

TIPO DE REVISIÓN: ESTUDIO

Posición Fiscal, sus Riesgos y Proyecciones a Mediano Plazo

Ente

SHCP

¿Qué se estudió?

Los resultados en materia de la posición fiscal del Sector Público Federal (SPF), así como los riesgos y las proyecciones macroeconómicas y fiscales de mediano plazo.

Se estudiaron los principales elementos de las finanzas públicas, como la posición fiscal del SPF, los balances fiscales en sus diferentes niveles de agregación, como los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP), el balance público, presupuestario (con y sin inversión de alto impacto), primario, operacional, petrolero y no petrolero; la capacidad de financiamiento del SPF y el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP).

Número de estudio:

1720-GB

¿Por qué se realizó este estudio?

CRITERIOS DE SELECCIÓN

La ASF consideró necesario evaluar los resultados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en materia de posición fiscal del SPF de 2010 a 2018, así como analizar los riesgos y las proyecciones macroeconómicas y fiscales de mediano plazo de 2019 a 2025, debido a la vulnerabilidad que presentan las finanzas públicas ante los riesgos del entorno macroeconómico y la insuficiencia de ingresos para cubrir el gasto creciente que demanda la sociedad, en razón de lo siguiente: desaceleración económica, lo que se traduce en un nivel de producción que continúa por debajo de su potencial; disminución del precio del petróleo y de la plataforma de producción (caída en los ingresos petroleros); así como volatilidad financiera internacional.

UNIVERSO SELECCIONADO

No aplica

MUESTRA AUDITADA

No aplica

Principales resultados del estudio

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 y en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) 2013-2018 se identificó el problema de la vulnerabilidad de las finanzas públicas ante la insuficiencia de ingresos para cubrir el gasto que demanda la sociedad, el creciente endeudamiento y la utilización de fondos de estabilización para financiar el presupuesto, así como un nivel de deuda pública creciente.

Para atender dicha problemática y en el marco de la aprobación de la reforma hacendaria y el Paquete Económico 2014, se modificó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) para incluir a la regla de equilibrio presupuestario mecanismos de control basados en un Límite Máximo del Gasto Corriente Estructural y en una meta anual de los RFSP.

La LFPRH y su reglamento refieren reglas fiscales con una perspectiva de mediano plazo, con el propósito de ahorrar y mejorar las condiciones del nivel de deuda en la etapa alta del ciclo económico y de mayores precios de las materias primas, y, cuando la economía se encuentre en la parte baja del ciclo, tener el espacio fiscal para aplicar políticas compensatorias que permitan enfrentar los menores ingresos presupuestarios y la caída de la actividad productiva y el empleo.

La crisis económica de 2008-2009 llevó a que el Gobierno Federal implementara una estrategia de déficit decrecientes, ante un entorno externo desfavorable, la disminución de los ingresos petroleros, el uso de los fondos de estabilización para financiar el presupuesto, un mayor nivel de gasto comprometido, creciente endeudamiento y un menor espacio fiscal.

Los resultados del estudio mostraron que el logro de la meta anual de los RFSP y el comportamiento favorable en las finanzas públicas (SHRFSP/PIB constante o decreciente) en los últimos años, no ha sido consecuencia del cumplimiento de la regla fiscal equilibrio presupuestario. De 2013 a 2018, la SHCP implementó una política fiscal que no se vinculó con el ciclo económico y llevó a la economía a un corredor de bajo crecimiento, contrario a lo propuesto en el PRONAFIDE.

Desde 2007 y hasta 2018, la regla fiscal de equilibrio presupuestario sólo se cumplió en cinco años (2007, 2008, 2009, 2017 y 2018), aunque en los dos últimos fue como resultado de la consolidación fiscal que se fundamentó en una reducción del gasto público; y en siete años se recurrió al déficit presupuestario (de 2010 a 2016).

En 2019, la SHCP prevé que los RFSP alcanzarán 2.7% del PIB, nivel superior al aprobado de 2.5%, principalmente por la reducción de activos financieros del Gobierno Federal como resultado del uso de recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (FEIP) para compensar la menor recaudación respecto de lo previsto en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF), lo cual podría generar una alta vulnerabilidad en las finanzas públicas ante la materialización de riesgos externos. Con esta medida, el balance público, sin inversión de alto impacto económico y social, pasó del equilibrio presupuestario aprobado a un superávit estimado de 0.1% del PIB. Asimismo, prevé que el SHRFSP será de 45.3% del PIB, en línea con el establecido en los CGPE 2019, pero superior al observado en 2018 (44.9%). Para 2020, la SHCP proyecta que dicha relación crezca a 45.6% y disminuya paulatinamente hasta llegar a 44.7% en 2025.

Para 2020, la SHCP prevé el precio de la mezcla mexicana de petróleo en 49.0 dólares por barril (dpb), inferior en 10.9% a los 55.0 dpb aprobados en la LIF 2019, lo que se estimó en menores ingresos petroleros, por lo que nuevamente solicitará al Congreso de la Unión un déficit presupuestario equivalente a 2.1% del PIB, con lo que los RFSP se ubicarán en 2.6% del PIB.

