

TIPO DE REVISIÓN: ESTUDIO

Reglas e Instituciones Fiscales

Ente

SHCP

¿Qué se estudió?

Las reglas fiscales establecidas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y en su Reglamento, así como las instituciones fiscales, en comparación con las mejores prácticas internacionales, a fin de plantear áreas con oportunidad de mejora para contribuir a la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Número de estudio:

1721-GB

¿Por qué se realizó este estudio?

CRITERIOS DE SELECCIÓN

Debido a que el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos mandata que "El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio", la ASF consideró relevante continuar el estudio sobre las reglas fiscales y las instituciones fiscales independientes o algunas variantes de éstas, como el consejo fiscal, las cuales son instrumentos o herramientas para lograr la estabilidad de las finanzas públicas que han sido empleados por diferentes países.

UNIVERSO SELECCIONADO

No aplica

MUESTRA AUDITADA

No aplica

Principales resultados del estudio

Las reglas fiscales son mecanismos institucionales para apoyar la credibilidad y disciplina fiscal. Si bien la experiencia y los datos de las normas refieren principalmente a las economías avanzadas, hay un creciente interés por parte de los mercados emergentes y los países de bajos ingresos. Una regla debe ser creíble respecto de su capacidad para ayudar a lograr el ajuste requerido y colocar la deuda en un camino sostenible, pero también debe tener la flexibilidad adecuada para responder a los choques externos a los que se expone la economía nacional.

En el caso de México, se cuenta con la regla fiscal de balance presupuestario, asociada con una restricción en el Límite Máximo del Gasto Corriente Estructural (LMGCE) y una meta anual de los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) determinada por la capacidad de financiamiento del Sector Público Federal, la cual será congruente si mantiene una relación Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP)/Producto Interno Bruto (PIB) constante o decreciente en el mediano plazo, cuya finalidad es que la deuda pública no crezca.

En este sentido, existe una vinculación de la regla fiscal con el marco fiscal de mediano plazo; sin embargo, no se cuenta con una institución fiscal independiente que revise las estimaciones y proyecciones macroeconómicas, las metas de finanzas públicas, evalúe los resultados de la política fiscal, supervise el cumplimiento de la regla fiscal, la sostenibilidad de las finanzas públicas, el desempeño fiscal, así como la transparencia de los hallazgos.

Entre 2013 y 2018 el costo financiero como proporción de los ingresos ordinarios del Sector Público Presupuestario pasó de 8.3% a 12.0% y las cifras estimadas para el cierre de 2019 anticipan que dicha proporción será de 14.4%, el nivel más alto en el periodo; escenario que está sujeto a los ajustes que se presenten en las tasas de interés aplicables a la deuda pública, así como variaciones en el tipo de cambio. La evolución de esta variable se presenta en un contexto en el cual los ingresos presupuestarios no han tenido el mismo comportamiento creciente, al contrario.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) considera que se debe revisar la regla fiscal actual con el objetivo de fortalecer las finanzas públicas en los siguientes años, considerando los límites de la deuda pública y las medidas correctivas en caso de ser superados, así como el gasto del Gobierno Federal en el largo plazo, lo anterior en un marco de mayor transparencia fiscal.

En los últimos años y en referencia a nuestro país, se ha presentado la discusión sobre la pertinencia de crear un consejo fiscal, tanto en organismos internacionales como en las esferas académicas, empresariales, sociales, políticas y gubernamentales, lo que generó opiniones a favor y en contra.

México no cuenta con un grupo de técnicos expertos en materia hacendaria constituidos en una institución fiscal. Tanto el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de la Cámara de Diputados, como el Instituto Belisario Domínguez de la Cámara de Senadores, fueron creados para auxiliar a ambas Cámaras, entre otras funciones, con facultades para la realización de estudios, investigaciones, informes y análisis de temas relacionados directamente con las finanzas públicas. Sin embargo, entre sus funciones no se encuentran las de evaluar el impacto y el desempeño de los planes y las políticas fiscales, el cumplimiento de las normas contables y estadísticas internacionalmente aceptadas, el cálculo de escenarios, proyecciones y del costo de nuevos programas, la evaluación de riesgos fiscales y la verificación de que el gobierno proporcione información fiable sobre sus finanzas públicas, características que constituyen funciones de una institución fiscal.

La ASF, en diversas auditorías y estudios, ha propuesto a los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federal, modificaciones a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y a su Reglamento, para incluir una regla fiscal basada en el Balance Estructural, que el Ejecutivo Federal realice una evaluación más amplia y rigurosa de la sostenibilidad de la deuda pública y una estimación más precisa o robusta del PIB potencial, así como la creación de un grupo colegiado interinstitucional de expertos que evalúen y mejoren las proyecciones de escenarios alternativos, que permitan la sostenibilidad de las finanzas públicas del país en el mediano y largo plazos.



Principales resultados del estudio

En opinión de la ASF, en México existen posibilidades para desarrollar las áreas de diseño de metodologías de análisis técnico, para elaborar y publicar de forma anticipada e independiente del Poder Ejecutivo proyecciones macroeconómicas y fiscales, donde se incluya el seguimiento al cumplimiento de la regla de Balance Estructural, así como para realizar evaluaciones del desempeño del gobierno en materia fiscal.

Otros aspectos que se pueden mejorar del sistema hacendario mexicano son las áreas de presupuestación de mediano plazo, el análisis de riesgos fiscales, la revisión del presupuesto ejercido a mitad del periodo fiscal y el desarrollo de evaluaciones independientes para proyecciones macroeconómicas y fiscales. Lo anterior permitiría un mayor debate, con mejor información en materia de política fiscal entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, lo que a su vez fortalecería la disciplina fiscal, incentivaría el correcto uso de los recursos públicos y mejoraría la salud de las finanzas públicas en su conjunto.

Principales sugerencias

- *Se sugiere a la Cámara de Diputados que incluya en el Capítulo II, del Equilibrio Presupuestario y de los Principios de Responsabilidad Hacendaria, la definición de las reglas fiscales, así como la obligatoriedad y la creación de una institución fiscal independiente para vigilar el cumplimiento de dichas reglas.*

Un organismo que surja de las modificaciones legales al mandato del CEFP, tendría la posibilidad de asegurar su independencia técnica y de gestión; contar con un Consejo Directivo con perfil académico, preferentemente, especializado en finanzas públicas y que cuente con periodos de gestión que trasciendan las legislaturas en turno y de ser posible la administración del Gobierno Federal. Estas atribuciones específicas se deben establecer tanto en la LFPRH, en su Reglamento, en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y en la normativa que se considere pertinente.

Con la atención de las sugerencias, se generarían propuestas para asegurar mayor disciplina fiscal y sostenibilidad del ejercicio presupuestario, se vigilaría el cumplimiento de las normas fiscales y se mantendría una perspectiva de mediano y largo plazos para contrarrestar los efectos adversos por entornos altamente politizados y de escenarios con alta volatilidad macroeconómica.

