

Medidas de Responsabilidad Fiscal

Extracto del Informe Trimestral Octubre – Diciembre 2014, Recuadro 2, pp. 39-42, Febrero 2015

Introducción

El 30 de enero de 2015 el Gobierno Federal anunció un conjunto de medidas de responsabilidad fiscal con la finalidad de fortalecer la postura de las finanzas públicas desde una perspectiva intertemporal, ante un entorno externo (incluido el mercado del petróleo) menos favorable para los próximos años. Dichas medidas incluyen: i) un ajuste preventivo al gasto programable del sector público en 2015, el cual implica una reducción de 124.3 mil millones de pesos (m.m.p.) con respecto al nivel aprobado por el Congreso, equivalente a 0.7 por ciento del PIB; y, ii) una revisión integral en la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) a partir de 2016 con la finalidad de eliminar duplicidades en funciones y estructuras, y priorizar los proyectos de inversión con mayor impacto social y económico, generando con ello mayor eficiencia en el gasto público.

Este Recuadro explica el contexto en el que tienen lugar las medidas de responsabilidad fiscal recientemente anunciadas. En particular, se hace referencia a la postura macroeconómica de los últimos años y a la dependencia que tienen los ingresos públicos de los ingresos petroleros para explicar por qué, ante la caída en los precios del petróleo, era necesario acelerar el proceso de consolidación fiscal. Posteriormente, se presenta una descripción de las medidas fiscales anunciadas.

Entorno Económico y Postura de la Política Macroeconómica

En los últimos años, la postura macroeconómica en México ha sido expansiva en un entorno de altos precios del petróleo, mismos que hasta muy recientemente se esperaba se mantendrían en niveles elevados por un periodo prolongado, y de una inflación baja y en proceso de convergencia hacia la meta establecida.

En este contexto de elevados precios del petróleo, la postura fiscal se relajó de manera tal que en los últimos años se observaron incrementos en el déficit público. Inclusive se alcanzaron balances primarios deficitarios. Así, los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) ascendieron a 4.0 por ciento del PIB en 2014. Como consecuencia de la acumulación de déficits fiscales, el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP), el indicador más amplio de deuda pública en México, alcanzó 41.0 por ciento del PIB en 2014.

No obstante, como se menciona en este Informe, el entorno macroeconómico se modificó de manera drástica a partir de la caída reciente en los precios del petróleo, los cuales se prevé no regresen a los niveles observados en los últimos años en el mediano plazo. Ello puso en evidencia la necesidad de modificar la postura macroeconómica para hacerla acorde al nuevo entorno.

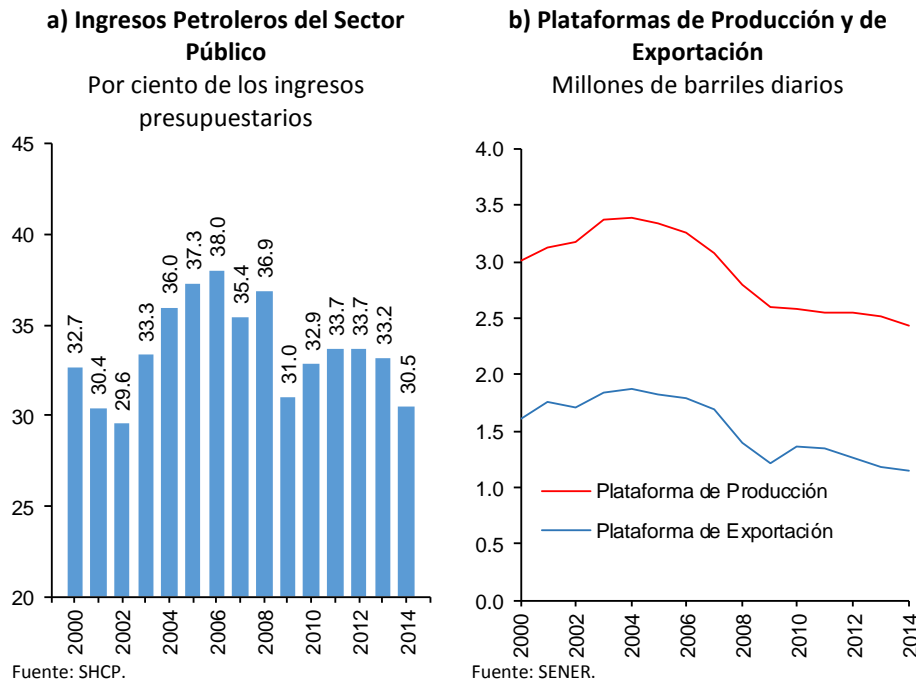
Debido a la alta dependencia de los ingresos presupuestarios de los ingresos petroleros, y considerando los incrementos recientes en el déficit público y en el saldo de la deuda pública, la caída en el Precio de la Mezcla Mexicana de Exportación (PMME) hizo evidente la necesidad de cambiar el rumbo y ajustar la postura fiscal para fortalecer el marco macroeconómico.

