

Las Finanzas Públicas ante la crisis de 2009 y de 2020, diferencias y similitudes

Ideas clave

- > La posible contracción en la actividad económica para 2020 podría ser mayor a la de 2009. En 2009 se observó un decrecimiento de 5.3%, en tanto que para 2020 estimaciones de la Cepal y el FMI lo ubican alrededor del 6.5%.
- > Los ingresos no recurrentes (coberturas petroleras y recursos del FEIP, principalmente) que podría utilizar el gobierno ante la disminución de sus ingresos proyectados equivalen a 1.3% del PIB, nivel inferior al 2.7% del PIB con el que se contó en 2009.
- > Se observa un mayor endeudamiento con respecto a 2009. El SHRFSP en 2019 fue de 44.9% del PIB, mientras que en 2009 fue de 32.9%
- > En consecuencia, se cuenta con un margen fiscal más limitado para hacer frente a la crisis actual en comparación al 2009.
- > Se prevé un menor impulso fiscal para hacer frente al panorama adverso con respecto a 2009.

Introducción

La situación actual que enfrentan las finanzas públicas ante la desaceleración de la actividad económica mundial, potenciada por la pandemia del COVID-19, presenta algunas similitudes con respecto a la crisis ocurrida en 2009, año en el que aconteció la llamada Gran Recesión y en que también se combatió el brote de influenza A(H1N1).

Por ello, el objetivo de esta nota es comparar las posibles consecuencias de este panorama adverso en las finanzas públicas en 2020 con lo que sucedió en 2009. En la primera sección se hace la comparación del marco macroeconómico; en la segunda sección se analizan los efectos en los ingresos públicos; en la tercera sección se presenta el endeudamiento en México en el periodo 2008-2019, en la cuarta sección se señalan los cambios en el gasto público, en la quinta sección se comparan las acciones implementadas por el gobierno para proteger

a la economía. Por último, se presentan algunas consideraciones finales.

1. Marco macroeconómico de 2009 y 2020

En 2009 las finanzas públicas enfrentaron una situación similar a la actual, aunque de diferente magnitud y origen. Se presentó una desaceleración en la actividad económica nacional en el año previo; en 2008 la tasa de crecimiento fue de 1.1%¹ y en 2009 se registró una caída en la producción de 5.3%. Por su parte, en 2019 se presentó por primera vez un decrecimiento en la economía nacional de 0.1% desde la Gran Recesión y para 2020 la SHCP estima un decrecimiento de 2.9%.

Referente al marco macroeconómico, durante 2009 se depreció el tipo de cambio, la producción de petróleo fue menor a la esperada y disminuyó el precio de los hidrocarburos, además, a finales de abril y principios de mayo se presentó el brote de influenza A(H1N1). En el Cuadro 1 se presentan las variables estimadas en el marco macroeconómico en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) 2009, así como los datos aprobados y los observados. Con respecto a 2020, se presentan las variables estimadas en los CGPE 2020 y las modificaciones que recientemente se hicieron por parte de la SHCP en las estimaciones presentadas en los Pre-Criterios 2021.

Cuadro 1. Marco Macroeconómico 2009 y 2020

Variables Macroeconómicas	2009			2020	
	CGPE 2009	Aprobado	Observado	CGPE 2020	Pre-Criterios 2021
Crecimiento del PIB (%)	3.0	1.8	-5.3	2.0	-2.9
Precio del barril de petróleo (dólares por barril)	80.3	70.0	57.4	49.0	24.0
Plataforma de producción promedio (millones de barriles diarios)	2,750.0	2,750.0	2,603.2	1,951.0	1,850.0
Tipo de cambio (pesos por dólar)	10.6	11.7	13.5	19.9	22.0
Inflación (%)	3.8	3.8	3.6	3.0	3.5

Fuente: Elaboración propia con datos de CGPE 2009 y 2020, Pre-Criterios 2021 y SHCP.

¹ La menor tasa de crecimiento después de la desaceleración mundial de 2001-2002.

Como se puede observar en el Cuadro 1, la situación en 2020 es más complicada: los precios del petróleo han alcanzado mínimos históricos; el precio estimado en Pre-Criterios 2021 representa cerca de dos quintas partes del precio observado en 2009; y la producción de hidrocarburos estimada representa el 71.1% de la producción observada hace 11 años.

