiento económico, esto es, como una política contracíclica. Lo anterior cobra mayor relevancia en la actualidad, pues diversos economistas apuntan que en 2020 posiblemente se presente una profunda desaceleración económica en Estados Unidos y en la economía mundial.

El presente trabajo se propone explicar las características básicas de las reglas fiscales, la forma en que su aplicación puede generar los recursos necesarios para la aplicación de políticas contracíclicas, así como mostrar su operación en la economía mexicana.

En la primera sección se presentan datos sobre la evolución de la deuda pública a nivel mundial, así como algunos de los principales argumentos que apuntan a una desaceleración de la economía estadounidense y las posibilidades de que se convierta en una prolongada recesión.

En la segunda sección se presentan los distintos conceptos y características de las reglas fiscales, así como algunas de sus ventajas y desventajas. Se hace alusión a la implementación de estabilizadores automáticos del presupuesto y la creación de consejos fiscales como complemento de dichas reglas.

En la tercera sección se muestra la evolución reciente de las finanzas públicas en México y se analizan las reglas fiscales aplicadas, así como su evolución y la forma en que opera el límite máximo de gasto corriente estructural. Se presentan también algunas de las principales

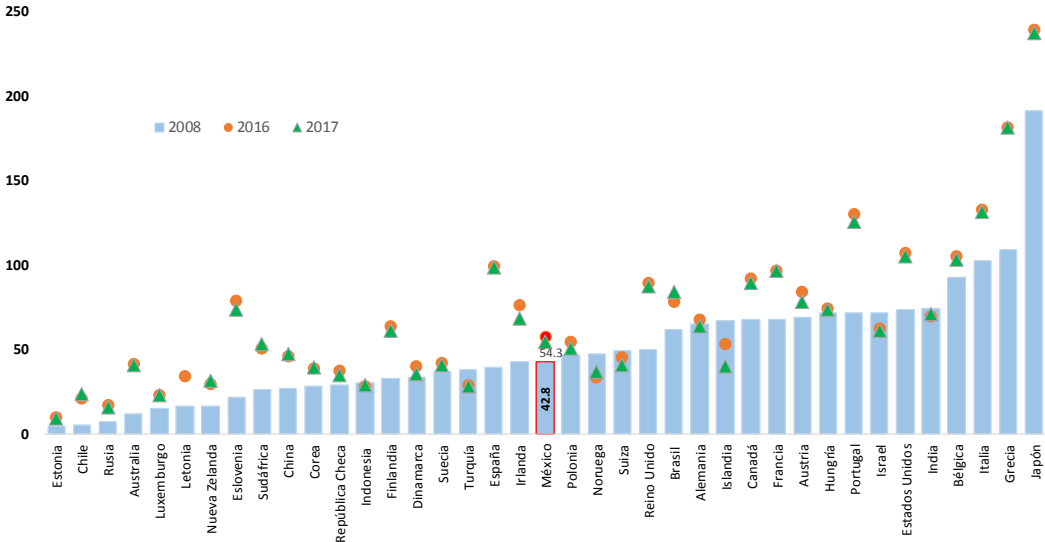
áreas de oportunidad que ha identificado la Auditoría Superior de la Federación (ASF) con respecto a su instrumentación. En la cuarta sección se presentan las consideraciones finales.

Si bien en el país se ha cumplido con las reglas fiscales establecidas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), esto no ha sido suficiente para generar el espacio fiscal necesario para afrontar una posible caída en los ingresos públicos en el corto o mediano plazo. Lo anterior se debe, en parte, a que la regla fiscal en México no es completa, pues no existe un instrumento que obligue al gobierno a generar ahorro cuando la economía crezca por encima de su potencial, situación que tampoco ha ocurrido desde el establecimiento de dicha regla en 2014.

I. Contexto Internacional: elevado endeudamiento público y riesgos de desaceleración económica

El Fondo Monetario Internacional (FMI, 2018) advierte que la deuda pública alcanzó a nivel mundial un máximo histórico de 225% del PIB en 2016, lo que implica un aumento de 12 puntos porcentuales (pp) respecto de lo observado en 2009. Para las economías emergentes, el promedio de deuda como proporción del PIB en 2017 se ubicó en 50%, un nivel no visto desde la crisis de la deuda de los 1980s. Para el FMI, estos niveles de deuda dificultan la conducción de una política contracíclica y su costo financiero puede limitar el crecimiento económico. Además, advierte que la deuda pública puede incrementarse en caso de que cambien repentinamente las condiciones de financiamiento y de que los gobiernos tengan que asumir pasivos contingentes. Por lo anterior, recomienda medidas que impulsen la creación de amortiguadores fiscales que permitan hacer frente tanto a una desaceleración económica como a condiciones financieras más restrictivas.

Gráfica 1. Deuda bruta del gobierno general como porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia con datos de FMI (2017, 2018).

Por otro lado, existen señales de que es probable que en 2020 de inicio una nueva crisis en Estados Unidos. Diversos economistas anticipan que se tratará de una recesión prolongada pues los gobiernos cuentan con menor espacio fiscal y monetario para hacerle frente. Cabe recordar que en enero de 2018 Estados Unidos redujo su tasa de impuesto sobre la renta corporativo, lo que aumentó su déficit fiscal en 1,454.9 miles de millones de dólares para los siguientes 10 años (IBD, 2018).

En materia de política monetaria, la tasa de interés de referencia de la Reserva Federal (FED, por sus siglas en inglés) ha pasado de un rango entre 1.25% y 1.50% a inicios de 2018, a uno de 2.25% a 2.50% al cierre del mismo año. Sin embargo, aún se encuentra en niveles bajos, por lo que el espacio que se tendría para brindar un impulso al crecimiento a través de la reducción en dicha tasa de interés sería limitado.

En ese sentido, especialistas como Roubini (2018) apuntan que la desaceleración económica estadounidense será producto de la insostenibilidad de su política fiscal en un escenario de mayor inflación, bajo desempleo y escasa liquidez. Otros factores que conducirían a la economía en esa dirección son las disputas comerciales con China, el proteccionismo, el menor crecimiento de las economías emergentes y de Europa y, en el mercado bursátil, una relación precio/ganancias 50% por encima de su promedio histórico, por lo que prevé una corrección tanto en mercados avanzados como emergentes. Roubini anticipa también, que esta corrección bursátil generará riesgos de liquidez y ventas de pánico, pero que en esta ocasión la FED no estaría en posibilidades de actuar como prestamista de última instancia y que el gobierno norteamericano contará con un escaso espacio fiscal dado su elevado nivel de deuda pública.¹

Por otra parte, Feldstein (2018) anticipa que es probable que se presente una corrección en la relación precio/ganancias de las empresas estadounidenses que cotizan en bolsa, pues ésta se encuentra 40% por encima de su promedio histórico, resultado de las bajas tasas de interés prevalecientes; sin embargo, prevé que estas aumenten, en parte, por el elevado déficit público estadounidense. Este autor pronostica, además, una caída en el consumo de alrededor de 1.5%, que induciría una menor inversión y una recesión en la economía de aquel país. Al igual que en el caso anterior, vislumbra un escaso espacio fiscal y monetario para hacer frente a la crisis.

JPMorgan por su parte, también anticipa una crisis en 2020 y coincide con el hecho de que no existe en la actualidad suficiente espacio fiscal y monetario para enfrentarla. Pronostica un ajuste bursátil de 20% en Estados Unidos, un incremento de 1.15 pp en los bonos corporativos; una caída de 35% en el precio de los energéticos; la reducción de 25% en el precio de los metales; un aumento de 2.79 pp en el diferencial de deuda de los países

¹ El espacio fiscal se refiere al margen de maniobra que existe dentro del presupuesto público para proporcionar recursos sin comprometer la sostenibilidad financiera ni la estabilidad de la economía (Heller, 2015).

emergentes; la caída de 48% en las bolsas de los países emergentes, así como la depreciación de 14.4% en el valor de las monedas de estos últimos (Bloomberg, 2018).

De acuerdo con Delong (2019), la economía estadounidense se encuentra en un contexto de expectativas de baja inflación (ancladas en 2%); con una curva de Phillips (relación entre desempleo e inflación) inusualmente plana y una brecha entre las tasas de interés de corto y largo plazo sobre los activos sin riesgo inusualmente pequeña. Advierte que existe una “regla de oro” que establece que cuando los rendimientos de los bonos de largo plazo son menores a los de corto plazo (curva de rendimiento invertida), como la que se estaría manifestando en la economía estadounidense actualmente, se considera que puede presentarse una recesión y que sólo hace falta algún acontecimiento en la esfera económica o financiera para que esta se desate. Prevé que cuando esta desaceleración o recesión estalle, el gobierno estadounidense no dispondrá de herramientas para enfrentarla y que la FED no tendrá suficiente margen para proporcionar un estímulo al crecimiento mediante recortes a su tasa de interés, por lo que quizás tenga que recurrir a medidas menos convencionales; advirtió a los inversionistas a prepararse para una desaceleración profunda y prolongada.

En este contexto de elevado endeudamiento público a nivel mundial, de mayores riesgos de una caída en la actividad económica y dada la estrecha relación que existe entre nuestra economía y la estadounidense, resulta indispensable revisar los mecanismos con que cuenta nuestro país para generar los recursos fiscales que le permitan enfrentar este tipo de situaciones.

II. Las reglas fiscales

Debido a la evolución creciente en el comportamiento de la deuda pública observado tras la crisis financiera internacional, así como por la necesidad de consolidar las finanzas públicas, el uso de reglas fiscales ha cobrado especial relevancia pues permite enfrentar posibles contingencias en el mediano y largo plazo.

Las reglas fiscales respaldan la credibilidad, la sostenibilidad y las políticas fiscales pues imponen límites a la intervención discrecional de las autoridades y ayudan a evitar el sesgo deficitario al despolitizar la política fiscal, de forma similar a lo que ocurre con los objetivos de inflación de los bancos centrales autónomos (Kopits, 2001).

