El Imperativo del Superávit Fiscal

Serie Propuestas

No. 23

Octubre 2002

BBVA Bancomer

2	Introducción		
3	I.	¿Por qué se Requiere el Superávit Fiscal?	
5	II.	Situación Fiscal en México	
5		II.1	Contabilidad Tradicional
8		II.2	Requerimientos Financieros del Sector Público
10		II.3	Pasivos Contingentes
12	III.	Condiciones para la Sostenibilidad de la Deuda Pública	
15	IV.	Alternativas ante la Situación Fiscal	
15		IV.1	Continuar con un Déficit
17		IV.2	Lograr un Superávit Sostenido
19	Propuestas		
22	Conclusiones		
23	Bibliografía		

Introducción

Una mirada al pasado permite constatar cómo los desequilibrios fiscales siempre se traducen en menores niveles de bienestar social. En los setenta, la brecha entre ingreso y gasto público de muchos países en América Latina gestó una crisis de deuda externa, la cual estalló en los ochenta. La crisis disminuyó el financiamiento de la inversión privada, frenó la acumulación de capital y retardó el crecimiento económico. Además, en las principales economías de la región, la hiperinflación redujo el poder adquisitivo de la población y deterioró la distribución del ingreso.

En respuesta a las crisis recurrentes, en los veinte años recientes, México realizó diversas acciones para fortalecer sus finanzas públicas. En un marco de reformas estructurales, el país logró avances en materia fiscal mediante una menor participación del Estado en la actividad económica, el mejoramiento del perfil y los plazos de la deuda pública y la eliminación del financiamiento del déficit fiscal por parte del Banco de México. La mayor disciplina y la apertura comercial trazaron un camino hacia la estabilidad macroeconómica y fijaron condiciones más favorables para la acumulación de capital y el crecimiento económico.

No obstante, un análisis de la contabilidad gubernamental muestra un tamaño excesivo del sector público, una ineficiente asignación de su gasto y potenciales problemas de sostenibilidad en la deuda. De ahí que no sea sorpresa encontrar un limitado margen de maniobra en las finanzas del gobierno frente a las obligaciones sociales y ante los choques económicos adversos. Por ello, la mejor alternativa para incrementar el bienestar social es la búsqueda de un superávit fiscal. Nuestro análisis muestra que el ahorro público coadyuva al crecimiento económico, mejora la distribución del ingreso y fortalece la función social del Estado.

El propósito de este trabajo es llamar la atención sobre el imperativo de lograr un superávit fiscal sostenido en México. Este permitirá asegurar el cumplimiento de las obligaciones sociales y financieras de todos los niveles de gobierno.

Si bien las necesidades son ilimitadas y los recursos escasos, el superávit debe y puede lograrse mediante la reducción y mayor eficiencia del gasto público. La evidencia empírica respalda la existencia de significativos beneficios derivados de reducir la participación del Estado en la actividad económica. Debe evitarse incrementar los impuestos, sobre todo, aquellos que deterioran la eficiencia económica y la equidad. Tales medidas frenarían el crecimiento económico.

Este trabajo se desarrolla en seis partes. En la primera, se analiza la importancia y los beneficios del superávit fiscal; en la segunda, se presentan avances, limitaciones y retos en las finanzas gubernamentales de México, en términos de la deuda pública tradicional, no tradicional y considerando los pasivos contingentes del sector público. El análisis anterior sirve de referencia para identificar en la tercera sección las condiciones necesarias para la sostenibilidad de la deuda pública y su eventual disminución.

En la sección cuatro, se analizan las alternativas para el manejo futuro de las finanzas públicas a la luz de la experiencia y los resultados internacionales y, en la cinco, presentamos nuestras propuestas para el fortalecimiento de las finanzas públicas del país. La última parte contiene las principales conclusiones del trabajo.

I. ¿Por qué se Requiere el Superávit Fiscal?

La experiencia internacional con el déficit fiscal debería ser suficiente para convencer sobre las ventajas de ordenar las finanzas públicas. Los países con déficit fiscal crónico, proveniente de una fuerte expansión del gasto gubernamental, registraron crisis económicas recurrentes por el excesivo endeudamiento y por el financiamiento monetario de la brecha entre ingreso y gasto. Así, las políticas públicas que, sin importar el costo fiscal, pretendieron hacer del gasto del Estado el "motor" del crecimiento económico, dejaron como legado la contracción del producto, la hiperinflación y el incremento en la pobreza.

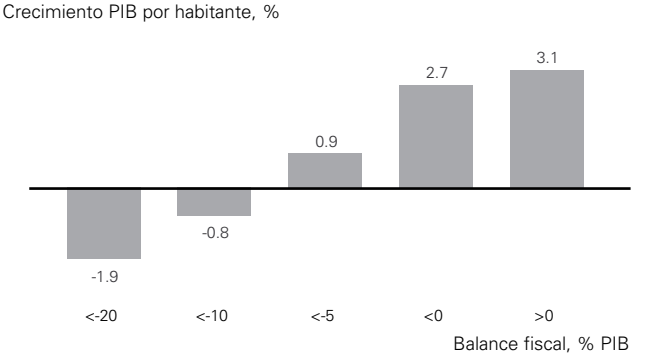
Por lo anterior, la mejor alternativa para un gobierno que busca el bienestar social es reducir su intervención en la actividad productiva y lograr un superávit fiscal. En particular, el ahorro público coadyuva al crecimiento, mejora la distribución del ingreso, fortalece el papel social del Estado y genera recursos excedentes para hacer menos vulnerable al país ante eventos económicos adversos.

El superávit fiscal apoya al crecimiento económico porque favorece la acumulación de capital. El ahorro público incrementa la oferta de fondos prestables en los mercados financieros y permite al sector privado financiar sus actividades productivas y de inversión a una menor tasa de interés. La disminución en los réditos incrementa el número de proyectos de inversión rentables y favorece la inversión. El resultado a mediano y largo plazos es una mayor generación de empleo e ingreso nacional.

La evidencia ilustra que la política económica orientada a elevar la tasa de crecimiento del PIB resulta en mayor bienestar social. En un estudio sobre cómo los países pobres en los trópicos pueden lograr niveles de vida semejantes a los de naciones desarrolladas en Europa y Norte América, Easterly (2001) revisa una amplia gama de políticas públicas orientadas a incrementar el PIB por habitante. El análisis concluye que la manera más efectiva para reducir la pobreza en países en desarrollo está en elevar la tasa de crecimiento económico mediante políticas orientadas a la estabilidad de precios y a la eliminación del déficit fiscal.

En particular, para una muestra amplia de países, Easterly presenta evidencia significativa de una relación directa entre el superávit fiscal y el incremento en el ingreso por habitante. De acuerdo con su estudio, entre más positivo es el balance fiscal como proporción del PIB, mayor es el incremento en el PIB por habitante, como se aprecia en la gráfica.

Balance Fiscal y Crecimiento Económico • 1960-1994



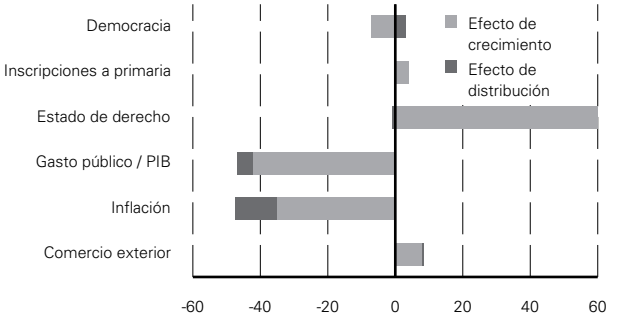
Fuente: Easterly (2001)

Además, el superávit fiscal no sólo aumenta los niveles de desarrollo, sino que también mejora la distribución del ingreso. La acumulación de capital, inducida por el ahorro público, incrementa la cantidad de capital por trabajador y ello eleva la productividad laboral. De esta forma, las remuneraciones reales para el factor trabajo son mayores. A su vez, las ganancias en productividad reducen los costos laborales para las empresas e incrementan los niveles de producción y empleo, mejorando las condiciones de vida para la población a largo plazo.

Dollar y Kraay (2000) examinan cómo los pobres se benefician del crecimiento económico; encuentran un elevado impacto positivo en sus ingresos derivado de la estabilidad de precios y de la disci-

plina fiscal. Mediante la comparación de efectos de crecimiento y distribución del ingreso, su análisis muestra cómo en comparación con otras variables y políticas públicas, una baja inflación y un reducido gasto gubernamental favorecen más a la población pobre, tal y como se ilustra en la gráfica.

Efectos Crecimiento y Distribución de Variables Seleccionadas sobre el Ingreso de la Población Pobre
% del PIB por habitante



Fuente: Dollar y Kraay (2000)

El superávit fiscal fortalece el papel social del Estado porque la generación de recursos excedentes permite la especialización del gobierno en la producción de bienes públicos. A diferencia de los bienes privados, en los públicos los costos de producción no cambian con la cantidad producida y no es posible excluir de su consumo a ninguna persona. Estas características hacen social y económicamente más eficiente la provisión de seguridad pública, la administración de la justicia y la infraestructura básica por parte del gobierno, en lugar de la iniciativa privada.

Por lo anterior, un gobierno fortalece su función social cuando actúa en favor de la producción de bienes públicos, en lugar de financiar actividades empresariales como la producción de petróleo, electricidad, gas, y petroquímicos; la administración de escuelas, hospitales, instituciones financieras y medios de comunicación; y el fomento de actividades "prioritarias" como la agricultura, el turismo, la pequeña y mediana empresa, las artesanías, etc.

En anteriores números de la Serie Propuestas, hemos mostrado que hay beneficios significativos cuando el Estado se retira de actividades de naturaleza privada.[1]

Por otra parte, en contraste con el superávit fiscal, el déficit resulta en presiones para incrementar el endeudamiento y, con ello, la carga tributaria. A corto plazo el desequilibrio fiscal puede cubrirse mediante deuda pública, pero a largo plazo, el gobierno siempre debe obtener recursos para pagar su servicio —intereses y principal—, lo cual implica incrementar la carga tributaria o bien, reducir finalmente el gasto. El déficit fiscal y la deuda tienen efectos negativos sobre el crecimiento económico porque elevan las tasas impositivas a lo largo del tiempo e inducen, de acuerdo con Barro (2001), menores niveles de consumo, trabajo y producción.