Más aún, con respecto al crecimiento económico, organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), en sus perspectivas económicas de abril, y la Comisión Económica para América Latina (Cepal) estiman un decrecimiento para la economía mexicana de 6.6% y 6.5%, respectivamente. De ser así, sería el segundo decrecimiento más profundo en la historia del México independiente, sólo detrás de una caída en la producción de 15.2% en 1932, de acuerdo con el Proyecto de Estadísticas Históricas de Maddison.²

Ante este panorama, podría esperarse que los ingresos públicos disminuyan aún más en relación con lo estimado en Pre-Criterios 2021, y que el gobierno implemente alguna política fiscal para hacer frente a la coyuntura que modifique la estructura de gasto originalmente planteada. En la siguiente sección se analizan los efectos en los ingresos presupuestales.

2. Efecto en los Ingresos públicos ante la crisis económica

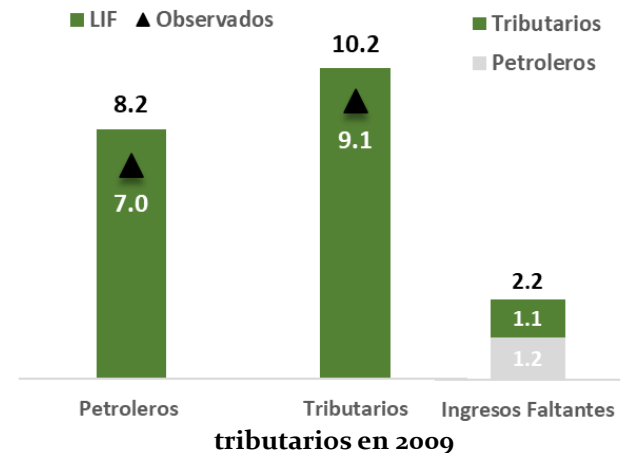
En 2009, se contó con menores ingresos tanto petroleros como tributarios respecto a los ingresos presupuestados como consecuencia de la caída de los precios del petróleo, la disminución en la producción de hidrocarburos y la contracción en la actividad económica. De igual manera para 2020, Pre-Criterios 2021 estima que los ingresos antes mencionados sean menores a los estimados originalmente en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) 2020. Dentro de las diferencias entre 2009 y 2020 se encuentra que los ingresos tributarios han aumentado su importancia con respecto a los ingresos totales, situación que ha evitado una mayor afectación a las finanzas públicas.

Por otro lado, el faltante estimado de los ingresos petroleros y tributarios en comparación con los ingresos esperados es ligeramente mayor en 2020 como proporción del PIB. Sin embargo, habrá que tener presente que la recaudación de ingresos tributarios, al depender de la actividad económica, podría disminuir aún más si la contracción en 2020 es mayor al 2.9% estimado en Pre-Criterios 2020, como pronostica el FMI y la Cepal.

A continuación, la Gráfica 1 muestra los ingresos petroleros y tributarios observados y estimados, así

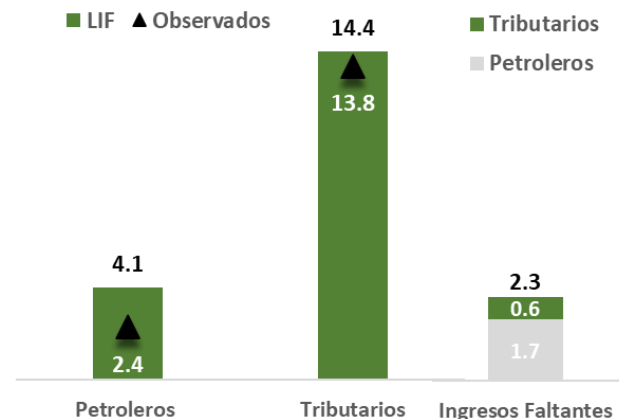
como los ingresos faltantes en comparación a lo proyectado para 2009 como proporción del PIB. Posteriormente, la Gráfica 2 muestra las mismas variables correspondientes a 2020 (para este último como datos observados se muestran las estimaciones presentadas en Pre-Criterios 2021).