Una regla fiscal consiste en una restricción a la política fiscal sustentada legalmente que especifica algún tipo de criterio o límite cuantitativo a los ingresos, al gasto, al balance y/o la deuda pública. Este tipo de reglas está asociado con mecanismos institucionales para la elaboración, discusión parlamentaria, aprobación, ejecución y control del presupuesto (ASF, 2015).

Diversos países han introducido reglas fiscales para contener el crecimiento del gasto público y promover la equidad intergeneracional. Cabe señalar que la efectividad de estas reglas depende, a su vez, de la fortaleza institucional de cada economía.²

De acuerdo con Scheachter *et al.*, (2012), en épocas de crecimiento económico distintos grupos de interés político presionan por elevar el gasto público y dejan con poco margen de maniobra a las autoridades fiscales para implementar una política contracíclica. Sin embargo, las reglas fiscales ayudan a reducir esta tendencia y promueven una mejor posición financiera de las finanzas públicas; además, proporcionan al mercado una señal de mayor credibilidad de la política macroeconómica (Diziato, 2012).³

Como se mencionó anteriormente, las reglas fiscales pueden enfocarse en el balance público, el gasto o los ingresos presupuestarios. Son arreglos legales que promueven la disciplina fiscal al “atar” las manos de los políticos para restringir sus decisiones de elevar gastos y reducir impuestos. Estas reglas varían de país a país, algunas aplican para uno o varios años (o incluso para un ciclo económico entero) y pueden ser nacionales o supranacionales (Adam *et al.*, 2014). Se trata entonces de mecanismos que introducen restricciones por cierto período de tiempo (de mediano a largo plazo) sobre las principales variables fiscales utilizando límites cuantitativos.

Para Bernanke (2010), la eficiencia de las reglas fiscales depende de cuatro factores principales: que sean transparentes; suficientemente ambiciosas para abordar el problema subyacente; que se concentren en variables que puedan ser controladas directamente por los responsables de las políticas; y que no sean sustituidas por la voluntad política. Asimismo, de acuerdo con Darvas y Kostyleva (2011), este tipo de reglas deben contar con cierta flexibilidad, es decir, ser sensibles a las fluctuaciones económicas, e incluir cláusulas de escape que permitan al gobierno optar por la no utilización de la regla de forma temporal, pero sin abandonarla completamente (por ejemplo, ante un desastre natural). Estas cláusulas de escape proveen flexibilidad a las reglas fiscales ante eventos inesperados y deben especificarse con claridad y respaldarse legalmente.

Las reglas fiscales pueden clasificarse de acuerdo con el tipo de agregado presupuestario que pretenden restringir y son las siguientes:

1. Reglas de deuda. Establecen un límite explícito como porcentaje del PIB.⁴
2. Reglas de balance presupuestario (general, estructural o cíclicamente ajustado). Restringen la variable que principalmente afecta la proporción de deuda y está bajo el control de las autoridades.

² En este sentido, Galán (2014) argumenta que, si las autoridades incumplen sus compromisos fiscales para tratar de conseguir otros objetivos, se enfrentan a un problema de inconsistencia dinámica, provocando una pérdida de credibilidad con elevados costos políticos y sociales.

³ De acuerdo con Hernández (2016), las reglas fiscales tienen como objetivo corregir los incentivos distorsionantes en la formulación de políticas públicas y su incidencia en los resultados fiscales al tratar de corregir la miopía surgida por las perspectivas electorales o políticas de los participantes que no toman en cuenta los costos de largo plazo.

⁴ Este tipo de regla es por definición, la más efectiva en términos de asegurar convergencia a un objetivo de deuda y es relativamente fácil de aplicar (Scheachter *et al.*, 2012).

3. Reglas de gasto. Establecen límites en el gasto total, primario o corriente.
4. Reglas de ingresos. Establecen techos o pisos en ingresos y son dirigidos a aumentar la recaudación o prevenir una tributación excesiva.

Las reglas pueden ser además unilaterales, cuando sólo promueven la aplicación de una política contracíclica en épocas de recesión; y bilaterales, cuando operan tanto en épocas de recesión como en el auge. En general, las reglas unilaterales no han sido efectivas en limitar la tendencia al aumento en los déficits públicos en ausencia de compromisos políticos para evitar una política fiscal procíclica, por lo que la evidencia sugiere que es preferible el uso de las reglas bilaterales (Velichkov, 2015).

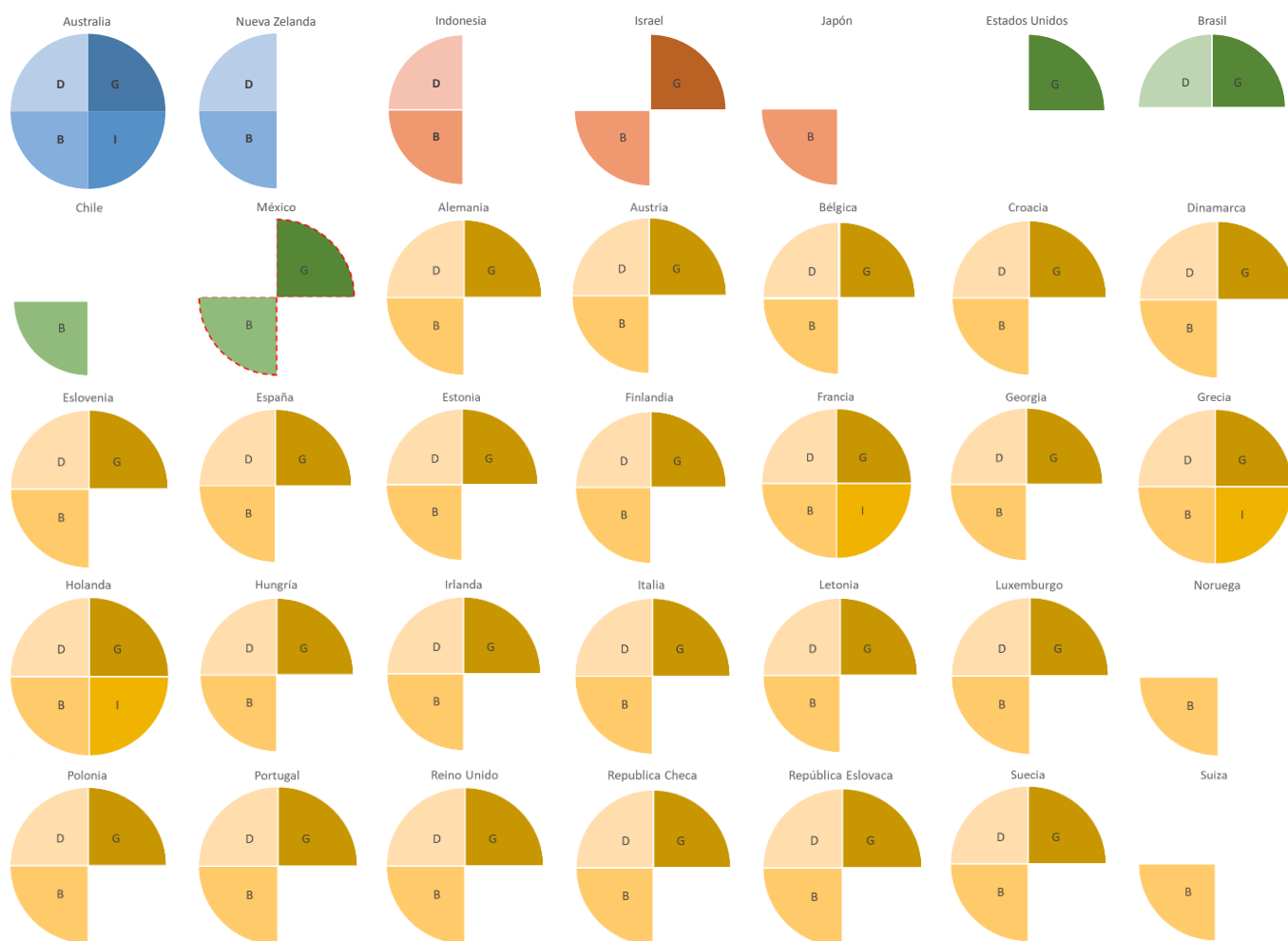
Características

Las características de las reglas fiscales han sido ampliamente discutidas en el ámbito académico, sin llegar a particularidades concluyentes; no obstante, se han identificado elementos necesarios para que operen de forma exitosa. Debrun y Jonung (2018), destacan tres: simplicidad, flexibilidad y aplicabilidad. En tanto, el FMI (2018) encuentra cinco lecciones clave de las reglas fiscales exitosas:

- I. Amplia cobertura institucional y económica.
- II. Fomentan la creación de reservas durante los auges y permiten un apoyo fiscal durante las recesiones.
- III. Adecuada calibración, que garantiza que la regla defina un perímetro sensible para la discrecionalidad fiscal. Esta calibración es más compleja en los países exportadores de materias primas y debe reflejar la incertidumbre sobre los precios tanto a corto como a largo plazo.
- IV. Cláusulas de escape.
- V. Instituciones de apoyo para fomentar su cumplimiento. En algunos casos, el establecimiento de Consejos Fiscales ha ayudado a mejorar la transparencia presupuestaria al fortalecer la credibilidad de las cuentas y pronósticos fiscales.

Los países pueden incluir en su legislación reglas para uno o todas las variables (ingreso, gasto, deuda o balance); por ejemplo, Australia, Francia y Holanda tienen reglas fiscales para cada una de ellas; mientras que Chile, Japón, Suiza y Noruega tienen sólo la regla de balance. En el caso de México, el FMI (2015) señala que cuenta con una regla de gasto y una de balance (ambas se revisan más adelante). Cabe señalar que la efectividad de las reglas fiscales no depende de su número sino de las lecciones clave señaladas anteriormente, así como de la capacidad institucional para darles cumplimiento.