Si el gobierno puede emitir de forma recurrente deuda adicional para financiar el servicio de anteriores pasivos, no necesariamente debe aumentar la carga tributaria o disminuir el gasto público. No obstante, como el endeudamiento se incrementaría en razón de la tasa de interés, la única forma por la cual esta política puede ser sostenible es cuando la tasa de crecimiento económico es mayor a la tasa real de interés y con ello, la deuda como proporción del PIB es decreciente en el tiempo.

Sin embargo, Ball (1995) argumenta que un continuo refinanciamiento de la deuda pública es riesgoso por la incertidumbre a largo plazo en el comportamiento de las tasas reales de interés y del crecimiento económico, además, de existir límites a la capacidad de endeudamiento de un país. Así, cuando la deuda pública es demasiado grande, el gobierno puede tener dificultad para colocar nuevas emisiones, y debe incrementar la recaudación fiscal o hacer un drástico recorte en el gasto. La crisis de la deuda externa en los ochenta evidenció esta situación.

1 Véanse propuestas No. 15 "Desregulación de la Actividad Económica" y No. 21 "Apertura del Sector Eléctrico".

II. Situación Fiscal de México

En los noventa, luego de recurrentes episodios de crisis, el gobierno federal emprendió un proceso de transformación para promover el desarrollo económico. Inició así, la privatización de empresas públicas, mejoró el perfil de pagos de la deuda externa y logró avances en materia de disciplina presupuestal.

No obstante, una revisión de la contabilidad del sector público hace evidente la existencia de pasivos e ineficiencias que limitan los recursos disponibles al Estado para cubrir el total de sus obligaciones sociales y financieras. En esta sección se analizan los tres tipos de contabilidad: tradicional, requerimientos financieros del sector público (RFSP) y pasivos contingentes.

Debe señalarse que el análisis de la contabilidad pública resulta en extremo complicado porque si bien existen avances en la disponibilidad de información sobre la mayor parte de los conceptos, en muchos no existe detalle; además, subsisten problemas de rezago, dispersión, inconsistencia y presentación parcial de la información.

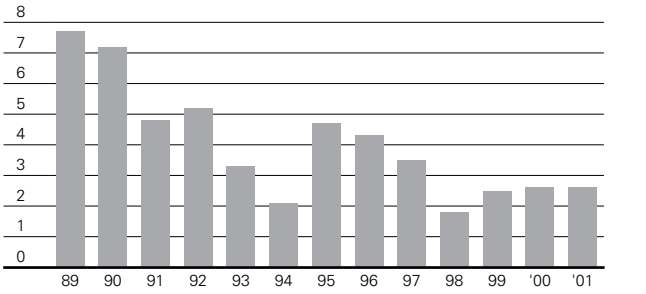
Por ejemplo, en la estadística de entidades federativas y municipios, es considerable el rezago; la información sobre entidades y agencias de control presupuestal indirecto en el balance público oculta el tamaño del sector pues sólo se integra de forma agregada su variación neta. La estadística de los RFSP no presenta un desglose de los pasivos garantizados y no proporciona detalle sobre las actividades de la banca de desarrollo y la de los fideicomisos y fondos de fomento.

II.1 Contabilidad Tradicional

De acuerdo con la contabilidad tradicional de las finanzas públicas, la evolución en el balance económico del sector público es favorable. Esta denota a primera vista, un importante esfuerzo de control sobre las erogaciones durante la década pasada. Entre 1989 y 2001, como porcentaje del PIB, el gasto público pasó de 30.6% a 22.8% y, el déficit se redujo de 4.6% a 0.7%.

Si del balance económico se excluyen los costos financieros[2], el llamado balance primario del sector público presenta un superávit. Entre 1990 y 2001 en promedio el superávit fue 3.7% del PIB. Sin embargo, las cifras revelan un decreciente esfuerzo fiscal, pues mientras el superávit fue 7.2% del PIB en 1990 en 2001 fue 2.6%. Lo anterior muestra cómo, dentro de la estructura primaria de gastos e ingresos, existen cada vez menos recursos disponibles para atender los costos financieros.

Superávit Primario* • % del PIB



* La información de 1991 y 1992 excluye ingresos no recurrentes derivados de la privatizaciones

Fuente: BBVA Bancomer con datos de SHCP

El margen de maniobra de las finanzas públicas se ha reducido porque el sector público tiene un tamaño excesivo. Si a los gastos del gobierno federal se añaden los de los estados y municipios no financiados por el gobierno federal, y la banca de desarrollo, las erogaciones del sector público representan aproximadamente 29% del PIB. Este tamaño se refleja en una compleja estructura orgánica presentada en el recuadro.

En comparación con economías desarrolladas, el porcentaje mencionado puede parecer pequeño. Sin embargo, la referencia no representa una situación ideal. Por ejemplo, el desarrollo industrial de los Estados Unidos y la Gran Bretaña a principios del siglo pasado se dio con un tamaño de gobierno

2 Incluye intereses, comisiones y gastos del gobierno federal, sector paraestatal y programas de apoyo a ahorradores y deudores.

inferior a 10% del PIB. Las mayores participaciones que actualmente muestran los gobiernos de esos países son resultado de la expansión del "Estado Benefactor" entre 1930 y 1980.[3]

Estructura del Sector Público

Sector Público
- **No Financiero**
  - Gobierno General
    - Local
      - Estados y Distrito Federal
        - Entidades Autónomas
        - Administración Central
      - Municipios
    - Federal
      - Entidades Autónomas
        - Legislativo
        - Judicial
      - Administración Central
        - Secretarías de Estado
        - Departamentos Administrativos
        - Consejo Judicial
      - Seguridad Social
        - IMSS
        - ISSSTE
  - Entidades Paraestatales
    - Federal
      - Control Directo
        - Pemex
        - CFE
        - LFC
        - Capufe
        - Lotería Nacional
      - Control Indirecto
        - Agencias Descentralizadas
        - Entidades de Participación Mayoritaria
      - Fondos y Fideicomisos
        - Farac
        - Fideliq
        - Otros
    - Local
- **Financiero**
  - Banco de México
  - Bancos de Desarrollo
    - Bancomext
    - Banobras
    - Banjército
    - Nafinsa
    - Banrural
    - Sociedad Hipotecaria Federal
  - Compañías Aseguradoras
    - Agroasemex
  - Fondos y Fideicomisos
    - Fira
    - Fopesca
    - Fonatur
    - Fonhapo
    - Fonacot
    - Otros
  - IPAB

▭ Sector Público Presupuestal

3 Véase Sánchez (1999).

Además, la participación del gasto corriente en el total ha aumentado. En los primeros ocho meses de 1990 y 2002, el rubro de servicios personales —principalmente nómina de la burocracia— representó 15.1% y 33.3%, respectivamente, del gasto total, y el de erogaciones no programables 48.1% y 30.9%, en el mismo orden. De esta forma, aún cuando la disminución en la proporción del gasto no programable podría dar una mayor flexibilidad para realizar ajustes en las erogaciones presupuestales totales, la creciente participación de los servicios personales actúa en sentido opuesto.

Por otra parte, las ineficiencias dentro del sector público son numerosas y con un elevado costo fiscal por el excesivo personal, subsidios cruzados y distorsiones en precios relativos. Al respecto, cabe señalar que entre 2000 y 2001, el gasto programable de la administración pública paraestatal excedió en promedio 1.1 veces su ingreso propio, pero en entidades como LFC la razón fue 9 veces.

Lo anterior ofrece una excelente oportunidad para revisar el gasto público y mantener sólo la proporción resultante en un beneficio neto para la sociedad. Fuera de las erogaciones por servicio de la deuda y de los adeudos por ejercicios fiscales anteriores, el resto de los rubros del gasto puede evaluarse. Las potenciales ganancias en eficiencia y los ahorros fiscales están presentes a lo largo de todo el sector público, pero son en especial promisorias en todas aquellas entidades e instituciones de precaria situación financiera y elevado costo para los contribuyentes.

Si bien los ingresos tributarios se han mantenido prácticamente constantes desde 1990 y hasta 2001 (en promedio 10.5% del PIB), la carga tributaria del país no es baja. Si a los impuestos reconocidos se añaden las contribuciones a la seguridad social, vivienda y pensiones, los impuestos de los estados y municipios y los derechos cobrados por todo el sector público, como lo hacen muchos países, la carga tributaria sería aproximadamente 20% del PIB.

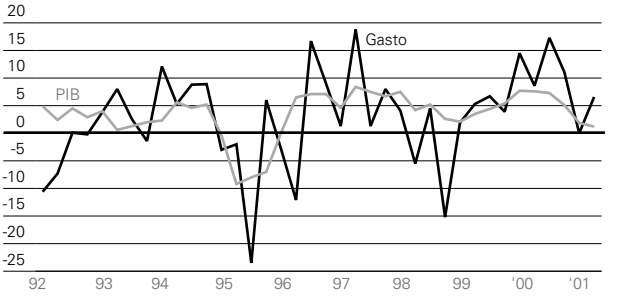
Finanzas Públicas • % del total de ingresos

	1997	1998	1999	2000	2001
Ingresos presupues.	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**
Petroleros	34.0	29.8	29.9	33.1	30.4
No petroleros	66.0	70.2	70.1	66.9	69.6
Tributarios	37.9	43.8	45.4	43.4	44.7
Otros	28.0	26.5	24.7	23.5	24.9
Gasto presupuestal consolidado	**102.7**	**106.1**	**105.5**	**105.1**	**103.1**
Corriente	55.4	60.8	60.2	60.2	60.9
Servs.personales	29.6	33.9	35.3	33.0	33.3
Otros gastos de operación	25.8	26.9	24.9	27.1	27.6
Capital	15.1	15.2	13.5	12.3	11.9
No programable	32.1	30.1	31.9	32.6	30.4

Fuente: BBVA Bancomer con datos de SHCP

Lo anterior no elimina el beneficio de emprender acciones para aumentar la eficiencia en la recaudación fiscal. La administración tributaria es compleja (existen tasas diferenciadas del impuesto al valor agregado (IVA) y gran variedad de regímenes del impuesto sobre la renta (ISR), ambos con numerosas exenciones); la evasión es elevada (sólo 60% del consumo paga IVA y de los contribuyentes registrados sólo 30% cubren el ISR)[4]; la dependencia de los gobiernos estatales y municipales de los ingresos federales condiciona una baja recaudación local; y, como se aprecia en el cuadro anterior, la participación de los ingresos petroleros en el total es alta, situación que hace vulnerable a las finanzas públicas ante caídas súbitas en el precio del energético.