Además, la SHCP plantea que la regla fiscal vigente, establecida en la reforma a la LFPRH en 2014, no ha cumplido con el objetivo de consolidar la disciplina presupuestaria y lograr la sostenibilidad de las finanzas públicas y la deuda pública en el mediano y largo plazos. Lo anterior, debido a que la regla no opera como una política fiscal contracíclica (que genere ahorro y mejore la posición fiscal en la parte alta del ciclo de la economía), incluso podría tener efectos procíclicos (que acumule mayor deuda en la parte de auge económico y no cuente con espacio fiscal cuando se presente una recesión económica); no está definido el concepto y nivel máximo de deuda sostenible; la meta anual de los RFSP es un mecanismo limitado para evitar desviaciones en el balance presupuestario; no ha habido una óptima acumulación de recursos en los fondos de estabilización, además de que no se promueve la generación de ahorro de largo plazo.

En las revisiones efectuadas por la ASF a la Cuenta Pública de 2014 a 2017, se observó que la LFPRH y su reglamento no consideraban ningún vehículo financiero para captar ahorro cíclico; los RFSP, como un ancla fiscal de las finanzas públicas, se podrían rebasar y no existe ningún mecanismo legal que prevea adecuar la meta anual de los RFSP a la capacidad de financiamiento del SPF si durante el ejercicio fiscal cambian los supuestos con base en los cuales se determinó.

Escanea el código y descarga el informe de estudio completo.



Adicionalmente, con la reforma al artículo 16 de la LFPRH publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 2014, se acotó a que la SHCP presentara en los CGPE los riesgos más relevantes que enfrentan las finanzas públicas en el corto plazo y las propuestas de acción para enfrentarlos. No obstante que la SHCP además incluye su previsión sobre los riesgos de largo plazo y pasivos contingentes, y que señala que su mitigación o materialización implicaría afectaciones a las finanzas públicas, se requiere establecer en el artículo referido que los riesgos de mediano y largo plazos, así como los pasivos contingentes, se reporten en los CGPE de manera más detallada.

Es necesaria la acumulación constante y suficiente de ahorro de largo plazo para la atención de los riesgos fiscales y pasivos contingentes, por lo que, en un contexto en el que se prevé que los ingresos presupuestarios petroleros presentarán una tendencia a la baja, destinar al FEIP una mayor proporción de los ingresos excedentes que considera el marco normativo vigente, permitiría abordar dichos riesgos y pasivos con una mejor posición financiera y con menores costos en el PEF.

En opinión de la ASF, existe una inconsistencia entre la regla fiscal de equilibrio presupuestario con un enfoque de ajuste cíclico, con las medidas de consolidación fiscal, debido a que la SHCP no vincula el crecimiento del gasto con el de la economía en el mediano plazo, sino que lo establece de manera discrecional.

La reasignación de los recursos del fondo de estabilización para financiar el PEF (disminución del ahorro y compromiso de un mayor gasto), aunado al descenso del precio y de la plataforma de producción de petróleo y la materialización de riesgos macroeconómicos internos y externos, propiciaron que, en los dos sexenios anteriores, el Gobierno Federal recurriera de manera constante al déficit presupuestario, aumentara aceleradamente el saldo de la deuda y disminuyera el espacio fiscal. Situación que debe ser considerada en el contexto actual para evitar regresar a episodios de mayor endeudamiento o excesivos ajustes a la baja en el gasto público que afecten la operación del Gobierno Federal, así como la provisión de bienes y servicios públicos que repercutan en el crecimiento de la economía.

Cabe destacar la necesidad de incrementar las fuentes estructurales de ingresos públicos, debido a que su mejoría en los últimos años se explica por los de naturaleza no recurrente, ya que los tributarios se encuentran estancados en 13.0% del PIB y los presupuestarios totales van a la baja, aunado a que la actividad económica está en un proceso de desaceleración y las presiones de gasto serán mayores derivado del cambio demográfico que demandará mayores recursos para pensiones y salud, principalmente.

Principales sugerencias

Con el objetivo de contribuir a atender la vulnerabilidad de las finanzas públicas, la ASF propone las sugerencias siguientes:

- Que la SHCP y la Cámara de Diputados impulsen reformas a la LFPRH y a su Reglamento, con objeto de fortalecer la regla fiscal y mejorar las instancias y mecanismos institucionales dirigidos a su observancia, transparencia y rendición de cuentas.
- Que la SHCP y la Cámara de Diputados evalúen la implementación de medidas, como una reforma fiscal, que incremente la recaudación de las fuentes permanentes y estabilice los recursos de las fuentes tributarias no petroleras, aunadas al fortalecimiento de los fondos de estabilización y las coberturas de los ingresos petroleros.
- Que la Cámara de Diputados establezca, en la LFPRH, la obligación de que la SHCP reporte de manera detallada, en los CGPE, tanto los riesgos de corto plazo como los de mediano y largo plazos, y los pasivos contingentes.

Con la atención de las sugerencias se coadyuvará a mejorar la LFPRH y su reglamento, así como a fortalecer las proyecciones y los resultados de las finanzas públicas en el mediano plazo, lo que permitirá evitar retrocesos en las obligaciones del Estado por garantizar el bienestar de la población, adoptar medidas y normas legislativas para la sostenibilidad de las finanzas públicas y, con ello, garantizar las condiciones favorables para el crecimiento económico.

Escanea el código y descarga el informe de estudio completo.