Figura 1. Reglas fiscales en economías seleccionadas



D: deuda, B: balance, I: ingresos, G: gasto

Los países de la OCDE que no aparecen no contaban con reglas fiscales hasta 2015.

Fuente: Elaboración propia con datos del FMI (2015).

Ventajas y desventajas

De acuerdo con Hernández (2016), las reglas fiscales contrarrestan la inconsistencia intertemporal y las distorsiones políticas, pero no conducen automáticamente al control presupuestario, pues su efectividad depende de que su diseño sea adecuado, de la fortaleza institucional y de un amplio consenso social sobre los objetivos fiscales.

Braun y Gadano (2007), concluyen que en situaciones de debilidad institucional es complicado que la existencia de una ley de responsabilidad fiscal limite las decisiones gubernamentales y corrija el comportamiento de las finanzas públicas. Al analizar el caso de Argentina, encuentran que cuando la reputación fiscal es baja y existe una débil institucionalidad, las reglas fiscales no sólo son ineficaces, sino que su incumplimiento deteriora aún más la propia fragilidad institucional.

Si las reglas fiscales se implementan de forma correcta, pueden eliminar el sesgo deficitario del gobierno, aunque tienen varias limitaciones pues algunas cláusulas de escape no propician la disciplina fiscal y pueden cargar la deuda a generaciones futuras (Adam et al., 2014). Otra de las desventajas es que propician la reducción del gasto de capital como medida de ajuste, y que los políticos tratan de eludir las reglas mediante la denominada “contabilidad creativa” estableciendo distintos conceptos legales para los déficits y la deuda, por ejemplo (Dziado, 2012).

En la tabla 1 se señalan algunas de las principales ventajas y desventajas de las reglas fiscales de acuerdo con la variable sobre la cual actúan.

Tabla 1. Ventajas y Desventajas de las Reglas Fiscales

Tipo de regla	Aspectos a favor	Aspectos en contra
Reglas de deuda	<ul style="list-style-type: none"> • Vínculo directo con la sustentabilidad de la deuda • Fácil de comunicar y monitorear 	<ul style="list-style-type: none"> • No existe una guía operativa clara en el corto plazo ya que el impacto en la relación deuda/PIB es limitado y no inmediato • Puede ser procíclica • Puede cumplirse con medidas temporales • Puede verse afectada por factores exógenos al gobierno
Regla de balance presupuestal	<ul style="list-style-type: none"> • Guía operacional clara • Mantiene un vínculo cercano con la sustentabilidad de la deuda • Fácil de comunicar y monitorear 	<ul style="list-style-type: none"> • Puede ser procíclica • Los resultados pueden verse afectados por factores exógenos al gobierno
Regla de balance estructural ⁵	<ul style="list-style-type: none"> • Guía operacional relativamente clara • Mantiene un vínculo cercano con la sustentabilidad de la deuda • Tiene la función de estabilización económica • Permite contabilizar otros factores puntuales y temporales 	<ul style="list-style-type: none"> • La corrección ante el ciclo es complicada, especialmente en países donde se llevan a cabo cambios estructurales • Es necesario definir los factores puntuales o temporales para evitar su uso discrecional • Su complejidad la hace difícil de comunicar y monitorear
Regla de Ingresos	<ul style="list-style-type: none"> • Controla el tamaño del gobierno • Mejora la política de ingresos y su administración • Puede prevenir el gasto procíclico 	<ul style="list-style-type: none"> • No está directamente vinculada con la sostenibilidad de la deuda pues no hay restricción por el lado de los gastos • Puede ser procíclica
Regla de gasto	<ul style="list-style-type: none"> • Guía operacional clara • Permite la estabilización económica • Controla el tamaño del gobierno • Relativamente fácil de comunicar y monitorear 	<ul style="list-style-type: none"> • No está directamente vinculada con la sostenibilidad de la deuda pues no hay restricción por el lado de los ingresos • Pueda dar lugar a cambios no deseados en la distribución del gasto hacia rubros no cubiertos por la restricción

Fuente: FMI (2012).

⁵ Las reglas de balance (estructural o cíclicamente ajustado y el balance sobre el ciclo) estiman generalmente la brecha del producto, lo cual hace más difícil comunicarlas y monitorearlas. La regla del balance sobre el ciclo tiene la desventaja adicional de que las medidas correctivas podrían retrasarse hasta el final del ciclo. La regla estructural tiene desventajas en su implementación, monitoreo y cumplimiento debido los márgenes de error inherentes, ya que depende de las estimaciones de brecha del producto, elasticidades de los ingresos tributarios y gastos, además de los criterios cambiantes en el tiempo sobre los ingresos y gastos estructurales y cíclicos.

Estabilizadores Automáticos y Consejos Fiscales

Algunos autores enfatizan la necesidad de complementar las reglas fiscales con la operación de estabilizadores automáticos del presupuesto y el establecimiento de consejos fiscales. De acuerdo con Velichkov (2015), durante épocas de recesión económica la deuda pública y el déficit aumentan por la política contracíclica aplicada el gobierno, pero esas variables no se ven compensadas por superávits en épocas de crecimiento, lo cual tiene importantes consecuencias macroeconómicas al presionar al alza las tasas de interés, depreciar la moneda, ocasionar fugas de capital, expectativas pesimistas, desaceleración económica y fragilidad en las finanzas públicas.

Para tratar de evadir estas consecuencias, diversos países han implementado reglas fiscales que promueven la disciplina fiscal y, a la vez, permiten cierta flexibilidad bajo determinadas circunstancias; sin embargo, la existencia de estas cláusulas de escape dificulta su implementación y mina la credibilidad de la política fiscal, por lo que su uso debe moderarse y se debe priorizar el papel de los estabilizadores automáticos.⁶

Estos estabilizadores automáticos se refieren a mecanismos preestablecidos que mitigan la volatilidad del producto a lo largo del ciclo económico y que no requieren la intervención directa y explícita del gobierno. Incluyen componentes presupuestales que moderan las fluctuaciones en la actividad macroeconómica al reducir los impuestos y elevar el gasto público durante la desaceleración, pero elevan los impuestos y reducen el gasto en la etapa de expansión. Dichos estabilizadores se relacionan tanto con los impuestos corporativos como personales, por un lado, y con las transferencias sociales (como seguro de desempleo y otros beneficios) por el otro. Se trata de mecanismos que se efectúan a lo largo del ciclo y no requieren del reconocimiento, decisión o implementación por parte de alguna autoridad, por lo que su existencia en un adecuado entorno institucional permite la estabilización automática del presupuesto. Sin embargo, en el caso de una prolongada recesión, es necesario complementar estos mecanismos con medidas discrecionales (como incentivos fiscales, por ejemplo), de forma que tanto las reglas fiscales como los estabilizadores automáticos y la discrecionalidad de la política fiscal, no deben ser vistos como competidores sino como complementos (ídem).⁷

⁶ El diseño de la política fiscal es relevante debido a que contribuye a la estabilidad macroeconómica, principalmente a través de 3 canales (Blinder y Solow, 1974), el primero es la reducción automática de los ahorros del gobierno durante recesiones y el aumento durante períodos de crecimiento, amortiguando los shocks al gasto del gobierno. El segundo, es la capacidad de los gobiernos para modificar deliberadamente el gasto público y los impuestos para compensar las fluctuaciones del ciclo económico y el tercero, se refiere a que los gobiernos pueden diseñar la estructura del sistema de impuestos y transferencias para maximizar la eficiencia económica y la flexibilidad del mercado, mejorando así la fortaleza de la economía frente a los shocks.

⁷ Un mecanismo de estabilización automática que aconseja la CEPAL son los fondos de estabilización de la recaudación tributaria. Este tipo de mecanismo compensatorio permitiría ahorrar ingresos transitorios en época de auge, evitar números rojos durante las crisis, inyectando al presupuesto ingresos acumulados cuando los flujos sean menores que los esperados, y funcionarían como estabilizadores automáticos del gasto. Asimismo, afirma que el principal componente anticíclico del gasto público deben ser las redes de protección social que, junto con los fondos de estabilización de ingresos públicos, deben ser los instrumentos básicos de manejo anticíclico de las finanzas públicas a lo largo del ciclo económico. Sin embargo, Martner (2000) aclara que, dada la debilidad de los mecanismos institucionales de protección social en América Latina, la aplicación exclusiva de estabilizadores automáticos puede ser insuficiente.

Por otro lado, si bien las reglas fiscales son una herramienta importante que contribuye a mejorar la disciplina fiscal y las finanzas públicas, pueden complementarse con el establecimiento de instituciones especializadas independientes que elaboren pronósticos macroeconómicos que sirvan como base para la estimación del presupuesto, estudien el impacto de las políticas implementadas, emitan recomendaciones de política y aseguren la sostenibilidad y consistencia fiscal en el largo plazo. También realizan análisis *ex post* al reportar el cumplimiento de los objetivos e indicadores presupuestales sobre el desempeño del gobierno que sirven para mejorar la política fiscal (Adam et al., 2014). Otras de las características que deben reunir estas instituciones son transparencia, independencia y credibilidad.

Se ha observado que en algunos países que usan reglas fiscales y que cuentan con consejos fiscales independientes con una participación activa en el diseño de la política fiscal, mejora la implementación y formulación de políticas fiscales sostenibles, se contribuye a una mayor transparencia y se eleva el costo político de una política inadecuada.

De acuerdo con el Instituto Belisario Domínguez (IBD, 2016), los consejos fiscales son un mecanismo eficaz para lograr un desempeño disciplinado en política fiscal pues dan fortaleza a la toma de decisiones relacionadas con el manejo de recursos públicos y, a su vez, hacen más transparente la política fiscal. Para que los consejos fiscales se conviertan en un referente importante, se requiere dotarlos de autonomía, que publiquen sus metodologías y que éstas sean replicables, lo cual abonaría en la construcción de su credibilidad y en la promoción de un debate informado.