PIB vs. Gasto Público • Variación % anual



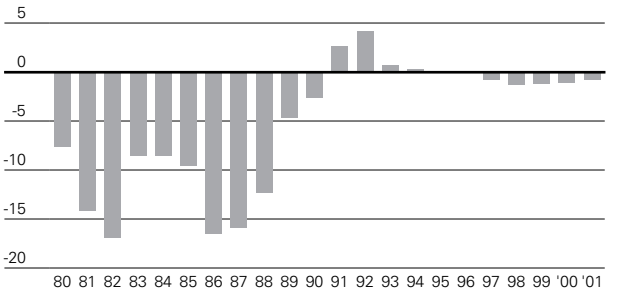
Fuente: BBVA Bancomer con datos de SHCP

4 BBVA Bancomer con datos de Dalsgaard (2000).

Por otra parte, la limitada capacidad del gobierno para generar recursos excedentes es un factor de inestabilidad porque desecha la posibilidad de una política contracíclica. La gráfica anterior muestra una alta correlación positiva del gasto público, la cual para el caso de México ha acentuado las caídas en la actividad productiva durante momentos de desaceleración o recesión económicas.

La recurrente brecha entre los ingresos y egresos públicos del país ha sido financiada con deuda en los mercados financieros. Desde los noventa, la reestructuración de la deuda externa y los avances en materia de estabilidad macroeconómica y de apertura comercial, han permitido un mayor crecimiento económico y generado un superávit primario suficiente para cubrir su servicio. El saldo como proporción del PIB pasó de 60.3% en 1989 a 24.1% en 2001.

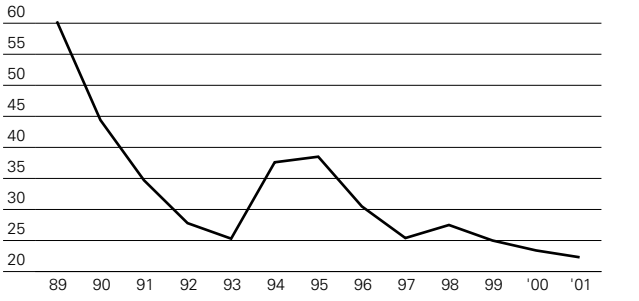
México: Balance del Sector Público* • % del PIB



* Definición tradicional base caja que excluye pasivos contingentes y diferidos así como ingresos no recurrentes por privatizaciones

Fuente: BBVA Bancomer con datos de IIF

Deuda Pública Total Neta (Tradicional) • % del PIB



Fuente: BBVA Bancomer con datos de SHCP

En la definición tradicional la deuda incluye las obligaciones financieras del gobierno federal, las entidades no financieras bajo control presupuestal directo e indirecto y la banca de desarrollo. En sentido amplio, la Ley General de Deuda Pública define como deuda pública la constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamiento a cargo del Ejecutivo Federal y sus dependencias, el Departamento del Distrito Federal, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, seguros y fianzas, así como por fideicomisos donde el fideicomitente sea el gobierno federal o alguna de las entidades antes mencionadas.

II.2 Requerimientos Financieros del Sector Público

Si se adicionan al balance tradicional las obligaciones garantizadas del gobierno federal — Pidiregas (proyectos de inversión con impacto y registro diferido en el gasto), IPAB (protección al ahorro bancario), Farac (apoyo para el rescate de autopistas concesionadas), programa de apoyo a deudores, requerimientos de la banca de desarrollo y de los fondos de fomento—, así como las adecuaciones presupuestarias, se obtiene el registro contable de los RFSP.

En términos generales, las causas por las cuales el gobierno ha sumado nuevas obligaciones son: el involucramiento en actividades de naturaleza privada, y una regulación inadecuada de los mercados y las deficiencias en el control del gasto público. Por ejemplo, el mal diseño de los contratos entre el sector público y los concesionarios para la construcción de carreteras, trasladó el riesgo de mercado, de naturaleza privada, al gobierno y por tanto, a los contribuyentes mediante el rescate carretero.

Por otra parte, criterios no comerciales para el otorgamiento de créditos y la prestación de servicios y subsidios gubernamentales en fideicomisos, fondos de fomento y en la banca de desarrollo, han resultado en una elevada cartera vencida. Así, de no recuperarse las garantías de esta cartera, la misma será un pasivo público. Esta situación

es preocupante, puesto que la experiencia en la administración de garantías no es exitosa; ésta no siempre se realiza al menor costo posible. Por ejemplo, a pesar de contar con la garantía del gobierno federal, los pasivos del IPAB no están reconocidos como deuda pública; esto incrementa su costo fiscal y financiero.

Como se aprecia en el cuadro adjunto, la posición fiscal del país pierde solidez una vez considerados los pasivos garantizados por el gobierno federal. Si bien el déficit tradicional como proporción del PIB fue 0.01% en promedio durante los últimos doce años, los RFSP fueron 2.9%, incluyendo ingresos extraordinarios por concepto de eventos no recurrentes como los provenientes de privatizaciones. Lo anterior refleja una creciente demanda de recursos por parte de los pasivos garantizados y la elevada dificultad del gobierno para reducir su verdadero déficit fiscal.

Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) • % del PIB

	Balance Tradicional Superávit + / Déficit -		RFSP*	
	Con**	Sin**	Con**	Sin**
1990	-2.62	-3.32	-3.64	-4.34
1991	2.66	-0.89	1.75	-1.80
1992	4.14	0.57	2.66	-0.91
1993	0.66	0.19	-1.99	-2.46
1994	0.24	-0.72	-2.97	-3.93
1995	-0.01	-0.94	-3.03	-3.96
1996	0.01	-0.81	-4.75	-5.57
1997	-0.72	-1.79	-4.54	-5.61
1998	-1.25	-1.63	-5.95	-6.33
1999	-1.13	-1.52	-5.90	-6.29
2000	-1.10	-1.50	-3.27	-3.67
2001	-0.73	-1.44	-3.09	-3.80
Promedio	**0.01**	**-1.07**	**-2.91**	**-2.99**

* Incluye balance tradicional y obligaciones garantizadas: Pidiregas, IPAB, Programa de Apoyo a Deudores, requerimientos de la banca de desarrollo, Fideicomisos y fondos de fomento

** Ingresos extraordinarios

Nota: Ingresos extraordinarios refiere ingresos que se obtienen de una sola vez y los que muestran alta volatilidad en el tiempo cuando se pueden identificar. Por ejemplo: ingresos por privatizaciones y recuperaciones de fideicomisos

Fuente: BBVA Bancomer con datos de SHCP

Al 31 de diciembre de 2001, el saldo de los RFSP representó un pasivo por 2,423.4 miles de millones de pesos, equivalente a 40.8% del PIB. Los componentes del saldo de los RFSP se presentan en el cuadro anexo.

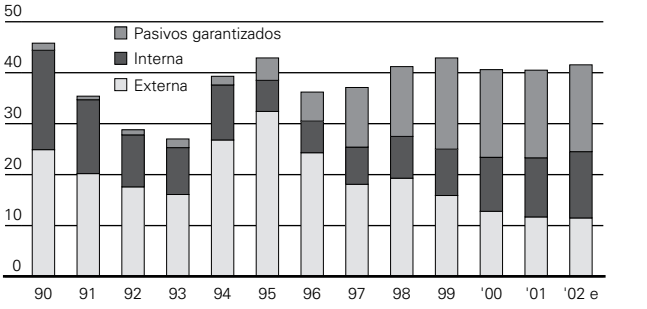
Saldo de los RFSP por Rubro • % del PIB

	2000	2001
Sector presupuestario y banca de desarrollo	23.1	22.7
IPAB	11.3	11.8
PIDIREGAS	2.6	2.8
Fideicomisos y fondos de fomento	2.5	2.6
Programa de apoyo a deudores	1.0	1.0
Saldo histórico de RFSP	40.6	40.8

Fuente: BBVA Bancomer con datos de SHCP

El análisis del saldo de los RFSP advierte sobre la necesidad de fortalecer las finanzas públicas, pues si bien esta deuda consolidada —pasivos garantizados más deuda tradicional, interna y externa— no presentó cambios en los últimos tres años, ello se debe principalmente a reducciones en la deuda externa desde 1996, mientras la deuda interna y los pasivos garantizados presentaron incrementos en su participación. Si se mantiene una tendencia hacia el menor superávit primario, existe el riesgo de que las bajas en la deuda externa no compensen el incremento de los otros pasivos.

Deuda Consolidada • % del PIB

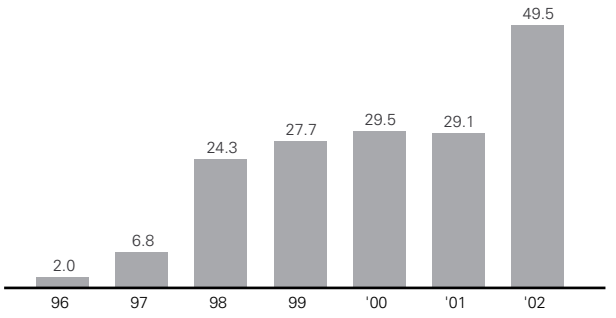


Fuente: BBVA Bancomer con datos de SHCP

Si bien los Pidiregas constituyen, en teoría, proyectos autofinanciables a largo plazo, en la práctica conllevan importantes gastos financieros durante la ejecución de los proyectos. Su registro en las cuentas de orden presenta una importancia creciente. Por ejemplo en 2002, los requerimientos financieros bajo esta modalidad triplican los recursos requeridos por el IPAB.