Gráfica 1. Ingresos petroleros e ingresos



Fuente: Elaboración propia con datos de la LIF 2009 y SHCP.

Gráfica 2. Ingresos petroleros e ingresos tributarios en 2020 (% del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos de la LIF 2009 y 2020, Pre-Criterios 2021 y SHCP.

Al igual que en otros países, las finanzas públicas en México cuentan con ingresos no recurrentes que pueden utilizarse para evitar reducir el gasto público frente algún choque negativo a las finanzas públicas. En 2009, los ingresos no recurrentes se ubicaron en 327.9 miles de millones de pesos (mmp), equivalentes al 11.7% de los ingresos presupuestados y al 2.7% del PIB, estos recursos provinieron de una mayor recaudación de derechos, el pago del remanente de operación del Banco de México (ROBM), el traspaso de recursos del Fondo de

²<https://www.rug.nl/ggd/historicaldevelopment/maddison/releases/maddison-project-database-2018>

Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP),³ ingresos provenientes del programa de coberturas petroleras, y recursos del bono de transición del ISSSTE. Gracias al uso de estos recursos, los ingresos observados en 2009 fueron superiores a los presupuestados en 0.9%, lo que representó 0.3 puntos porcentuales (pp) más del PIB.

Para 2020, ante la inminente caída en los ingresos presupuestarios con respecto a lo aprobado, la SHCP anunció, en el documento de Pre-Criterios 2021, que hará uso de recursos del FEIP y coberturas petroleras por 289.0 mmp. Además, en su informe trimestral sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública correspondiente al primer trimestre de 2020, la institución anunció que se obtuvieron ingresos no recurrentes por 21.6 mmp del Fideicomiso del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México, 6.2 mmp del Fideicomiso Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Portuaria y 9.3 mmp por operaciones de deuda. Así que para 2020 se podrá hacer uso de un total de 326.0 mmp, equivalente al 5.9% de los ingresos presupuestados y 1.3% del PIB. A pesar de ello, se estima que los ingresos serán menores a los presupuestados en 5.2%, lo que representaría 0.2 pp menos del PIB. Por tanto, a diferencia del 2009, la caída en los ingresos presupuestarios sólo sería parcialmente compensada por el uso de los ingresos no recurrentes, ya que se presentaría un detrimento de los ingresos presupuestarios respecto a los estimados por 260.0 mmp, cifra que representa un faltante de ingresos por el 5.4% de los presupuestados, equivalente a 1.1 pp en términos del PIB.

La Gráfica 3 compara los ingresos no recurrentes con el faltante de ingresos respecto a los presupuestados en 2009 y 2020. Los recursos que el Estado dejará de recibir por la desaceleración en la actividad económica serán menores (debido a la disminución en los precios y producción de petróleo de aproximadamente de 2.3% del PIB en ambos años); asimismo, los recursos no recurrentes con los que cuenta al sector público se verán disminuidos en 2020. Mientras que en 2009 se contó con 327.9 mmp que representó 2.7% del PIB, para 2020 se estiman recursos no recurrentes por 326.0 mmp, equivalentes a 1.3% del PIB.

Gráfica 3. Ingresos faltantes e ingresos no recurrentes en 2009 y 2020
(% del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos de la LIF 2009 y 2020, Pre-Criterios 2021 y SHCP.

Como podemos observar, ante la disminución de los ingresos presupuestarios, los ingresos no recurrentes son una herramienta de gran utilidad para hacer frente a los compromisos de gasto público que plantea tanto la pandemia como la crisis económica. Si el gobierno plantea no reducir su gasto público en 2020 o bien, expandirlo, tendrá que hacer uso de la deuda pública.