Sin embargo, es preciso aclarar que la forma deseable del consejo fiscal es específica en cada país y depende de la naturaleza del problema fiscal y del ambiente político, incluida la organización constitucional, la tradición legal y las costumbres normativas (Debrun et al., 2009).

Recuadro 1. Argentina y Chile: dos caras de la aplicación de reglas fiscales.

Desde la década de los 90s se buscó establecer distintas reglas fiscales en Argentina. De acuerdo con Braun y Gadano (2007), en 1998 se presentó la llamada “Ley de Convertibilidad”, con reglas numéricas que limitaban el déficit financiero al 1% del PIB. Este límite fue reemplazado por un cronograma que reducía gradualmente el déficit, iniciando en 1999 y lo eliminaba totalmente en 2003. Además, se estableció que el crecimiento del gasto no podía ser mayor al crecimiento de la economía y que no podía aumentar en épocas de recesión. Esta ley entró en vigor a principios de la década de 2000s coincidiendo con el abandono del régimen de junta monetaria en 2001 y con una crisis económica, política y social profunda, que obligó a modificar los límites establecidos en la Ley y posteriormente a incumplirlos. En ese mismo año las autoridades establecieron la “Ley del Déficit Cero” según la cual el gobierno no podía gastar mensualmente más que lo que podía financiar con recursos corrientes. No obstante, esta Ley no pudo cumplirse por la inviabilidad política y social de implementarla, incluso la Corte Suprema de Justicia la declaró inconstitucional (*ídem*).

Posteriormente, en 2004 se aprobó una nueva Ley de responsabilidad fiscal que limitó el crecimiento del gasto público al crecimiento del PIB, prescribió la ejecución equilibrada del presupuesto descontando ciertos gastos e impuso un límite al endeudamiento de las provincias; también creó un Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, entre otras medidas. Para 2005 los límites establecidos se habían incumplido y la información se presentaba con rezagos importantes; además, el gobierno se mostraba poco apegado a las reglas, por lo que para el caso argentino y hasta ese año, las reglas fiscales mostraron una baja capacidad para brindar sostenibilidad a las finanzas públicas y elevar la transparencia.

En contraste, desde 2000 Chile ha sido exitoso en la implementación de una política fiscal contracíclica que incluso podría ser emulada por otros países exportadores de materias primas (Frankel, 2010). En 2008, el precio del cobre se elevó a 800 dólares por tonelada métrica, esto es, cuatro veces el precio observado en 2001. Pese a ello, el gobierno chileno ahorró la mayor parte de los ingresos provenientes de la exportación del metal. Cuando en 2009 el precio de las materias primas cayó y se extendió la recesión global, el gobierno había acumulado más del 12% del PIB en ahorro público en su fondo soberano, lo que le permitió afrontar la crisis de 2009. Así, pudo elevar el gasto usando los activos adquiridos durante el auge del cobre, moderando con ello la caída en la actividad económica. La acumulación de ahorro público fue posible gracias a la fortaleza institucional y a las reglas implementadas, por ejemplo, la establecida desde la década de los 1980s en la que el gobierno se comprometía a generar superávits públicos de 1.0% del PIB anualmente.⁸ El objetivo de superávit fiscal fue reducido a 0.5% del PIB en 2007 y a 0% en 2009, luego de reconocerse que la deuda pública se había reducido sustancialmente y que un balance presupuestario estructural era lo económicamente apropiado.⁹

Una innovación institucional en el caso chileno fue la creación de dos paneles de expertos cuyo trabajo es emitir juicios respecto a la brecha del producto y al precio de equilibrio de mediano plazo del cobre. Los expertos provienen tanto de compañías mineras como del sector financiero, centros de investigación y universidades. El gobierno usa estos pronósticos para la elaboración de un presupuesto con balance estructural en el que el gasto se ajusta hasta que se alcanza el balance deseado.

Frankel (2010) apunta que el ahorro público en Chile creció de 2.5% del PIB en 2000 a 7.9% del PIB en 2005, permitiendo que el ahorro nacional pasara de 20.6% del PIB a 23.6%. La calificación crediticia del país también se elevó y se ubicó en A+ en 2007 (la más alta en América Latina y superando incluso a Corea del Sur e Israel). El superávit público, la reducción en la deuda y las mejores notas crediticias permitieron una menor volatilidad del producto.

⁸ Originalmente esta regla tenía el propósito de recapitalizar su banco central y posteriormente, en la década de 1990, esterilizar la entrada de capitales.

⁹ Otra característica de la industria del cobre en Chile es que aporta alrededor del 16% de los ingresos públicos y que no ha impedido el desarrollo de otro tipo de industrias.

III. Reglas fiscales en México

El objetivo de este apartado es presentar una breve reseña acerca de la evolución de las finanzas públicas en México, así como de los avances en la implementación de las reglas fiscales en el país y sobre algunas áreas de oportunidad para mejorar el marco de responsabilidad hacendaria.

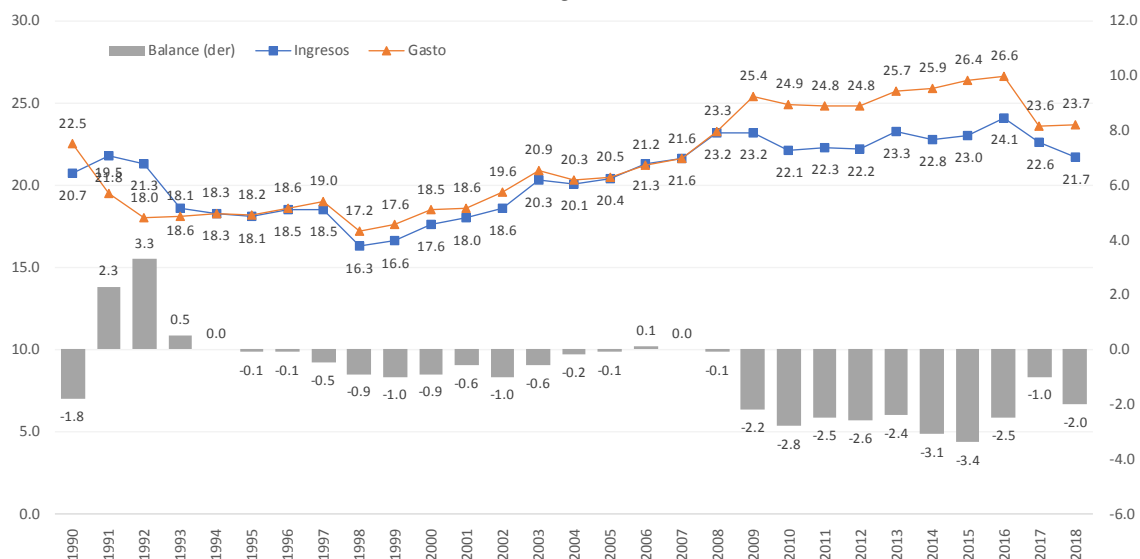
Evolución reciente de las finanzas públicas

La política fiscal se refiere al conjunto de instrumentos y medidas con que cuenta el Estado, para obtener los ingresos necesarios que financien su gasto, buscando alcanzar y mantener un equilibrio entre ellos. Tanto los ingresos como el gasto público deben orientarse al cumplimiento de los objetivos macroeconómicos como son la estabilidad y la promoción del empleo y el crecimiento (Gutiérrez, 2013).

Ingreso, gasto y deuda pública

Entre 1990 y 2018, México ha tenido ingresos presupuestarios de cerca del 20.6% del PIB en promedio, han pasado del 20.7% en 1990 a 21.7% en 2018, de acuerdo con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Al interior, los ingresos petroleros han aportado una parte importante del total, llegando a representar el 44.3% de estos en 2008, aunque para 2018 representaron el 19.1%. En lo que se refiere a los ingresos tributarios, estos pasaron de 8.7% del PIB en 1990 a 13.0% en 2018.

Gráfica 2. Ingresos presupuestarios y gasto neto, 1990-2018
(Porcentaje del PIB)



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

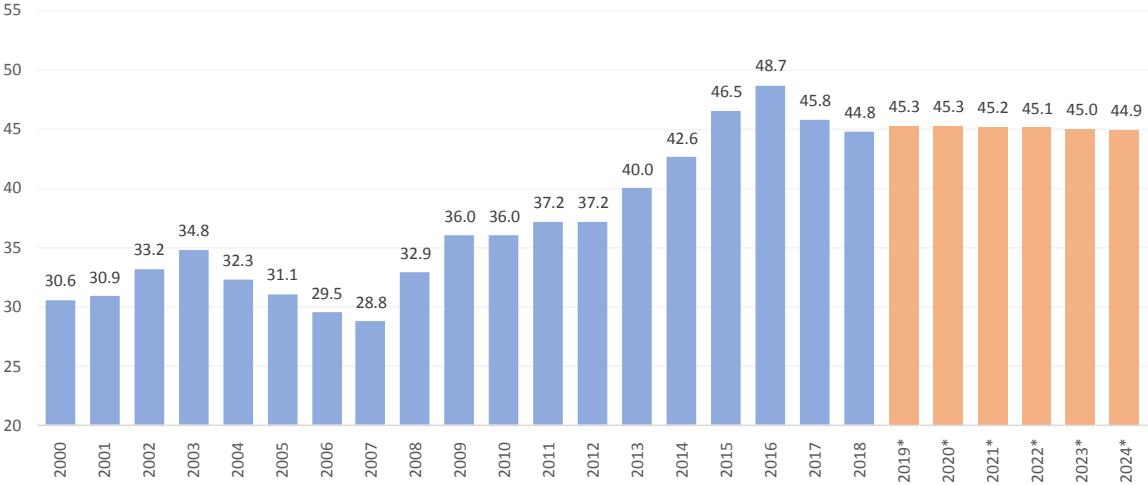
Los egresos representaban el 22.5% del PIB en 1990, y alcanzaron el 23.7% en 2018, con un máximo que superó el 26.6% del PIB en 2016. Dentro del gasto, la partida de gasto corriente

pasó de abarcar el 41.8% del gasto total en 1990 a 59.8% en 2018. Este rubro destaca al representar las erogaciones necesarias para el funcionamiento del aparato burocrático del gobierno pero que no necesariamente incrementan el patrimonio federal.