Las obras financiadas bajo este esquema siempre presentan el riesgo potencial de no generar los recursos suficientes para el pago de sus gastos, los cuales bajo la contingencia, serían cubiertos por el sector público. La creciente importancia de los Pidiregas en la inversión pública, como se ilustra en la gráfica adjunta, hace necesario monitorear su impacto sobre las erogaciones públicas a corto plazo.

Pidiregas • % de la inversión pública



Fuente: BBVA Bancomer con datos de SHCP

II.3 Pasivos Contingentes

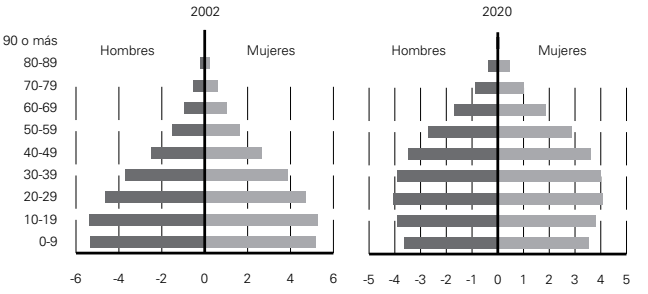
El gobierno federal también destina recursos para cubrir pasivos no previstos originalmente. Las obligaciones incluyen los costos de la transición al nuevo sistema de pensiones en el IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social) y los desequilibrios actuariales del sistema de pensiones del ISSSTE (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado). Otras fuentes potenciales de pasivos contingentes son la cartera vencida de los institutos de vivienda y el endeudamiento de los estados y municipios.

Los pasivos contingentes no cuentan con una garantía expresa del gobierno federal. Ellos representan una amenaza para la estabilidad de las finanzas públicas a mediano y largo plazos porque no disponen de reservas suficientes para su financiamiento. Por ejemplo, en 1997, en materia de seguridad social, el gobierno federal recibió un pasivo actuarial del IMSS por los conceptos de reservas para seguros[5] y pensiones para todos los trabajadores sujetos al apartado "A" del artículo 123 Constitucional, incluyendo a los del Instituto.

Para los próximos 50 años, el IMSS estima requerimientos financieros para la atención médica de todos sus asegurados equivalentes a 8.5% del PIB de 2001[6]. La tendencia demográfica de envejecimiento de la población, como lo comprueba la gráfica anexa, implicará un mayor número relativo de gente en la tercera edad y gastos de atención médica más elevados por persona. Además, la transición epidemiológica, junto con el aumento en la esperanza de vida, permiten prever un incremento en los costos médicos como resultado de la atención puesta en un mayor número de casos de enfermedades degenerativas, otras como el sida, y por la extensión del período de cobertura de los seguros.

México: Evolución Demográfica

Pirámide poblacional, % del total



Fuente: Conapo

5 Incluye enfermedades y maternidad, gastos médicos para pensionados, invalidez y vida, riesgos de trabajo, guarderías y prestaciones sociales, y seguro de salud para la familia.

6 Véase IMSS (2002)

Además, el IMSS estima 5.2% del PIB de 2001 como pasivo laboral por cuenta sólo de sus trabajadores y pensionados. No obstante, las presiones sobre el presupuesto público ya están presentes porque las reservas del Instituto, que ascienden a 20 mil millones de pesos, sólo cubren 6.7% de los requerimientos.

A mediano y largo plazos, la situación se agravará por la alta proporción de jubilados a empleados activos. Por ejemplo, en 2002 la razón fue 29.0%. En veinte años será 75.6%, si continua la misma tendencia en el número de jubilados del instituto según edad, antigüedad y mortalidad esperada. Así, los costos de atención por jubilado, como proporción de los ingresos del instituto, se incrementarán de 10.8% en 2002 a 40.3% en 2020.

La actual situación del IMSS representa una seria amenaza para la estabilidad de las finanzas públicas. En conjunto para pensiones y gastos médicos del total de asegurados, estimamos requerimientos financieros en el Instituto por 28.9% del PIB de 2001 en los próximos 50 años.

La condición financiera del ISSSTE es más grave. En adición a los gastos médicos incrementales derivados del efecto demográfico, su sistema de pensiones padece importantes desequilibrios actuariales. Estos son similares a los del IMSS en su antiguo sistema de reparto, lo que representa un creciente costo fiscal, pues las aportaciones de los trabajadores son insuficientes para cubrir los beneficios establecidos en la legislación. Por ejemplo, un trabajador con 3 salarios mínimos que cotiza 30 años en el ISSSTE recibe 100% de su salario mínimo, en tanto que en el IMSS obtendría 68.5%. En la ausencia de un cambio estructural en el Instituto, estimamos requerimientos financieros para los próximos 50 años de 37.1% del PIB de 2001.

La cartera vencida de los institutos de vivienda también representa un potencial incremento en la deuda pública. Sin embargo, su efecto sobre el endeudamiento y la carga tributaria es incierto porque los subsidios otorgados por el gobierno no son explícitos. Por ejemplo, la información sobre el costo fiscal del financiamiento a la vivienda de interés social no es clara.

Si bien, en caso de una contingencia, la deuda de los estados y municipios no debería ser absorbida por la Federación, sí constituye un potencial riesgo de rescate financiero por la vulnerabilidad en las finanzas públicas de los gobiernos locales. Lo anterior se debe a un marco normativo laxo en materia de endeudamiento y gasto público, y a los fuertes incentivos dentro del sistema de participaciones federales para no incrementar la carga tributaria local y sí depender de la recaudación federal.[7]

Si, como ilustra el cuadro adjunto, se agregan a la deuda tradicional los pasivos garantizados y los pasivos contingentes, el saldo ampliado de los RFSP es 110.6% del PIB. Por lo anterior, es necesario evaluar si las finanzas públicas presentan las condiciones adecuadas para su financiamiento. Este tema se analiza en la siguiente sección.

Saldo Ampliado de RFSP por Tipo de Pasivo 2001

	% del PIB	Millones de pesos
Tradicional		
Deuda pública externa neta	12.1	700,723
Deuda pública interna neta	12.0	690,977
Garantizados		
IPAB	12.1	697,697
PIDIREGAS	2.9	166,821
Fondos y fideicomisos[1]	2.6	152,895
Apoyo a deudores	1.0	57,948
Contingentes		
IMSS*	28.9	1,668,067
ISSSTE*	37.1	2,142,712
Infonavit*	0.7	40,775
Deuda estados y municipios	1.1	66,274
Total	**110.6**	**6,384,888**

* Para IMSS e ISSSTE la estimación propia es en base a un horizonte de 50 años y para Infonavit se considera el valor de su cartera vencida en 2001
1 Incluye Farac
Nota: El PIB empleado en 2001 es de 5,771,857 millones de pesos
Fuente: Estudios Económicos BBVA Bancomer con datos de SHCP

7 Véase BBVA Bancomer (2000).

III. Condiciones para la Sostenibilidad de la Deuda Pública

En el próximo medio siglo, las finanzas públicas de México enfrentarán cuantiosos pasivos. Por ello es necesario evaluar si, manteniendo el esfuerzo fiscal realizado hasta ahora, se podrá continuar financiando o no a las obligaciones públicas.

Para evaluar la sostenibilidad de la deuda pública en los próximos años, debe considerarse la disminución en los ingresos no recurrentes del gobierno federal por los avances en el programa de privatización; la resolución a los problemas financieros del IMSS y del sistema de pensiones del ISSSTE; y las posibles complicaciones en la deuda estatal y municipal.

Para poner en perspectiva las presiones financieras de los pasivos no tradicionales sobre el presupuesto de cada año, calculamos su costo como la anualidad fija requerida al gobierno para solventar estas obligaciones. En el siguiente cuadro, se presenta el costo anual por cada tipo de pasivo como porcentaje del PIB de 2001. Los resultados destacan cómo el gobierno, debe destinar, en promedio, un monto anual equivalente a 1% del PIB para cubrir en conjunto los pasivos del IPAB y los Pidiregas. Por otra parte, tiene que emplear recursos equivalentes a 4.2% del PIB para solventar los sistemas de seguridad social en el país.

Flujo Anual de RFSP Implícitos por Tipo de Pasivo*

	Saldo 2001[1]	Plazo	Anualidad implícita[1]	% PIB
Devengados				
IPAB	697,697	30	50,720	0.88
Pidiregas	166,821	30	12,033	0.21
Fondos y fideicomisos	152,895	30	11,087	0.19
Apoyo a deudores	57,948	30	4,210	0.07
Contingentes				
IMSS	1,668,067	50	105,829	1.83
ISSSTE	2,142,712	50	135,943	2.36
Infonavit	40,775	30	2,962	0.05
Deuda estados y mun.	66,274	30	4,815	0.08

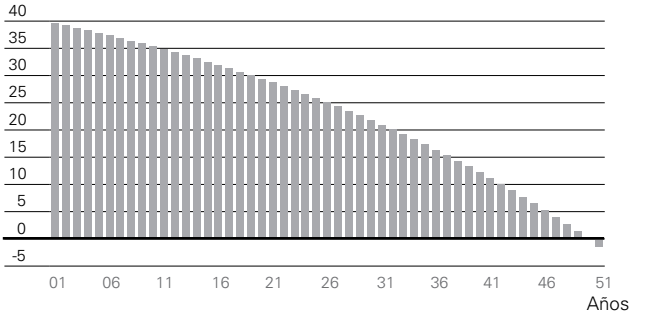
* Asume una tasa real de interés de 6.0% y un PIB en 2001 de 5,771,857 millones de pesos
1 Millones de pesos
Fuente: Estudios Económicos BBVA Bancomer

Para evaluar la sostenibilidad de la deuda pública, tomamos el superávit primario, como proporción del PIB, como indicador del esfuerzo fiscal , pues esta medición contable excluye los costos financieros y considera así, en conjunto, los ingresos y gastos bajo control del gobierno. La relación entre el superávit primario requerido para reducir o mantener constante el saldo de la deuda pública está dada por una fórmula simple, expuesta en el recuadro anexo, la cual se deriva a partir de la relación en el tiempo entre los usos y las fuentes del financiamiento gubernamental.