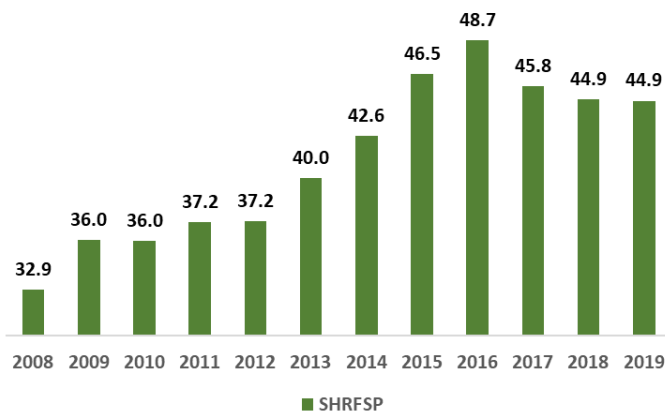
En el siguiente apartado se muestra el endeudamiento de la economía mexicana para el periodo que va de 2008 a 2019.

3. Endeudamiento de la economía mexicana entre 2008 y 2019

Entre 2000 y 2007 el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP), medida más amplia de la deuda pública, rondó entre el 30.0% y 35.0% como proporción del PIB, es a partir de 2009 cuando comienza su tendencia creciente con un máximo en 2016 ubicándose en 48.7% del PIB, a partir de ese año ha disminuido para situarse en 44.9% del PIB en 2019 (ver Gráfica 4).

³ Ahora Fondo para la Estabilización de Ingresos Presupuestarios (FEIP).

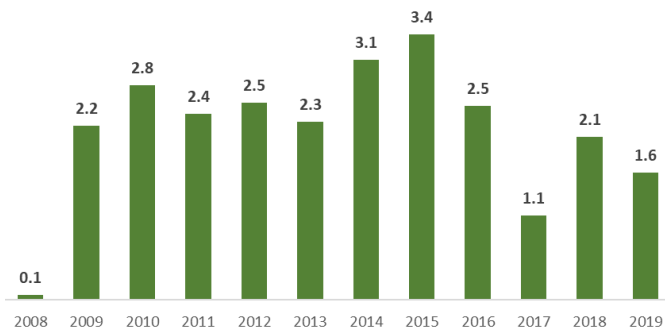
Gráfica 4. SHRFSP 2008 - 2009
(% del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP.

El incremento en el SHRFSP es resultado, principalmente, de un déficit público constante en el periodo que va de 2009 a 2019. Entre 1990 y 2008 el déficit público fue aproximadamente 0.1% del PIB en promedio. Por el contrario, entre 2009 y 2019 el déficit público promedió 2.4% del PIB. (Ver Gráfica 5)

Gráfica 5. Déficit Público 2008 - 2009
(% del PIB)



Fuente: elaboración propia con datos de SHCP.

El déficit presupuestal tuvo su origen en las modificaciones implementadas en el Programa para Impulsar el Crecimiento y el Empleo (PICE), que tenía como objetivo enfrentar los efectos adversos de la crisis económico-financiera de 2008-2009. Se reformó el artículo 17 la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) con el objetivo de que el gasto en inversión de Pemex y sus organismos subsidiarios no se contabilizaran para efectos del equilibrio presupuestario. De este modo, desde 2009, se puede incurrir en un déficit presupuestal equivalente al gasto en inversión de Pemex.

Posteriormente, a partir de la LIF-2015 se estableció en el artículo primero que, para efectos del equilibrio presupuestario, no se contabilizará hasta por un monto equivalente a 2.5% del PIB, la inversión de las Empresas Productivas del Estado (EPES, i.e. Pemex y CFE), así como

aquellos proyectos de inversión de alto impacto económico y social, del cual 2.0% correspondía a Pemex y 0.5% a CFE. En la LIF-2016 no se hace distinción con respecto a los montos de inversión correspondientes al gobierno federal y sus empresas productivas; y desde 2018, se redujo el monto no contabilizable en el equilibrio presupuestario a 2.0% del PIB.

La anterior tiene dos principales consecuencias para la implementación de la política fiscal en 2020:

1. El monto de endeudamiento previo a la crisis fue menor en 2009 en comparación a 2020. En 2008 en SHRFSP representó el 32.9% del PIB y 44.9% en 2019, nivel de endeudamiento público mayor en 12.0 pp al observado en 2009.
2. Para 2020, el presupuesto ya contaba con la implementación de un déficit fiscal inercial. Así que, si se quiere mantener el gasto público presupuestado, será necesario incrementar el déficit originalmente proyectado. Pre-Criterios 2021 estima una ampliación del déficit presupuestal para 2020 de 2.1% a 3.3% del PIB, a pesar de algunos recortes al gasto público planteados para este año.