Respecto al balance presupuestario, este ha tendido a ser deficitario en la mayoría de los años desde 1990, aunque se observan superávits en 1991, 1992, 1993 y 2006 y ha sido equilibrado en 1994 y 2007.¹⁰

En cuanto a la deuda pública, en México se mide a través del Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP), que considera el acervo neto de las obligaciones contraídas por el sector público, es decir, son los pasivos que integran los requerimientos financieros, menos los activos financieros disponibles (SHCP, 2006). Esta es la medida más amplia de deuda pública y pasó del 30.6% del PIB en 2000 a 44.8% en 2018. El mayor aumento se dio entre 2007 y 2008 al pasar de 28.8% del PIB a 32.9%, mientras que la mayor reducción se dio entre 2016 y 2018 al pasar de 48.7% a 45.8% del PIB.¹¹

Gráfica 3. Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público, 2005-2018
(Porcentaje del PIB)



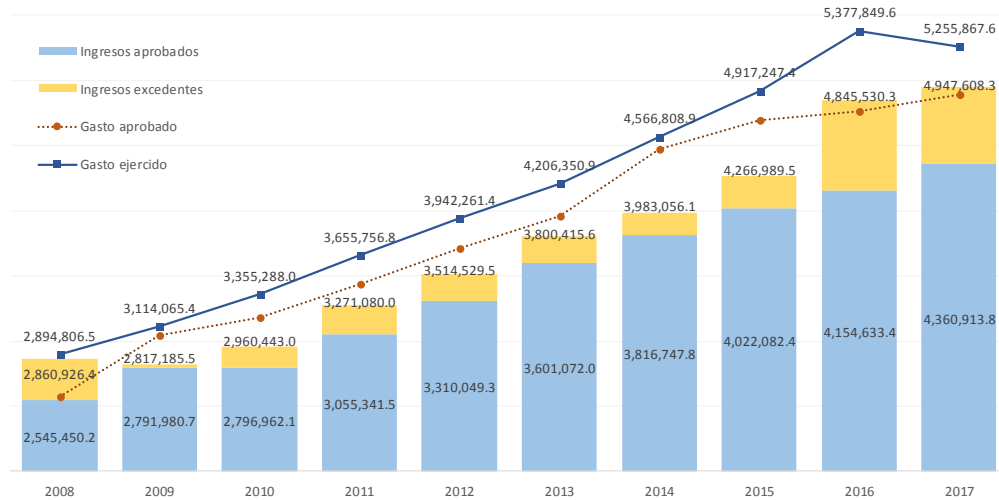
Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP y CGPE (2019).

Cabe señalar que, durante los últimos años, de acuerdo con datos de la Cuenta Pública de la SHCP, se han obtenido ingresos públicos excedentes; sin embargo, el gasto también ha sido mayor al aprobado cada año por el Congreso. La propia LFPRH establece el destino de los recursos excedentes que puedan generarse a lo largo del ejercicio fiscal.

¹⁰ El balance público es la diferencia entre los ingresos totales del Sector Público y sus gastos totales. Puede ser deficitario, superavitario o equilibrado. Fuente: Transparencia presupuestaria. (marzo 2016). Glosario. Recuperado de <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Glosario>

¹¹ Esta reducción se debió, en parte, al uso de los recursos del remanente de operación de Banco de México (ROBM) que, de acuerdo a lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), desde 2016 debe destinarse a recomprar deuda existente y a disminuir el monto de colocación de deuda previsto del gobierno federal, así como a fortalecer el Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios o al incremento de activos del gobierno federal.

Gráfica 4. Ingreso y gasto público aprobado y ejercido



Nota: Para 2008 no incluye la reforma al ISSSTE.

Fuente: Elaboración propia con datos de Cuenta Pública, SHCP, 2008-2017.

Antecedentes

Si bien el marco fiscal de México previo a 2014, definido en la LFPRH, contribuyó a mejorar la postura fiscal del sector público al introducir un ancla macroeconómica creíble mediante el establecimiento de una medida de déficit a través de los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP), no motivó la acumulación de ahorro público para enfrentar los retos que se preveían en el mediano plazo (IMF, 2013). De hecho, el carácter procíclico de la política fiscal impidió una mayor acumulación de recursos en los fondos de estabilización que permitiera afrontar la recesión económica de 2009 y la posterior disminución de los precios del crudo y su impacto en los ingresos públicos.¹²

La regla fiscal contenida en la LFPRH y su reglamento (hasta el 23 de enero de 2014), se basaba en el balance presupuestario¹³ al establecer en el art. 17 que el gasto neto total propuesto, aprobado y ejercido en el año fiscal debería contribuir al equilibrio presupuestario. En particular, el art. 11 del Reglamento de la LFPRH establecía que el déficit presupuestario, sin considerar el gasto de inversión de Petróleos Mexicanos (Pemex) y sus organismos subsidiarios, debía ser igual a cero. Además, la legislación incluía una cláusula de escape, de manera que el balance podía ser deficitario ante situaciones como incrementos en el costo financiero del sector público, el costo de reconstrucción por desastres naturales y una caída de los ingresos no petroleros por un débil desempeño de la economía. Sin embargo, no incluía una obligación vinculante para mejorar la posición fiscal cuando la economía se encuentre

¹² Mientras que el IMF (2013) estimó que los ahorros potenciales del gobierno derivados de los ingresos excedentes del petróleo alcanzaron cerca de 18 puntos del PIB entre 2000 y 2012, sólo una parte poco significativa de ellos permaneció en los fondos petroleros de estabilización. Por su parte, la ASF (2015) estimó que si en el periodo 2007-2014 si se hubieran destinado los ingresos excedentes al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, en lugar de canalizar una parte de los mismos a inversión del PEF (según lo estipulado en la Ley de Ingresos de la Federación de dichos años), la reserva de dicho fondo hubiera alcanzado los 500,000 millones de pesos, suficientes para compensar la menor recepción de ingresos petroleros de 2014.

¹³ Ver Presidencia de la República (2012a y 2012b).

por encima de su tendencia; por lo que la regla fiscal incorporaba un sesgo al déficit (IMF, 2013).

Sobre los fondos de estabilización, la normatividad consideraba que los ingresos excedentes de la “bolsa general” (Art. 19, Fracción I, LFPRH), es decir, los distintos a los ingresos con destino específico y a los ingresos propios de las entidades, debían destinarse a cubrir los incrementos en gasto no programable y a erogaciones adicionales para cubrir incrementos en precios de combustibles en el caso de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), para compensar el incremento en costos que no pudiera repercutirse en las tarifas eléctricas. En caso de existir un remanente, éste debía destinarse a compensar reducciones en otros rubros de ingreso, y después al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF); al Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos (FEIPEMEX); al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros; y a programas y proyectos de inversión de las entidades federativas.¹⁴

La Reforma de 2014

En septiembre de 2013, el Ejecutivo propuso modificaciones a la LFPRH con el objetivo de fortalecer el marco legal de la responsabilidad hacendaria, al establecer una regla de balance estructural, un ancla de mediano plazo y mejorar el manejo de los ingresos excedentes y el ahorro de largo plazo (SHCP, 2013). La reforma a la LFPRH, publicada el 24 de enero de 2014, incorporó los siguientes elementos:

a) Regla de balance estructural

El gasto corriente estructural (GCE) se define como el gasto neto total, excluyendo el costo financiero, participaciones, adeudos de ejercicios fiscales anteriores, combustibles utilizados para la generación de electricidad, pago de pensiones y jubilaciones del sector público, e inversión física y financiera directa de la Administración Pública Federal.¹⁵ En tanto, el límite máximo del gasto corriente estructural (LMGCE) es el GCE de la última cuenta pública disponible al momento de presentar el paquete económico, más un incremento real por cada año que deberá ser menor a la tasa anual de crecimiento potencial del PIB (art. 2). Cabe indicar que el LMGCE se estableció con el objetivo de generar ahorro en las fases altas del ciclo económico.

El GCE propuesto, aprobado y ejercido en el año fiscal, no puede ser mayor al LMGCE, aunque excepcionalmente, debido a condiciones económicas y sociales, se puede rebasar este

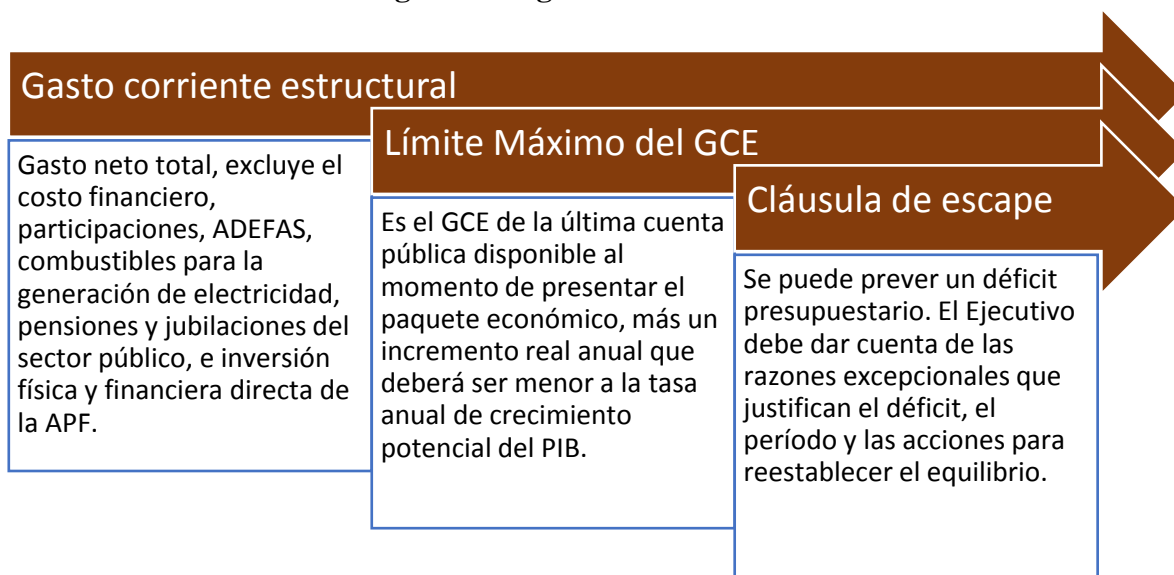
¹⁴ En particular sobre el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, hasta 2014 se previó en la LIF que una de sus fuentes de ingresos, el derecho sobre hidrocarburos para el fondo de estabilización podría destinarse para compensar disminuciones de ingresos, en montos establecidos a financiar programas y proyectos de inversión o para cubrir el costo de los combustibles para la generación de electricidad, antes de canalizarse al fondo mencionado. Estas disposiciones propiciaron que una buena parte de los ingresos excedentes generados finalmente se gastara en lugar de ahorrarse.