Cómo proporción del PIB, la fórmula define la variación en la deuda pública entre dos períodos igual al saldo de la deuda en el período anterior —afectado por la diferencia entre las tasas reales de interés y de crecimiento económico, como razón del cambio en el tamaño de la economía— menos el superávit primario. De esta manera, si se suponen tasas real de interés y de crecimiento económico constantes, se puede encontrar el monto del superávit primario requerido para mantener el saldo de la deuda constante o bien eliminarlo durante un plazo determinado.

Para una deuda de 40% del PIB y bajo un escenario conservador en el cual, la economía crece a una tasa anual de 3.5% y la tasa real de interés es 6.0%, el superávit primario requerido para mantener constante la proporción de deuda a PIB es 1.0%; y para reducirla a cero en 50 años, 1.4%, tal como se muestra en la gráfica adjunta.

Evolución en Deuda de 40% del PIB con Superávit Primario de 1.4% del PIB* • % del PIB

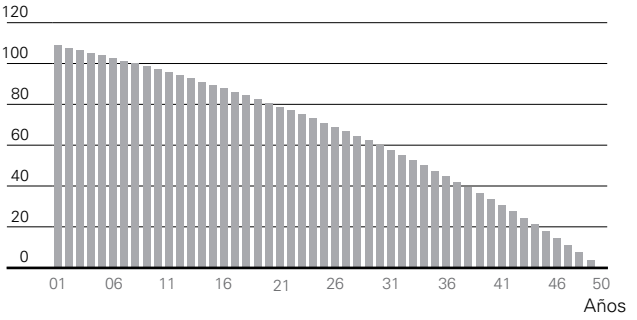


* Asume tasa de crecimiento económico de 3.5% y tasa real de interés de 6.0%
Fuente: BBVA Bancomer con datos de SHCP

Entre 1990 y 2001, el superávit primario promedio en México fue 3.7% del PIB. De mantenerse este esfuerzo fiscal constante, no habría problemas para solventar una deuda de 40% del PIB, bajo los supuestos mencionados, pues el superávit registrado supera en forma amplia al superávit requerido para, por ejemplo, eliminar la deuda en 50 años.

Sin embargo, considerando el saldo ampliado de los RFSP, el esfuerzo fiscal debe ser mayor. Un ejercicio similar bajo los supuestos anteriores conduce a un superávit primario constante de 2.7% del PIB para conservar la deuda a PIB sin cambio y de 3.8% para eliminarla en un horizonte de 50 años.

Evolución en Deuda de 110% del PIB con Superávit Primario de 3.8% del PIB* • % del PIB



* Asume tasa de crecimiento económico de 3.5% y tasa real de interés de 6.0%
Fuente: BBVA Bancomer con datos de SHCP

En la práctica, el gobierno registra como costo financiero sólo la fracción referida a los pagos del servicio de la deuda tradicional, subestimando el verdadero costo de la deuda. Sin embargo, nuestro ejercicio, al basarse en el saldo ampliado de los RFSP, da como resultado un superávit primario suficiente para pagar no sólo la duda tradicional sino, además, ahorrar para hacer frente a la deuda devengada no pagada, condición indispensable para abatir a largo plazo los débitos totales.

Un ejemplo sencillo revela cómo, en la situación actual, los requerimientos del superávit primario implican un superávit en el balance económico. Por ejemplo, para 2003, el servicio de la deuda tradicional se estima en 2.8% del PIB; entonces, los supuestos macroeconómicos de nuestro ejercicio resultan en un costo financiero devengado no pagado de 3.8% del PIB (6.6 - 2.8% del PIB), cuyo provisionamiento debería conducir a un superávit en el balance económico de 1% del PIB.[8]

Por lo tanto, se requiere un superávit en el balance económico del sector público de manera sostenida. Ello debería buscarse, en primer lugar, restringiendo la actividad del Estado a la producción de bienes "públicos", reduciendo el gasto gubernamental y mejorando su eficiencia. Esto debe anteceder cualquier intento por incrementar las tasas impositivas, sobretodo si implican distorsiones contra el uso del capital y la mano de obra que frenarían el crecimiento económico y pondrían en entredicho la evolución decreciente de la deuda pública como proporción del PIB. En todo caso, debería incrementarse la eficiencia en la recaudación fiscal, reduciendo la evasión y homologando los impuestos indirectos como el IVA.

Finalmente, debe recordarse que los requerimientos anteriores de sostenibilidad de la deuda dependen de dos elementos importantes. En primer lugar, el superávit primario requerido debe ser constante. En México, no es claro como puede lograrse esta condición, debido a la tendencia descendente en el superávit primario y a la ausencia de un marco jurídico y presupuestal con metas multi-anuales, las cuales permitirían garantizar una estricta disciplina fiscal por parte de futuras administraciones. Además, las finanzas del país carecen de mecanismos automáticos para realizar ajustes en las erogaciones públicas a largo plazo y lograr así un superávit primario constante.

En segundo lugar, el diferencial de tasas reales de interés y de crecimiento económico, por el cual se afecta a la deuda pública en el tiempo, se supone estable. Es decir, la estabilidad macroeconómica

8 6.6% es el producto de 110% del saldo ampliado de RFSP a PIB a una tasa real de 6.0%. El superávit económico es igual a 3.8% de superávit primario menos 2.8% de costo financiero pagado.

y financiera juega un papel central en la sostenibilidad de la deuda mediante su influencia en las trayectorias de crecimiento económico y de tasas reales de interés. Sin embargo, el rezago en las reformas estructurales para elevar el crecimiento económico y los reducidos márgenes de maniobra en las finanzas públicas, incrementan la incertidumbre sobre la estabilidad en la diferencia de tasas referida. Además, de no transformarse la relación entre ingresos y gastos públicos, la prociclicidad del gasto público continuará actuando como un factor adicional de inestabilidad.

Evolución de la Deuda Pública

Como proporción del PIB, el cambio en la deuda pública entre dos períodos de tiempo es igual al saldo de la deuda en el período inmediato anterior —afectado por la diferencia entre las tasas reales de interés y de crecimiento económico, como razón del cambio en el tamaño de la economía— menos el superávit primario. Lo anterior se expresa con la fórmula:

$$\Delta d = \frac{(r - g)}{(1+g)} d(t-1) - s$$

En donde:

Δd = Cambio en la deuda pública como proporción del PIB entre dos períodos de tiempo
$d(t-1)$ = Saldo de la deuda pública como proporción del PIB en el período de tiempo t-1
r = Tasa real de interés en un período de tiempo t
g = Tasa potencial de crecimiento real del PIB en un período de tiempo t
s = Superávit primario como proporción del PIB en un período de tiempo t

Bajo esta relación se puede observar lo siguiente:

- La diferencia entre la tasa real de interés y la del crecimiento económico influye en la evolución del saldo de la deuda.
  - La deuda es creciente en el tiempo si $r > g$
  - La deuda es decreciente en el tiempo si $r < g$
- Es más importante la diferencia entre la tasa real de interés y la de crecimiento económico que el nivel de las mismas.
- El endeudamiento público es acrecentado o disminuido por el monto del superávit primario.

IV. Alternativas ante la Situación Fiscal

El examen de las cuentas públicas por tipo de contabilidad y el análisis de la sostenibilidad de la deuda, muestran que es cada vez más difícil para el sector público cumplir con sus obligaciones sociales y financieras. Sin una política fiscal anticíclica, el país es vulnerable ante choques económicos adversos. Por lo anterior, el futuro desarrollo económico depende de dos alternativas en el manejo de las finanzas públicas: continuar con el déficit fiscal o lograr un superávit sostenido.

IV.1 Continuar con un Déficit

La evolución descendente del superávit primario advierte menores márgenes de maniobra para realizar ajustes adicionales dentro de la presente estructura de ingresos y gastos públicos. No obstante, tales ajustes se requieren para asegurarle al Estado los recursos suficientes para financiar sus pasivos e impulsar sus objetivos sociales mediante la provisión de bienes públicos.

Continuar con el desequilibrio fiscal significa optar por una economía ineficiente pues: el déficit presiona por mayores impuestos sobre los contribuyentes, lo cual favorece el ocio sobre el trabajo y el consumo sobre el ahorro y la inversión, y distorsiona mediante impuestos diferenciados y subsidios cruzados la asignación eficiente de recursos entre regiones y actividades productivas.

El déficit resta competitividad al sector productivo mediante insumos y productos de precio elevado y baja calidad al mantenerse como fuentes de recursos fiscales los monopolios públicos en la provisión de bienes de naturaleza privada; y reduce el bienestar social al convertir a los ciudadanos en clientes cautivos de entidades públicas sin incentivos para la eficiencia y la atención de calidad.

A largo plazo, el déficit fiscal representa una apuesta por un menor desarrollo económico. Implica menores recursos en infraestructura básica para transportar, comunicar y dotar de servicios de educación y salud a las comunidades; además la dependencia de esta estrategia sobre el endeudamiento público, conlleva un alto riesgo de inestabilidad económica por el comportamiento incierto de las tasas reales de interés y de crecimiento del PIB.

Experiencia Internacional

Los efectos negativos de la debilidad fiscal en el bienestar social son avalados por la experiencia. Brasil, un país con una larga historia de inestabilidad y de intervención económica del Estado, es un caso donde el excesivo gasto y endeudamiento públicos llevaron al balance del sector público como proporción del PIB de un déficit de 6.8% en 1978 a 83.1% en 1989, en tanto en el mismo período, la inflación pasó de 38.8% a 1,386%.