En consecuencia, en 2020 se cuenta con un menor espacio fiscal para hacer uso de recursos financieros al contar con mayor endeudamiento y un déficit inercial implementado desde 2009.

4. Modificaciones al gasto público ante la crisis económica

El gasto neto observado en 2009 fue superior en 65.9 mmp, equivalente a 2.3% respecto a lo presupuestado y 0.6 pp del PIB. Esto fue posible gracias a los ingresos no recurrentes mencionados y a la posibilidad de tener un déficit presupuestario del monto de inversión de Pemex de 2.0% del PIB, como se explicó en la sección anterior.

De acuerdo a la Cuenta Pública de 2009, las ampliaciones presupuestarias registradas en 2009 corresponden al impulso de la inversión física de Pemex, el creciente pago de pensiones y jubilaciones; las erogaciones destinadas a cubrir las liquidaciones de los extrabajadores de Luz y Fuerza del Centro, y gastos asociados a su proceso de extinción; el aumento en el costo y volumen de insumos necesarios para la producción de bienes y servicios estratégicos; los requerimientos adicionales de medicamentos y vacunas para enfrentar la pandemia de influenza A(H1N1), así como la mayor cantidad de recursos destinados a fortalecer los programas sociales de abasto, salud, educativos y de seguridad pública.

Por su parte, en el documento de Pre-Criterios 2021 se estima que en 2020 el gasto neto disminuirá en 37.7 mmp respecto a lo aprobado en el PEF 2020, debido a un

gasto no programable menor, equivalente a una disminución de 4.9%. Sin embargo, esta reducción será parcialmente compensada con mayores erogaciones en recursos destinados para atender la emergencia en salud COVID-19. Es decir, lo que se piensa ahorrar por concepto de costo financiero se destinaría a enfrentar la crisis actual.

Cuadro 3. Gasto neto presupuestario estimados y observados 2009 y 2020
(Miles de millones de pesos y variación porcentual)

Gasto neto presupuestario	2009			2020		
	PEF	Observado	Variación	PEF	Pre-Criterios 2021	Variación
	Miles de millones de pesos	Porcentual		Miles de millones de pesos	Porcentual	
Total	3,019.5	3,088.3	2.3	6,070.4	6,032.7	-0.6
Programable pagado	2,294.4	2,436.5	6.2	4,370.0	4,415.4	1.0
No programable	725.1	652.3	-10.0	1,700.3	1,617.2	-4.9

Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2009 y 2020, Pre-Criterios 2021 y SHCP.

Cuadro 4. Gasto neto presupuestario estimados y observados 2009 y 2020
(% del PIB)

Gasto neto presupuestario	2009			2020		
	PEF	Observado	Variación	PEF	Pre-Criterios 2021	Variación
Total	24.4	25.0	0.6	24.9	24.8	-0.2
Programable pagado	18.6	19.7	1.2	17.9	18.1	0.2
No programable	5.9	5.3	-0.6	7.0	6.6	-0.3

Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2009 y 2020, Pre-Criterios 2021 y SHCP.

5. Comparación de las principales acciones implementadas para enfrentar la pandemia

Dentro de las principales semejanzas que encontramos con respecto a las acciones implementadas por el gobierno y las que se han anunciado hasta ahora⁴, se encuentran:

- Pago de contribuciones a la seguridad social. De acuerdo con la SHCP (2009), en 2009 se otorgó durante los meses de mayo y junio de ese año un descuento del 20% de las cuotas patronales al IMSS. En 2020, sólo se ha anunciado el diferimiento en el pago de impuestos y contribuciones a la seguridad social (IBD, 2020).
- Reestructura de deuda. En 2009, de acuerdo con la SHCP (2009), la Asociación de Bancos de México realizó acciones para evitar la cartera vencida para apoyar a las pequeñas y medianas empresas y a los sectores más afectados. En 2020, la SHCP (2020), anunció que la CNBV emitió con carácter temporal, criterios contables especiales, aplicables a instituciones de crédito, respecto de los créditos al consumo, vivienda y comerciales, para los clientes

cuya fuente de pago se encuentre afectada por esta contingencia.