¹⁵ En la reforma a la LFPRH efectuada en agosto de 2014, se estipuló que el gasto de las empresas productivas del Estado y sus subsidiarias tampoco se contabilizan dentro del GCE.

último.¹⁶ La reforma a la LFPRH de enero de 2014 incluyó en el artículo tercero transitorio que para los ejercicios fiscales 2015 y 2016 el GCE proyectado y ejercido no podría ser mayor en 2.0% en términos reales en relación con el año previo. Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos deben también cumplir con el LMGCE en su proceso de programación, presupuestación y ejercicio de recursos (art. 17). Además, en la presentación del paquete económico anual, el Poder Ejecutivo debe presentar el LMGCE para el ejercicio fiscal, así como proyecciones para un periodo de cinco años adicionales (art. 16).

De acuerdo con la SHCP (SHCP 2013; ASF, 2017), la regla fiscal a partir de 2015 funciona de la siguiente manera: (1) cuando el PIB se encuentra cerca de su nivel de tendencia, la regla funciona con un objetivo de balance cero; (2) cuando el PIB crece por debajo de su tendencia, la regla permite un déficit por debajo del objetivo de balance y determina que se establezca ex-ante la ruta para retornar al objetivo de balance de largo plazo; y, (3) cuando el PIB crece por encima de su tendencia, la regla modificada añade un techo de gasto corriente para generar ahorros y mejorar el balance. La SHCP señala que la regla de balance estructural permite que, en época de bonanza, el crecimiento del ingreso no se traduzca en un mayor gasto regularizable y, en cambio, fortalece la posición fiscal de México; esto, al aumentar los recursos disponibles para el ahorro, pago de deuda e inversión.

Figura 2. Regla Fiscal en México



Fuente: Elaboración propia con información de la LFPRH.

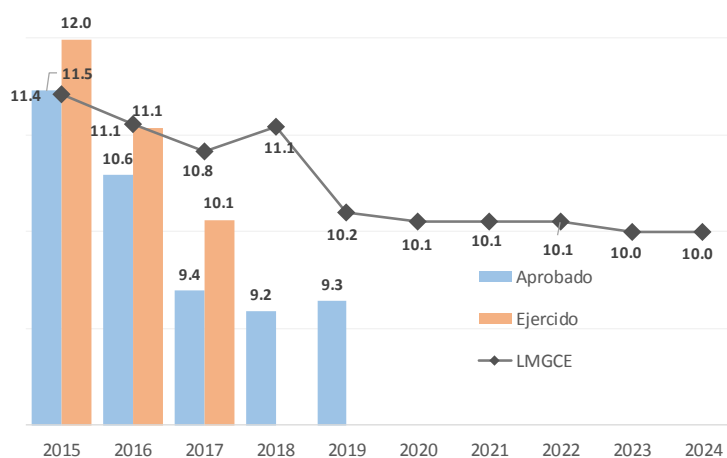
La reforma mantuvo una cláusula de escape, de manera que circunstancialmente, las iniciativas de LIF y de PEF podrán prever un déficit presupuestario. Para ello, en la presentación del paquete económico anual, el Poder Ejecutivo debe dar cuenta del monto

¹⁶ En el art. 11D del RLFPRH se establece que el LGCE podrá rebasarse cuando se prevea un incremento de al menos un punto porcentual del PIB de los ingresos permanentes del sector público, en cuyo caso el GCE deberá mantener una proporción respecto al gasto neto total igual o menor a la observada en el ejercicio fiscal previo, así como en los casos excepcionales que exponga el Ejecutivo Federal ante el Congreso de la Unión.

específico de financiamiento necesario para cubrir el déficit presupuestario, las razones excepcionales que justifican el déficit y el número de ejercicios fiscales y las acciones requeridas para que dicho déficit sea eliminado y se reestablezca el equilibrio presupuestario (art. 17). También se mantuvo la disposición de que el gasto de inversión de Pemex y sus organismos subsidiarios no se contabilice para el cálculo del equilibrio presupuestario.¹⁷

En el análisis de la Cuenta Pública 2015, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) reportó que el gasto corriente estructural creció 3.6% en términos reales respecto a lo ejercido en 2014, superando por 1.6 pp el límite máximo permitido. Lo anterior fue producto de que los Organismos Autónomos y los Poderes de la Unión superaron dicho límite, por lo que la Auditoría recomendó la inclusión de este en sus presupuestos. Desde 2016 el Sector Público ha cumplido con el límite establecido en la LFPRH (ver Gráfica 5).

Gráfica 5. Límite máximo del GCE estructural (% PIB)



Fuente: elaboración propia con datos de Criterios Generales de Política Económica 2015-2019; PEF 2015-2018 y PPEF 2019 publicados en el Diario Oficial de la Federación; Transparencia Presupuestaria; y Cuenta Pública 2015-2017.

Nota: los valores del PIB fueron actualizados a enero de 2019, y el LMGCE como proporción del PIB a partir de 2019 corresponde a lo que se reporta en los CGPE 2019.

b) Ancla fiscal de mediano plazo

Tanto los ingresos considerados en la iniciativa de LIF y los aprobados, así como los gastos proyectados, aprobados y ejercidos deben contribuir a alcanzar la meta anual de los RFSP.

Asimismo, se considera que la meta anual de los RFSP es congruente con la capacidad de financiamiento del sector público cuando la misma implique una trayectoria constante o decreciente en el mediano plazo del saldo histórico de los RFSP. En caso de observarse una

¹⁷ La LFPRH también prevé medidas para el Ejecutivo Federal en caso de que en el ejercicio fiscal disminuyan los ingresos previstos en LIF, que incluyen la compensación con otros rubros de ingreso, la utilización de los fondos de estabilización y recortes a distintos rubros de gasto. En 2015 se introdujo el artículo 19 Bis, que regula el destino de los ingresos que el Gobierno Federal reciba del remanente de operación del Banco de México; dichos recursos deben de destinarse a la amortización de la deuda y/o a la reducción del financiamiento necesario para cubrir el déficit presupuestario aprobado; así como para fortalecer el FEIP o al incremento de activos.

desviación respecto a la meta de los RFSP mayor al equivalente de un 2% del gasto neto total aprobado, la SHCP debe de presentar una justificación de tal desviación en el último informe trimestral.

Los RFSP se convirtieron de esta forma en un ancla fiscal¹⁸ de mediano plazo y una medida más amplia del déficit público, pues agrupan no sólo el balance presupuestario tradicional sino otros rubros como: los requerimientos financieros del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB) una vez descontadas las transferencias del Gobierno Federal; los proyectos de inversión pública financiados por el sector privado (PIDIREGAS) y los requerimientos financieros del Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN); además de la pérdida o ganancia esperada del crédito otorgado de los bancos de desarrollo, fondos de fomento y programa de deudores.

Por su parte, el gasto neto total debe contribuir también al equilibrio presupuestario, y se considera que eso ocurre cuando el balance presupuestario permite cumplir con el techo de endeudamiento aprobado en la LIF (art. 17, párrafo tercero, LFPRH).¹⁹

En la presentación del paquete económico anual, el Poder Ejecutivo debe incluir las proyecciones a cinco años, los resultados de los últimos cinco años y del ejercicio fiscal en cuestión, de los RFSP, así como su meta anual, la cual estará determinada por la capacidad de financiamiento del sector público federal (art. 16, fracciones IV y V, LFPRH).

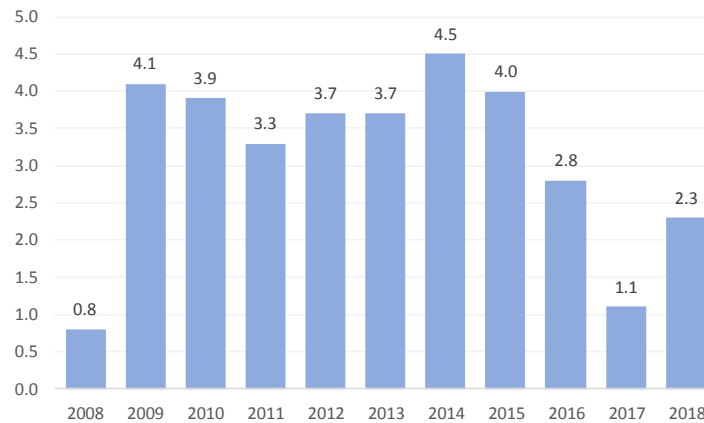
Para 2013, los RFSP ascendieron a 3.7% del PIB y para 2014 y 2015 se alcanzaron porcentajes aún mayores, 4.5 y 4.0% del PIB, respectivamente. Sólo hasta 2016 y 2017 su saldo disminuyó como proporción del PIB; para este último año se ubicaron en 1.1% del PIB (ver Gráfica 12). Sin embargo, en este resultado interviene el uso del Remanente de Operación del Banco de México (ROBM), sin el cual los RFSP se hubieran ubicado en 2.6% del PIB (SHCP, 2018).²⁰

¹⁸ Se refiere a una variable (en este caso los RFSP) sobre la cual la política fiscal se fija un objetivo con el propósito de anclar las expectativas de crecimiento del gasto y la deuda pública.