A pesar de los avances registrados por Brasil tras la crisis de los ochenta (la privatización de empresas públicas, inflación decreciente, tipo de cambio flexible y la Ley de Responsabilidad Fiscal), las presiones no se eliminaron. El país enfrenta aún problemas fiscales y de deuda pública por el avance incompleto en las reformas fiscal, laboral y de apertura comercial; asimismo la utilización de los ingresos no recurrentes para el financiamiento del gasto corriente, aseguró un entorno complicado.

Cómo se ilustra en el cuadro anexo, Brasil vió incrementar el saldo de la deuda neta del sector público como proporción del PIB de 34.4% en 1997 a 53.3% en 2001 y el servicio de su deuda externa como proporción de las exportaciones alcanzó 91% en 2002. El elevado endeudamiento —en su mayor parte en moneda extranjera— provocó en la primera parte de 2002 un alza en las tasas de interés y deterioró las perspectivas de crecimiento económico.

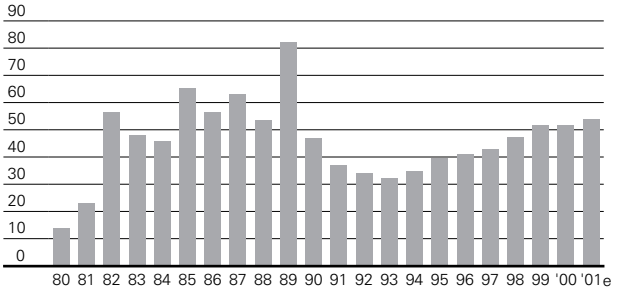
En la segunda mitad de 2002, los mercados financieros internacionales pusieron de nueva cuenta en duda la sostenibilidad de la deuda pública. El riesgo país de Brasil, medido por la diferencia de tasas de interés entre los bonos brasileños y los del Tesoro de Estados Unidos, se incrementó.

Brasil: Apertura Externa y Posición Fiscal • % PIB

	1997	1998	1999	2000	2001
Export. + import.	14.0	13.8	18.3	18.7	22.6
Cuenta corriente	-3.8	-4.2	-4.8	-4.2	-4.6
Deuda pública neta	34.4	41.7	49.2	49.4	53.3*
Externa	4.3	6.2	10.4	9.8	10.5
Interna	30.1	35.5	38.8	39.7	42.7
Balance público	-6.1	-8.8	-10.0	-4.5	-5.3
Costo financiero**	17.2	27.2	44.2	28.1	22.1

* Alcanza 79.7% con esqueletos fiscales, fondos de ahorro y vivienda y requerimientos de algunas entidades públicas financieras
** % de los ingresos gubernamentales totales
Fuente: BBVA Bancomer con datos de Banco Central do Brasil e IBGE

Argentina: Deuda Externa Total • % del PIB



Fuente: BBVA Bancomer con datos de IIF

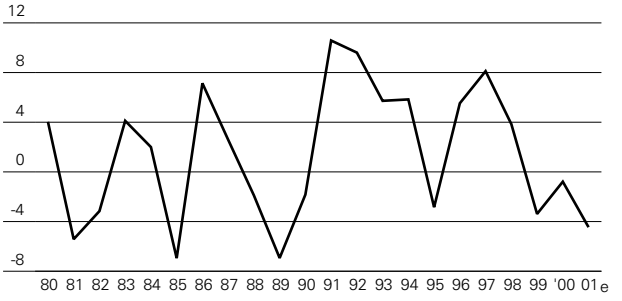
Argentina es otro caso donde el desequilibrio fiscal ha sido un problema recurrente. Derivado de un modelo de desarrollo basado en una economía cerrada y un sector público de gran tamaño, el país padeció durante décadas una elevada inflación y un crecimiento económico bajo y errático, como se aprecia en la gráfica adjunta. En los ochenta, el financiamiento del crónico déficit fiscal se apoyó de manera creciente en la deuda externa, la cual, como indica la segunda gráfica, pasó como proporción del PIB de 13.9% en 1980 a 82.2% en 1989.

El Gobierno Central, limitado por una baja recaudación fiscal y por una mayor dificultad para acceder a los mercados internacionales de crédito, recurrió al Banco Central para el financiamiento del déficit mediante la emisión monetaria. La inflación, la cual había subido gradualmente a lo largo de las tres décadas anteriores, creció de forma exponencial, alcanzando una tasa anual de 4,923.3% en diciembre de 1989.

La pérdida de credibilidad en la política económica hizo necesaria la aplicación de un drástico programa de estabilización —Plan de Convertibilidad— a principios de los noventa y la realización de reformas estructurales para incrementar la participación del sector privado en la economía y reducir el tamaño del Estado. Sin embargo, persistió un problema más serio: la indisciplina fiscal.

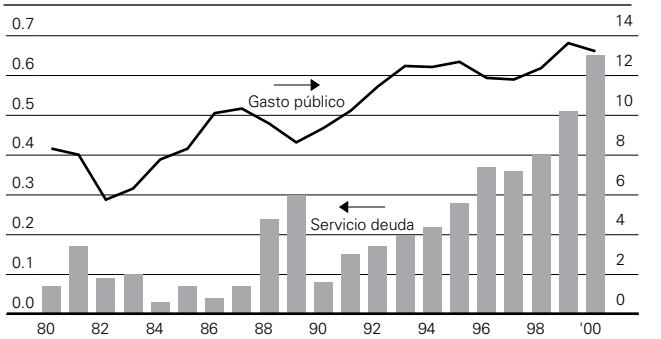
La reforma fiscal no corrigió la debilidad estructural de las finanzas públicas en términos de una reducida base de recaudación, elevado gasto corriente y un régimen de coparticipación de impuestos con las provincias que les permitió endeudarse sin control, como se ve en la siguiente gráfica. De esta manera, el déficit fiscal y la imposibilidad de un financiamiento monetario por la caja de conversión, ocasionaron otra vez un creciente déficit del Gobierno Central, cómo lo muestra la gráfica respectiva.

Argentina: Producto Interno Bruto • Variación % anual



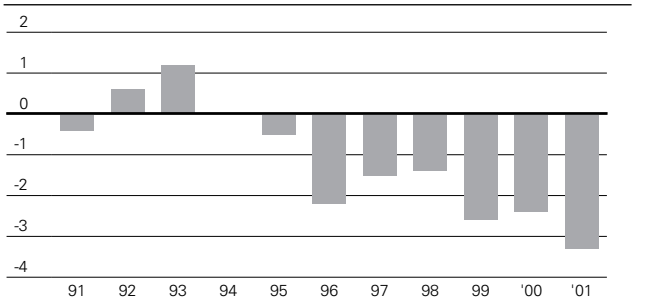
Fuente: BBVA Bancomer con datos de IIF

Argentina: Endeudamiento y Gasto Público de las Provincias • % del PIB



Fuente: Mecon, Argentina

Argentina: Balance Fiscal del Gobierno Central
% del PIB



Fuente: Mecon, Argentina

En la primera parte de los noventa, los ingresos por privatizaciones sólo ocultaron los requerimientos financieros del gobierno y la incongruencia entre el régimen cambiario y la indisciplina fiscal. En consecuencia, para fines de la década se interrumpieron los flujos de capital al país y a partir de 1999 hubo una severa contracción económica. El financiamiento de la deuda se hizo insostenible y el gobierno incurrió en la suspensión de pagos en diciembre de 2001.

IV.2 Lograr un Superávit Sostenido

La evidencia es contundente en torno a los efectos negativos del desequilibrio en las cuentas públicas sobre el bienestar social. Por ello, la mejor opción para asegurar mayores niveles de desarrollo económico a largo plazo, consiste en lograr un superávit fiscal sostenido.

Es mediante el ahorro y la supervisión, y no del gasto y la producción, como un gobierno puede fortalecer su papel en la economía e incrementar los niveles de vida de la población. El superávit fiscal elimina presiones sobre las tasas de inflación y de interés, contribuye de manera transparente y sin distorsiones al crecimiento de los salarios en términos reales y favorece la expansión de la inversión y del empleo. No es, por tanto, sorprendente que muchas naciones, luego de experimentar crisis recurrentes, se hayan orientado a mejorar sus posiciones fiscales.

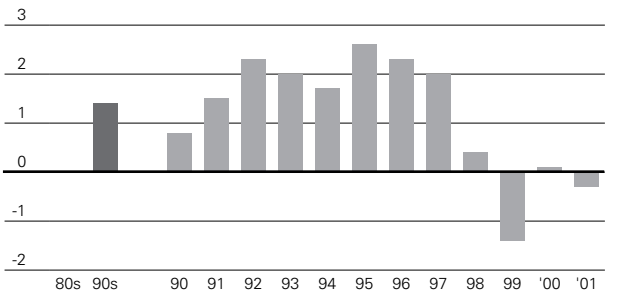
Experiencia Internacional

En América Latina, uno de los primeros países en abandonar la política de sustitución de importaciones y de intervención del Estado en la economía fue Chile. Para 1979, su política comercial ya había eliminado todas las restricciones cuantitativas a las importaciones; México, comenzó su apertura comercial hasta 1985.

En política fiscal, Chile realizó en 1975 una amplia reforma tributaria, en 1980 una importante reforma a la seguridad social y en 1984 otras reformas impositivas. En México, en contraste, los principales avances se realizaron hasta 1980 y 1985 y a la fecha no se ha concretado una reforma fiscal integral. A fin de achicar el tamaño del sector público y reducir de forma permanente el gasto, entre 1974 y 1979, el gobierno chileno privatizó la mayor parte de las empresas públicas y permitió la participación de la iniciativa privada en áreas tradicionalmente consideradas como parte del sector público: telecomunicaciones, seguridad social, servicios de salud, etc.