- Apoyo a pequeñas y medianas empresas. En 2009, a través de Nacional Financiera (Nafin) se otorgó créditos hasta por 5 mmp (0.04% del PIB), de acuerdo con la SHCP (2009). Para 2020 se tiene planeado créditos hasta por 36.0 mmp (0.15 % del PIB), de acuerdo con IBD (2020).

En 2009, también se realizaron apoyos al sector turismo, de aviación y porcino para contrarrestar los efectos negativos en la economía por la pandemia de influenza, se 17.4 mmp (0.14% del PIB), de acuerdo con la SHCP (2009). Con respecto a lo que sucede en 2020, Citibanamex (2020) estima que los apoyos fiscales hasta ahora anunciados equivalen a 0.6% del PIB.

Es preciso hacer la siguiente aclaración, los recursos antes mencionados para 2009 incluyen únicamente los montos destinados a combatir los efectos de la pandemia de influenza. Entre 2008 y 2009, de acuerdo con SHCP (2009), se erogaron 255.3 mmp, equivalentes a 2.0% del PIB de 2009, como parte del PICE, para reactivar a la economía ante la crisis económica financiera. Así que, si sumamos ambos montos, la política fiscal contra cíclica en 2009 habría sido cercana a 2.0 pp del PIB.

Consideraciones finales

Para hacer frente a los efectos adversos de la crisis económica actual, exacerbada por la pandemia de COVID19, el país cuenta con menores ingresos no recurrentes como proporción del PIB con relación a los obtenidos en 2009, dicha situación limita el margen de la política fiscal para amortiguar los choques negativos en la actividad económica. Aunado a lo anterior, el nivel de endeudamiento público de la economía mexicana es 12.0 pp del PIB mayor al observado en 2009.

En este sentido, como consecuencia de una generación continua de déficits entre 2009 y 2019, actualmente se presenta mayor fragilidad en las finanzas públicas. Desde la crisis económica-financiera de 2008-2009 los ingresos presupuestarios han sido insuficientes para financiar el gasto público, lo que ha reducido el espacio fiscal para afrontar el escenario actual.

En consecuencia, el gasto público como proporción PIB destinado a paliar las consecuencias negativas a la actividad económica es menor al observado en 2009. Es importante considerar que, la administración se encuentra ante una encrucijada; por un lado, de no

⁴ Para mayor información sobre las políticas implementadas en México en 2020 revisar IBD (2020).

compensar el gasto público de manera temporal ante el contexto actual, podría ocurrir una mayor afectación a la actividad económica, lo que reduciría aún más los ingresos públicos; por otro lado, un aumento excesivo en el gasto público podría poner en riesgo la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Esta coyuntura pone de manifiesto la importancia de fondos como el FEIP, que permiten acceder a recursos para elevar el gasto público ante choques negativos en la actividad económica, además, de mantener reglas claras sobre la temporalidad y ejercicio de los déficits fiscales.

Hasta el momento, los recursos destinados a hacer frente a la crisis parecen estar por debajo del 2.0% del PIB que se destinaron en 2009. Sin embargo, habría que esperar nuevos anuncios por parte de gobierno con respecto a la política fiscal, conforme las actividades antes de la pandemia se vayan reestableciendo.

Referencias

Citibanamex (2020), Nota Especial: Más apoyos fiscales hoy resultarían en un menor nivel de deuda mañana, 22 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.banamex.com/sitios/analisis-financiero/notas/economia/2475503.html>

IBD (2020), Medidas de contención y de política económica ante la pandemia de COVID-19 en México. Disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4867>

IBD (2020b), Implicaciones económicas de la pandemia por COVID-19 y opciones de política. Disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4829>

SHCP (2020) Comunicado de prensa. <https://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-no-029?idiom=es>

SHCP (2009) Comunicado de prensa. Disponible en: http://www.shcp.gob.mx/SALAPRENSA/doc_comunicados_prensa/2009/mayo/comunicado_023_2009_05052009_134812.pdf

SHCP (2008) Comunicado de prensa http://www.shcp.gob.mx/SALAPRENSA/doc_comunicados_prensa/2008/octubre/comunicado_079_2008_08102008_184121.pdf