¹⁹ En el art. 11, Fracción V de la RLFPRH se añadieron las previsiones de una caída en el precio del petróleo mayor a 10% respecto al precio previsto en la LIF del ejercicio fiscal inmediato anterior, o de una caída transitoria de la plataforma de producción de petróleo en el país, como razones para prever un déficit presupuestario distinto de cero.

²⁰ En 2017 la meta para los RFSP fue de 2.9% del PIB de acuerdo a CGPE-2017.

Gráfica 6. RFSP como proporción del PIB



Fuente: IBD, (2018).

Como se mencionó anteriormente, en cuanto a la evolución de la deuda pública, el SHRFSP, de 2013 a 2016 creció 8.7 puntos porcentuales del PIB al pasar de 40.0% a 48.7, en 2017 fue de 46.1% del PIB.

Cabe indicar que la depreciación del tipo de cambio ha tenido un papel importante en el comportamiento de la deuda pública 2013 y 2017, al ser la causa del 20.8% del aumento de la deuda bruta (para ese período, el 47.3% correspondió a endeudamiento interno y 25.7% a endeudamiento externo). También en 2016 tuvo influencia el reconocimiento de una parte de los pasivos laborales de Pemex y CFE por parte del gobierno federal por 1.5% del PIB, así como las obligaciones por ley del ISSSTE, que sumaron 2.2% del PIB en 2016 y 2.0% en 2017 (IBD, 2018b).²¹

c) Simplificación del régimen de ingresos excedentes y fondos de estabilización

La reforma mantuvo en términos generales la definición de los ingresos excedentes de la “bolsa general”, y fue hasta la aprobación de las leyes secundarias de la reforma energética que se procedió a la eliminación del FEIPEMEX, a la conversión del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros por el Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (FEIP), al aumento del porcentaje de ingresos excedentes que recibiría este último (65%), así como a la redefinición de los criterios utilizados para determinar las reservas del FEIEF y el FEIP, entre otros aspectos. La reforma energética también implicó la creación del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (FMPED) como mecanismo para administrar los ingresos petroleros y constituir un ahorro de largo plazo.

²¹ No obstante, la apreciación cambiaria observada en 2017 contribuyó a reducir el nivel de endeudamiento en alrededor de 0.8% del PIB, así como de la utilización del ROBM (equivalente a 1.5% del PIB).

Balance de la implementación de las reglas fiscales en México

La adopción de una regla fiscal en México ha sido un paso en la dirección correcta en aras de avanzar en una mejor instrumentación de la política fiscal y en la credibilidad del marco presupuestal y hacendario del sector público federal. Sin embargo, su implementación no ha impedido el crecimiento acelerado de la deuda pública, por lo que no ha generado el espacio fiscal necesario para enfrentar problemas fiscales en corto y mediano plazo. A continuación, se enlistan algunas de las observaciones que se han hecho sobre su operación actual, y que pueden considerarse para implementar mejoras los siguientes años:

- La meta anual de los RFSP funge como un límite para erogaciones extrapresupuestarias; sin embargo, en caso de que al cierre del ejercicio se observe una desviación mayor que el equivalente al 2.0% del gasto neto total aprobado, basta con que el Ejecutivo lo justifique en el último informe trimestral. Ello puede conducir a niveles altos en dicho indicador, como se observó en el periodo 2009-2014.
- El LMGCE contribuye a reducir el carácter procíclico de la política fiscal, pues restringe el crecimiento del gasto en fases expansivas de la economía; el incremento permitido no podrá superar el crecimiento esperado del PIB potencial. No obstante, haber impuesto un límite al incremento de todo el gasto primario hubiera conducido a una administración de los recursos más estricta ante la entrada de ingresos excedentes y a reducir la ambigüedad asociada a la clasificación de los gastos (IMF, 2013). Además, la normatividad vigente permite que el GCE se eleve ante un aumento equivalente al 1% del PIB en los ingresos permanentes del sector público (art. 11D, RLFPRH) y aunque se estipula que en este caso el GCE deberá mantener una participación igual o menor sobre el gasto neto total del año anterior, al final ello induce a una evolución procíclica de este tipo de gasto.
- La ASF (2017) señaló que la metodología que aplica la SHCP para estimar el PIB potencial y la brecha del producto podría implicar un margen de discrecionalidad para solicitar al Congreso de la Unión la aprobación de un déficit presupuestario y de recursos para su financiamiento.
- México utiliza reiteradamente las cláusulas de escape (ASF, 2017).
- En México, se aplica una definición especial de déficit fiscal que excluye algunos gastos en ciertos proyectos de infraestructura y en transacciones relacionadas con el sector financiero.
- El diseño de los fondos de estabilización es complicado e incluye tres limitaciones importantes: i) los recursos de los fondos tienen límites de acumulación; ii) algunos rubros de ingresos no se toman en cuenta para ser transferidos a los fondos; y iii) las reglas para distribuir recursos a los fondos son difíciles. En este contexto el IMF (2013) sugirió la unificación de los diferentes fondos, lo que evitaría problemas de coordinación y reduciría costos administrativos; la eliminación de techos de acumulación, lo que implicaría una provisión permanente de recursos; y la simplificación de las reglas de

transferencia a los fondos, que incluyera las reglas para determinar el monto de recursos que pueden ser ahorrados.

- Una lección central de la aplicación de reglas fiscales en los países es la formación de grupos técnicos de expertos que establezcan y apliquen metodologías para estimar las principales variables asociadas con la regla fiscal; entre éstas se encuentran el precio del petróleo, la proyección del PIB real y potencial, y las elasticidades de ingresos y gastos relevantes para las finanzas públicas (ASF, 2015).
- La Reforma incluyó una nueva regla fiscal, estableció una meta anual de RFSP, incluye el concepto de GCE y define su límite máximo, pero de acuerdo con la ASF no consideró la creación del Fondo de Ahorro Soberano (el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo -FMPED- es para ingresos petroleros).

Recuadro 2. Sobre el cálculo del PIB Potencial

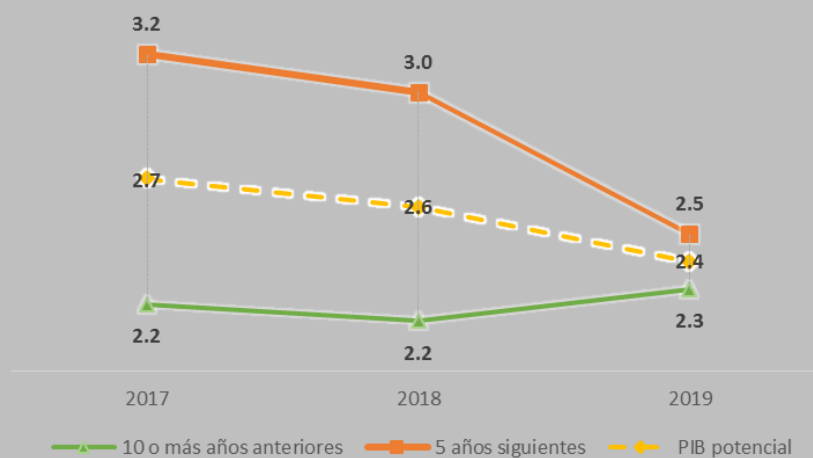
El cálculo del PIB potencial es un elemento relevante en la estimación del LMGCE.

El artículo 11 C del Reglamento de la LFPRH establece que, para su determinación, el PIB Potencial se define como como el promedio aritmético de dos componentes:

- La tasa anual compuesta de crecimiento real del PIB observado en al menos los 10 años previos a la fecha de la estimación.
- La tasa anual compuesta de crecimiento real estimado del PIB de un máximo de 5 años posteriores a la fecha de la estimación.

Además, especifica que el nivel del PIB potencial se calculará sobre la base de un año en que la economía haya operado a su nivel potencial.

Gráfica 7. Crecimiento del PIB potencial y sus componentes de cálculo
(Porcentajes)



Fuente: CGPE (2017-2019) e INEGI.

Nota: para el PIB potencial de 2017 se usó el crecimiento entre 2004 y 2015, en 2018 del 2005 al 2016 y para 2019 de 2005 al 2017.

El crecimiento económico observado en México durante los últimos 10 años es de apenas 2.0% y el crecimiento observado para los próximos años por parte de la SHCP durante 2017 y 2018 fue de 3.2 y 3.0%, con lo cual el PIB potencial estimado, de acuerdo con la LFPRH, se ubicó en 2.7 y 2.6%, respectivamente. Esta metodología parece haber sobreestimado el PIB potencial pues desde 2014, año en que se implementó el LMGCE la economía no se ha acercado a la tasa de crecimiento potencial lo que impide la generación de ahorro público. Para 2019, si bien se reduce la estimación de crecimiento de los próximos 5 años, se eleva el correspondiente a los periodos anteriores.

IV. Consideraciones Finales

Diversos autores e instituciones financieras han advertido sobre la posibilidad de que en 2020 se presente un nuevo episodio de inestabilidad financiera y crisis en la economía estadounidense y que se extenderá a las economías emergentes. Sin embargo, los gobiernos se encuentran en condiciones de menor holgura tanto fiscal como monetaria para hacerle frente. En este sentido, la consolidación de las finanzas públicas y el establecimiento y operación de mecanismos que permitan la generación de recursos públicos para la aplicación de una política contracíclica cobra especial relevancia.