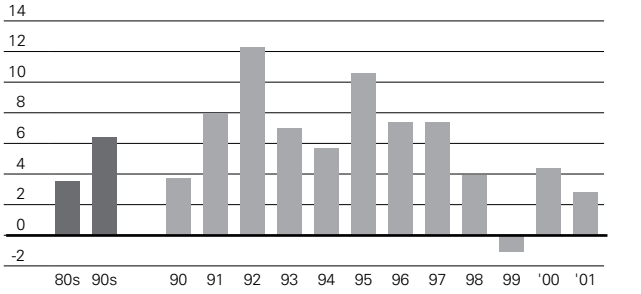
Durante los noventa, una segunda ola de reformas llevó a la diversificación de las exportaciones, la firma de tratados de libre comercio y la adopción de una política monetaria guiada por metas de inflación descendentes por parte del Banco Central. La disciplina en las finanzas públicas y las reformas estructurales han permitido un superávit fiscal sostenido, favoreciendo el crecimiento del ahorro interno, el descenso de tasas de inflación y el desempleo, una expansión sostenida en las exportaciones y significativas entradas de capital. En la década pasada, el crecimiento económico promedio de Chile fue 6.4% vs. 3.5% registrado en los ochenta, cómo constata la segunda gráfica.

Chile: Balance del Gobierno Central • % del PIB



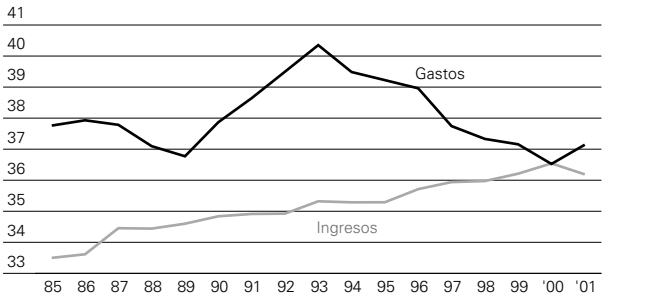
Fuente: BBVA Bancomer con datos de BHIF

Chile: Producto Interno Bruto • Variación % anual



Fuente: BBVA Bancomer con datos de BHIF

Ingresos y Gastos Fiscales de Países de la OCDE*
% del PIB



* No incluye a México
Fuente: BBVA Bancomer con datos de OCDE

En resumen, la política fiscal de Chile se ha caracterizado por contribuir a la estabilidad macroeconómica y al bienestar de la población mediante la generación de recursos excedentes. El superávit ha permitido reducir el endeudamiento público —la deuda externa como proporción del PIB pasó de un promedio de 78.8% en los ochenta a 42.9% en los noventa—, y mediante el impulso al crecimiento económico, ha disminuido la pobreza de 45% de la población en 1988 a 23.0% en 1998, según las cifras oficiales.[9]

Por otra parte, las economías industrializadas en la OCDE han emprendido también importantes transformaciones en sus estructuras fiscales a fin de mejorar la posición de sus finanzas públicas. Hasta los ochenta, estos países registraron altas razones de deuda sobre PIB con motivo de la expansión del gasto público en servicios de seguridad social y, en otros casos, en defensa.

Cómo la gráfica adjunta destaca, los ajustes fiscales en la OCDE han tomado principalmente la forma de recortes en el gasto público, en especial en el corriente como sueldos, salarios y transferencias y de menores pagos de intereses en el caso de países con superávit fiscal. Además, en Estados Unidos y el Reino Unido el fin de la Guerra Fría permitió reducir los gastos en defensa.

En relación a los ingresos públicos, estos países han optado por reducir los gravámenes fiscales a los individuos y empresas. El objetivo ha sido eliminar distorsiones sobre las decisiones de consumo e inversión de los agentes económicos y fomentar el crecimiento económico.

En adición, se han suprimido las exenciones fiscales para incrementar la base de contribuyentes y compensar al gobierno por los menores ingresos a corto plazo, derivados de la disminución de las tasas impositivas. Los impuestos indirectos, como el relativo al valor agregado, se han convertido en la principal fuente de ingresos fiscales dentro de estos países gracias a su transparencia y facilidad de recaudación.

Muchos países de la OCDE también han realizado reformas orientadas a fortalecer sus estructuras fiscales. Entre las medidas más comunes se cuentan el establecimiento de techos al endeudamiento, la fijación de objetivos para el balance del sector público, la formulación de reglas sobre la aplicación del gasto y una mayor transparencia en la administración de las cuentas gubernamentales.

Otras naciones han reconsiderado el papel económico del Estado y dejado a los mercados la provisión de los bienes de naturaleza privada. Para crear competencia, los subsidios, en su caso, se otorgan a la demanda.[10]

9 Véase Servicio de Estudios BBVA (2000)

10 Véase FMI (2001)

Propuestas

El país requiere una política fiscal de largo plazo que permita dar continuidad a la estabilidad macroeconómica y hacer sostenible el servicio del saldo ampliado de requerimientos financieros del sector público. Para fortalecer las finanzas públicas del país se propone:

- **Promulgar una Ley para el Superávit Fiscal**

Se debe dar un carácter permanente a la disciplina fiscal. Se propone una Ley para el Superávit Fiscal que obligue a cada administración presidencial durante su mandato, a tener en promedio, un superávit en su balance económico. Este debe lograrse principalmente reduciendo el gasto público y no incrementando la carga tributaria.

Con base en un superávit primario, en razón de las tasas reales de interés y de crecimiento económico, el Congreso deberá fijar metas multi-anuales para la reducción de la deuda pública como proporción del PIB. Además, se propone que el Senado apruebe el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La Ley para el Superávit Fiscal fortalecerá la credibilidad en la disciplina fiscal. Evitará así que el sector público pueda ser un factor de inestabilidad económica a largo plazo. El carácter multi-anual en las metas de reducción de deuda pública ofrecerá certidumbre sobre su sostenibilidad.

La reducción del gasto público garantizará los efectos permanentes del esfuerzo fiscal en beneficio del crecimiento económico. La aprobación del Presupuesto en el Senado permitirá aislarlo de las presiones electorales a las que está expuesta la Camará de Diputados a mitad de cada mandato presidencial

- **Establecer un Fondo de Estabilización para Casos de Contingencia Económica**

La política fiscal debe ofrecer un margen de maniobra para actuar en situaciones de crisis o emergencia económica. Se propone que el superávit fiscal en las finanzas públicas se destine a constituir un fondo de recursos para la estabilización en casos de contingencia económica. Al final de cada año, de no presentarse un contratiempo, la mitad de los recursos en el fondo deberá destinarse a la amortización de deuda pública y el resto permanecer en el fondo. El Congreso, en coordinación con el Poder Ejecutivo, será el responsable de declarar una situación de crisis o emergencia económica y con ello de liberar los recursos del fondo para aplicación.

La propuesta permite a la política fiscal actuar, bajo reglas claras, de manera contracíclica en apoyo de la actividad económica. Los recursos del fondo eliminan presiones de corto plazo sobre variables financieras como tasas de interés, tipo de cambio e inflación y, a mediano plazo, sobre el saldo de la deuda pública. En la ausencia de contingencias, el fondo brinda la oportunidad de reducir de manera permanente el endeudamiento público y genera condiciones para una mayor inversión privada y crecimiento económico en beneficio de la población.

- **Incrementar la Eficiencia en el Sistema Tributario**

El Estado debe incrementar la eficiencia en la recaudación fiscal. Se propone una estructura impositiva en la cual la carga tributaria se apoye principalmente en la participación de impuestos indirectos. No deben existir exenciones en el pago del IVA, éste debe aplicarse a la misma tasa generalizada para todos los bienes y servicios finales y al término de cada ejercicio fiscal, debe realizarse una transferencia directa al ingreso de las personas de escasos recursos.

Un menor gravamen directo a los ingresos de las personas alienta el esfuerzo laboral, el ahorro y la inversión. El crecimiento del PIB y del ingreso nacional debe ser la fuente de una mayor recaudación por concepto de IVA. Este impuesto permite eliminar la evasión fiscal y los costos de fiscalización para el Estado, liberando así recursos que pueden ser devueltos a la sociedad en la forma de bienes públicos.

- **Restringir la Actividad Económica del Estado a la Provisión de Bienes Públicos**

La participación del Estado en la actividad económica debe centrarse sólo en la provisión de bienes públicos. Estos se definen como aquellos donde no es posible excluir de su consumo a persona alguna y en los cuales los costos de producción no cambian con la cantidad producida. Algunos ejemplos son: la impartición de justicia, la seguridad pública y la defensa nacional.

Se propone fortalecer la especialización del gobierno en la producción de bienes públicos, continuando con el proceso de privatización de empresas públicas; consolidando la desregulación económica y abriendo nuevos y mayores espacios a la participación de la iniciativa privada en sectores como gas natural, infraestructura carretera, energía eléctrica, petroquímica, etc. Además, la Constitución debe reformarse para prohibir al Estado su participación en nuevos "rescates" de empresas o industrias.

Una clara definición del papel del Estado en la actividad económica permitirá reducir su tamaño excesivo y hacer su gasto más eficiente. Se fortalecerá el Estado de Derecho y la protección a los derechos de propiedad privada: con ello, se facilitará el camino hacia el superávit fiscal y el crecimiento económico. Se eliminarán distorsiones en la economía al impedir la creación de nuevas "empresas públicas" o "industrias protegidas".

- **Reducir y Eficientar el Gasto Público**

El sector público no debe gastar más de lo que tiene. Se debe reducir el gasto público eliminando toda erogación que no pueda ser fiscalizada o estar ligada a un indicador de desempeño; se deben establecer límites más estrictos al gasto electoral así como a otros de tipo discrecional; se deben reducir los gastos corrientes, en especial los de servicios personales y, alinear su expansión futura con el crecimiento del PIB. Las transferencias y subsidios del sector público, no deben dirigirse a la oferta sino a la demanda mediante el uso de vales.

En la seguridad social deben incrementarse las cuotas de los asegurados; el sistema de pensiones del ISSSTE y de las entidades federativas y municipios debe transitar inmediatamente hacia un esquema de cuentas individuales y capitalizables como en el SAR y para las personas en período de transición, las pensiones deben quedar vinculadas a los incrementos en la inflación esperada.