Las reglas fiscales ayudan a limitar el sesgo al déficit público en el comportamiento de las autoridades políticas, al establecer restricciones numéricas, principalmente, a variables como gasto y déficit fiscal, las cuales son fácilmente observables en las finanzas públicas.

Entre las desventajas de dichas reglas se encuentra que si son muy rígidas no permiten el uso de la política fiscal ante situaciones imprevistas (como un desastre natural, por ejemplo); y si son muy flexibles, los políticos usan reiteradamente las cláusulas de escape y estrategias de contabilidad creativa que permiten incumplir los objetivos y reducen la credibilidad de la política fiscal.

Si las reglas están correctamente diseñadas, y si el país cuenta con un sistema institucional fuerte y con un amplio consenso político y social, dichas reglas pueden ayudar a la generación de ahorro público para la aplicación de una política contracíclica cuando se requiera.

En México, la aplicación de una regla fiscal bajo la forma del límite máximo al gasto corriente estructural es incompleta, pues como establece la ASF, no se cuenta con un fondo de ahorro al cual se destinen los recursos excedentes que se generen en caso de que la economía crezca por arriba de su potencial. Asimismo, la forma en que se ha estimado el PIB potencial parece ser demasiado optimista con el comportamiento futuro del PIB, lo que trae como resultado un crecimiento estimado alto comparado con el observado desde la implementación de la regla, impidiendo la generación de ahorro público. Tampoco se cuenta con un Consejo Fiscal independiente que pueda participar en la realización de las proyecciones y cálculos utilizados como referencia para la elaboración del presupuesto público anual.

De acuerdo con la ASF, es necesario mejorar las estimaciones de las principales variables asociadas con el ciclo económico (crecimiento de la economía, PIB Potencial, brecha del producto) y con el precio del petróleo, en armonía con metodologías más robustas y aceptadas a nivel internacional.

Por otro lado, el establecimiento de una meta anual de los RFSP permite contar con cierta limitación en las erogaciones extrapresupuestarias, sin embargo, en caso de que el gasto neto sea mayor al observado en más de 2.0% respecto del aprobado el Ejecutivo puede justificarlo en su informe trimestral, por lo que la meta anual de los RFSP es limitada como mecanismo de control para evitar desviaciones del equilibrio presupuestario (ASF, 2015).

De esta forma, aunque se cuenta con un LMGCE, una regla de balance y se ha establecido a los RFSP como un ancla fiscal, las finanzas públicas se encuentran en una posición de mayor vulnerabilidad que la acontecida en 2014, cuando el volumen de deuda pública medida a través del SHRFSP fue de 42% del PIB (se elevó a 48.7% en 2016 y cerró 2018 en 45%).

Entre los retos para la implementación de la regla fiscal en México se encuentra el mejorar la metodología de cálculo del PIB potencial. Resulta también importante generar balances primarios superavitarios, elevar la credibilidad de la política fiscal, así como cumplir con la meta de RFSP propiciando una trayectoria sostenible de las finanzas públicas.

Referencias

- Adam, A., and Iacob, S., (2014). Fiscal consolidation through fiscal rules? Theoretical and Applied Economics. Vol. XXI (2014), pp. 109-114.
- Andrés, J., y Doménech, R. (2006). Fiscal rules and macroeconomic stability. University of Valencia. Hacienda Pública Española, 176-(1/2006), 9-42. Instituto de estudios fiscales.
- Auditoría Superior de la Federación (2015). Balance Estructural del Sector Público Presupuestario Federal. Estudio núm. 1639.
- Auditoría Superior de la Federación (2017). Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Instituciones y Reglas Fiscales para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas. Estudio Número 1788-GB. Informe individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016.
- Banco Mundial (2018). Fiscal Adjustment in Latin America and the Caribbean: Short-run pain, long-run gain? Semiannual Report, Office of the Regional Chief Economist, Washington DC.
- Bernanke, B. (2010). Fiscal Sustainability and Fiscal Rules. Board of Governors of Federal Reserve System, Disponible en: <https://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/bernanke20101004a.htm>

- Bloomberg (2018), JPMorgan predicts the next financial crisis will strike in 2020, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-09-13/jpmorgan-sees-liquidity-wildcard-in-gauging-depth-of-next-crisis>
- Braun, M., y Gadano, N. (2007). ¿Para qué sirven las reglas fiscales?, Revista de la Cepal 91, Abril, 2007.
- Cámara de Diputados (2015). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Última reforma publicada DOF 30-12-2015.
- Debrun, X., and L. Jonung (2018). “Rules-Based Fiscal Policy: How Sustainable Is It?” Forthcoming IMF Working Paper, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Delong, B., (2019). “¿Qué causará la próxima recesión en Estados Unidos?”. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/possible-causes-of-next-us-recession-by-j--bradford-delong-2019-01/spanish>
- Dziąło, J., (2008). Fiscal Rules and Effective Fiscal Policy, Comparative Economic Research, Volume 15, Issue 2, Pages 65–78, ISSN (Print) 1508-2008, DOI: <https://doi.org/10.2478/v10103-012-0010-1>.
- Feldstein, M. (2018), Falling, share prices and the Outlook for the US economy” https://www.project-syndicate.org/commentary/falling-share-prices-recession-in-america-by-martin-feldstein-2018-10?a_la=english&a_d=5bd7058378b6c75678d215ed&a_m=&a_a=click&a_s=&a_p=%2Fsection%2F Economics&a_li=falling-share-prices-recession-in-america-by-martin-feldstein-2018-10&a_pa=section-commentaries&a_ps=
- Frankel, J. (2010). A solution to fiscal procyclicality: the structural Budget institutions pioneered by Chile. 14th Annual Conference of the Central Bank of Chile, oct. 2010, Santiago.
- Galán, J., (2014). El enfoque de reglas fiscales ante la discrecionalidad de la política pública. En Economía Informa, septiembre – octubre de 2018, núm. 388, UNAM, México.
- Gutiérrez, A. (2013), Las finanzas públicas en México. Retos y características de una reforma. UNAM, 2013.
- Haryo Kuncoro, (2016). The credibility of fiscal rules policy and business cycle volatility. Scientific Annals of Economics and Business.
- Heller, P. (2015), El espacio fiscal. En *Finanzas & Desarrollo*. IMF. Recuperado de <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2005/06/pdf/basics.pdf>
- Hernán Rincón (2010). Un análisis comparativo de reglas fiscales cuantitativas. Borradores de Economía 617, Banco de la República Colombiana.
- Hernández, J., (2016). Las reglas fiscales y las finanzas públicas: el caso mexicano 2000-2030. CEFP, Premio Nacional de la Finanzas Públicas 2016.

- Instituto Belisario Domínguez (2015). La implementación de un fondo soberano de riqueza vinculado al petróleo en México. Recuperado de: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/2192>
- Instituto Belisario Domínguez (2016). Consejos fiscales, una alternativa Institucional para fortalecer el desempeño y la sostenibilidad de las finanzas públicas. Recuperado de: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3173>
- Instituto Belisario Domínguez (2018), La reforma hacendaria a cuatro años de implementación. Resultados y propuestas. <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4044>
- Instituto Belisario Domínguez (2018b), Deuda, depreciación cambiaria y pasivo contingentes. <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4191>
- Instituto Belisario Domínguez (2018c), Reforma Fiscal en Estados Unidos y Consideraciones para México. Disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/>
- International Monetary Fund (2012). Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset
- International Monetary Fund (2013). Mexico Selected Issues, IMF Country Report No. 13/333, Washington D. C.
- International Monetary Fund, (2018), Fiscal Monitor, April, 2018.
- International Monetary Fund (2018b). Fiscal Rules: Make them Easy to Love and Hard to Cheat, <https://blogs.imf.org/2018/04/13/fiscal-rules-make-them-easy-to-love-and-hard-to-cheat/>
- Kopits, G. (2001). Fiscal rules: useful policy framework or unnecessary ornaments? IMF Working Paper WP/01/145.
- Martner, R. (2000). Los estabilizadores fiscales automáticos. Revista de la CEPAL No. 70. Recuperado de <http://asip.org.ar/wp-content/uploads/2016/05/Estabilizadores-fiscales-autom%C3%A1ticos-Martner.pdf>
- Presidencia de la República (2012a). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: 9 de abril de 2012 (Ley no vigente).
- Presidencia de la República (2012b). Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: 5 de noviembre de 2012 (Ley no vigente).
- Roubini, N. (2018). The makings of a 2020 recession and financial crisis. <https://www.project-syndicate.org/commentary/financial-crisis-in-2020-worse-than-2008-by-nouriel-roubini-and-brunello-rosa-2018-09>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2013). Criterios Generales de Política Económica 2014. Recuperado de: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2014.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2014). Requerimientos Financieros del Sector Público y sus Saldos Históricos. Metodología. Recuperado de: <https://bit.ly/2NK6RPI>

Schechter A., Kinda, T., Budina, N., y Weber, A., (2012). Fiscal rules in response to the crisis – Toward the “Next generation” Rules. A New dataset. IMF Working Paper WP/12/187

Velichkov, N., (2015). Fiscal rules versus fiscal discretions. Economic Alternatives, Issue 3, 2015.

Zsolt Darvas and Valentina Kostyleva (2011). Fiscal and Monetary Institutions in Central, Eastern and South-Eastern European Countries. OCDE.

El Instituto Belisario Domínguez es un órgano especializado encargado de realizar investigaciones estratégicas sobre el desarrollo nacional, estudios derivados de la agenda legislativa y análisis de la coyuntura en campos correspondientes a los ámbitos de competencia del Senado con el fin de contribuir a la deliberación y la toma de decisiones legislativas, así como de apoyar el ejercicio de sus facultades de supervisión y control, de definición del proyecto nacional y de promoción de la cultura cívica y ciudadana.

El desarrollo de las funciones y actividades del Instituto se sujeta a los principios rectores de relevancia, objetividad, imparcialidad, oportunidad y eficiencia.