Estas medidas deben acompañarse de una reforma laboral que impida la contratación de menores de edad dentro del gobierno, disminuya los costos de movilidad del factor trabajo en los sectores público y privado, estimule el incremento en el empleo y en especial, la participación de la mujer y de los grupos de la tercera edad en la actividad económica.

La reducción del gasto público dará un carácter permanente a la disciplina fiscal. El descartar los subsidios a la oferta elimina presiones para la existencia de un creciente gasto en servicios personales y en prestaciones sociales. Al subsidiar la demanda, se reducen los problemas de baja calidad en la prestación de los bienes y servicios, pues los consumidores tienen posibilidad de formar mercados y los proveedores incentivos para competir.

Un sistema de pensiones capitalizable en todos los niveles de gobierno, permitirá garantizar una pensión financiera y fiscalmente viable para todos los trabajadores del Estado. La reforma laboral robustecerá la seguridad social en el país al incrementar el tamaño de la fuerza de trabajo activa y el número de asegurados con posibilidad de realizar aportaciones para financiar los servicios.

- **Unificar la Contabilidad de las Cuentas Públicas y Mejorar la Claridad de la Información Fiscal**

Se debe contar con información oportuna y transparente acerca del manejo de los recursos públicos. En adición, todos los pasivos del sector público deben contar con un instrumento o reservas que permitan su financiamiento a largo plazo. Se pro-

pone adoptar la contabilidad internacional en la medición del balance del sector público e incorporar dentro del concepto de deuda pública tanto a los pasivos garantizados como a los contingentes.

El reconocimiento legal y explícito como deuda pública de los pasivos garantizados y contingentes del gobierno, permitirá establecer metas fiscales con una visión de largo plazo. Ello facilitará también la previsión legal de los recursos necesarios para cubrir los pasivos y estimulará una mayor profundidad en los mercados financieros del país mediante el desarrollo de nuevos instrumentos. La consolidación de pasivos del sector público reducirá los costos del financiamiento sobre la deuda pública. Por ejemplo, el IPAB podría reducir su costo fiscal al consolidarse como deuda pública a una menor tasa de interés.

Una contabilidad clara y en sincronía con los estándares internacionales facilitará el escrutinio y entendimiento de las finanzas públicas por parte del público en general. También, fortalecerá la disciplina que ejercen los mercados financieros internacionales en la conducción responsable de la política fiscal doméstica.

- **Prohibir la Promulgación de Leyes que Carezcan de Financiamiento Fiscal Garantizado**

El marco legal no debe ser fuente de inestabilidad fiscal y por tanto debe revisarse a fin de eliminar distorsiones en precios relativos e ineficiencias en los gastos e ingresos públicos. Se propone que los Poderes Legislativo y Ejecutivo evalúen el impacto fiscal implícito en el inventario de leyes promulgadas y reformen o deroguen todas las leyes no fiscalmente sostenibles. Toda iniciativa de ley con un posible impacto sobre los gastos públicos debe contar con un financiamiento fiscal garantizado antes de poder convertirse en Ley.

La sostenibilidad fiscal implícita en las leyes asegurará un marco legal congruente con la disciplina en las finanzas públicas y contribuirá a redefinir el papel y el tamaño del Estado. De esta manera, si la promulgación de una ley implica mayor gasto público, el Congreso deberá rechazarla o bien aplicar medidas orientadas a eliminar el desequilibrio fiscal, como reducir otros rubros de gasto.

- **Aplicar el Federalismo Fiscal en Términos de Obligaciones y Rendición de Cuentas**

Las entidades federativas y municipios deben ser corresponsables con el gobierno federal en el esfuerzo de disciplina presupuestal. Las legislaturas locales, en coordinación con el Congreso de la Unión, deben promulgar leyes para el superávit fiscal que faciliten el manejo disciplinado y transparente de las finanzas públicas en las entidades federativas y municipios. Las legislaturas locales deben establecer techos estrictos al endeudamiento y gastos públicos y ser responsables de una transparente rendición de cuentas por parte de los poderes ejecutivos estatales y municipales. Además, se propone fortalecer las facultades de los estados y municipios para incrementar sus recursos mediante la recaudación local.

La disciplina presupuestal y una mayor transparencia y recaudación fiscal en las entidades federativas y municipios, permitirá mejorar la calidad crediticia de los gobiernos locales, disminuirá los riesgos de un eventual rescate por parte del gobierno federal y aliviará las presiones sobre el balance fiscal en todos los niveles de gobierno en beneficio directo del país.

Conclusiones

El manejo de las finanzas públicas guarda una relación estrecha con la estabilidad financiera y el crecimiento económico de cualquier país. La experiencia internacional ofrece evidencia amplia y suficiente sobre los efectos negativos del déficit fiscal sobre el bienestar social.

A largo plazo, la mejor manera en que un gobierno puede elevar los niveles de vida de su población es impulsando el desarrollo económico. En este sentido, un gobierno comprometido con un superávit fiscal sostenido logra fortalecer su función social y papel en la economía.

El superávit elimina presiones sobre las tasas de interés, el tipo de cambio, el nivel general de precios e incrementa el ahorro nacional, la acumulación de capital, la inversión y el crecimiento económico. Además, no existe mejor forma mediante la cual un gobierno pueda mejorar la distribución del ingreso entre los factores productivos.

En México, el tamaño excesivo del sector público y un gasto gubernamental con numerosas ineficiencias, constituyen elementos que hacen vulnerables a las finanzas públicas del país ante choques económicos adversos, aún sin considerar las presiones en el presupuesto derivadas de los pasivos garantizados y contingentes del gobierno federal.

Por lo anterior, es imperativo que el sector público logre un sostenido superávit en su balance económico que permita abatir el saldo ampliado de los RFSP. El Superávit debe lograrse mediante la reducción y eficiencia del gasto del sector público. Ello debe anteceder cualquier intento por incrementar la pesada carga tributaria por contribuyente cumplido en el sistema, pues este tipo de medidas sólo crea incentivos en contra del crecimiento económico a largo plazo.

Fuera de las erogaciones por servicio de la deuda y de los adeudos por ejercicios fiscales anteriores, el resto de los rubros del gasto puede evaluarse. Existe pues una excelente oportunidad para revisar el gasto público y mantener sólo la proporción que resulte en un beneficio neto para la sociedad.

Los ahorros fiscales y las ganancias en eficiencia son en especial promisorias en las entidades e instituciones de precaria situación financiera y elevado costo para los contribuyentes. Además, habría beneficios significativos de restringir la actividad del Estado a la producción de bienes públicos, incrementar la eficiencia en la recaudación fiscal y de ampliar los espacios de participación a la inversión privada.

Bibliografía

Ball, Laurence y N. Gregory Mankiw, "What Do Budget Deficits Do?, Symposium Proceedings: Budget Deficits and Debt en www.kc.frb.org/PUBLICAT/SYMPOS/1995.

BBVA Bancomer, "Los Ingresos Estatales y Municipales", Serie Propuestas No. 7, Febrero 2000

Barro, Robert J., "Reflections on Ricardian Equivalence", National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 5502, March 1996.

Bergoeig, Raphael, "A Decade Lost and Found: Mexico and Chile in the 1980s", National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 8520, October 2001.

Dalsgaard, Thomas, "The Tax System in Mexico: A Need for Strengthening the Revenue Raising Capacity", OECD, ECO/WKP (2000) 6, 2000

Dollar, David and Aart Kraay, "Growth is Good for the Poor", Development Research Group, The World Bank, en www.worldbank.org/research/growth, 2000.

Easterly, William, The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics, MIT Press, Cambridge, Mass., 2001.

Edwards, Sebastian, "Debt Relief and Fiscal Sustainability", National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 8939, May 2002.

Elmendorf, Douglas W. y N. Gregory Mankiw, "Government Debt", Federal Reserve Board, January 1998.

FMI, "Fiscal Improvement in Advanced Economies: How Long Will It Last?", World Economic Outlook, Chapter III, May 2001.

IMSS, "Informe Sobre la Situación Financiera y los Riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social" Agosto, 2002.

Sánchez, Manuel, "Lugares Comunes y las Finanzas Públicas". Razones y Proporciones, Reforma, 29 de Octubre de 1999

Servicio de Estudios BBVA, Latinwatch, "Especial Chile", Octubre 2000.

Estudios Económicos

Economista Principal
Manuel Sánchez González Tel. (5255) 5621-3660 manuel.sanchez@bbva.bancomer.com

Estudios Macroeconómicos y Políticos
Fernando González Cantú 5621-6310 f.gonzalez8@bbva.bancomer.com
David Aylett 5621-4748 dp.aylett@bbva.bancomer.com
Eduardo Torres Villanueva 5621-2493 e.torrres@bbva.bancomer.com

Sistema Financiero y Bancario
Nathaniel Karp 5621-7718 n.karp@bbva.bancomer.com
Fco. Javier Morales E. 5621-5567 fj.morales@bbva.bancomer.com
Jorge Chirino Campos 5621-6275 j.chirino@bbva.bancomer.com
Javier Amador Díaz 5621-4154 j.amador@bbva.bancomer.com

Estudios Sectoriales y Regionales
Eduardo Miguel Angel Millán Lozano 5621-4143 e.millan@bbva.bancomer.com
Alma G. Martínez Morales 5621-6243 ag.martinez2@bbva.bancomer.com

Economía Internacional y Propuestas a Autoridades
Carlos A. Herrera Gómez 5621-2486 carlos.herrera@bbva.bancomer.com
Octavio R. Gutiérrez Engelmann 5621-3095 o.gutierrez3@bbva.bancomer.com

Información y Apoyo a Negocios
Eligio San Juan Reyes 5621-4210 me.sanjuan@bbva.bancomer.com
Claudia Torres Gómez 5621-6235 ci.torres@bbva.bancomer.com
Leonardo Beltrán Rodríguez 5621-7694 leonardo.beltran@bbva.bancomer.com

Coordinador
Fernando Tamayo Noguera 5621-5994 fernando.tamayo@bbva.bancomer.com

Fax (5255) 5621-3297
5621-5823

Puede consultar este documento en:
http://www.bancomer.com/economica