El que el ajuste en las finanzas públicas se haya dado por el lado del gasto es congruente con el hecho de que, dada la naturaleza persistente de la caída en los precios del petróleo, el ajuste debía ser también persistente. Es decir, los menores ingresos petroleros no podrían haberse financiado con mayor déficit sin poner en riesgo la sostenibilidad fiscal de largo plazo. De esta manera, el ajuste fiscal referido es un paso importante que refuerza la expectativa de que el déficit fiscal seguirá una trayectoria en los próximos años en línea con lo previsto en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) 2015 y fortalece la confianza sobre la conducción de la política fiscal en el mediano plazo.

Dependencia de las Finanzas Públicas de los Ingresos Petroleros

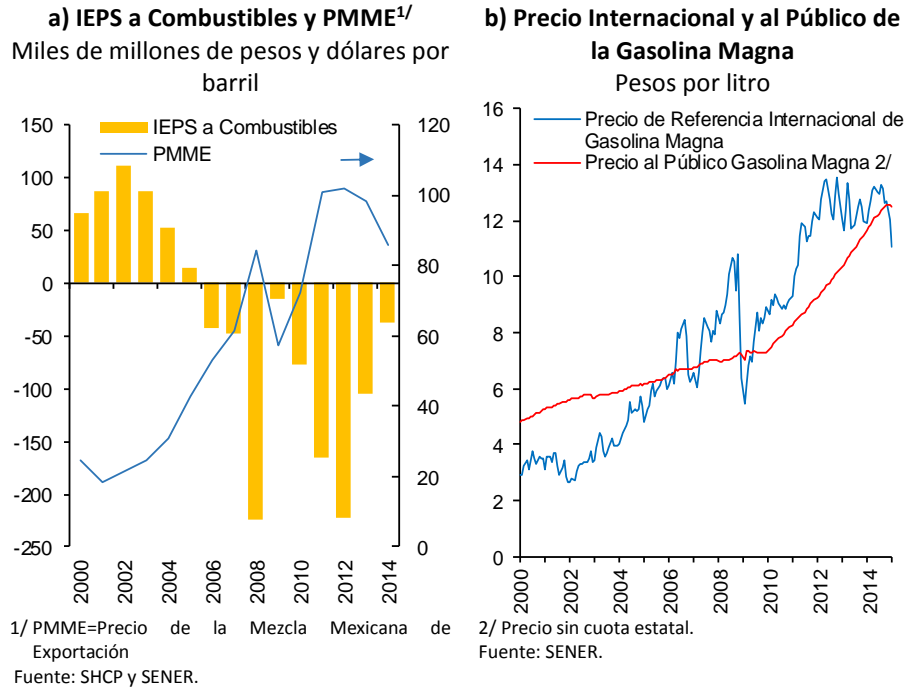
Durante los últimos quince años, los ingresos petroleros han representado alrededor de una tercera parte de los ingresos presupuestarios del sector público (Gráfica 1a). Dicha proporción alcanzó un nivel máximo de 38.0 por ciento en 2006 y desde entonces ha disminuido hasta un nivel de 30.5 por ciento en 2014. Esta reducción a partir de 2006 se debió a dos factores: i) la producción de crudo disminuyó en 25.4 por ciento entre 2006 y 2014, efecto que se vio parcialmente compensado por el incremento en el PMME, el cual pasó de un promedio anual de 53.0 dólares por barril (d.p.b.) en 2006 a 86.0 d.p.b. en 2014, (Gráficas 1b y 2a); y, ii) a que en el periodo 2006-2014 se implementaron varias medidas fiscales con la finalidad de fortalecer los ingresos tributarios.

Gráfica 1

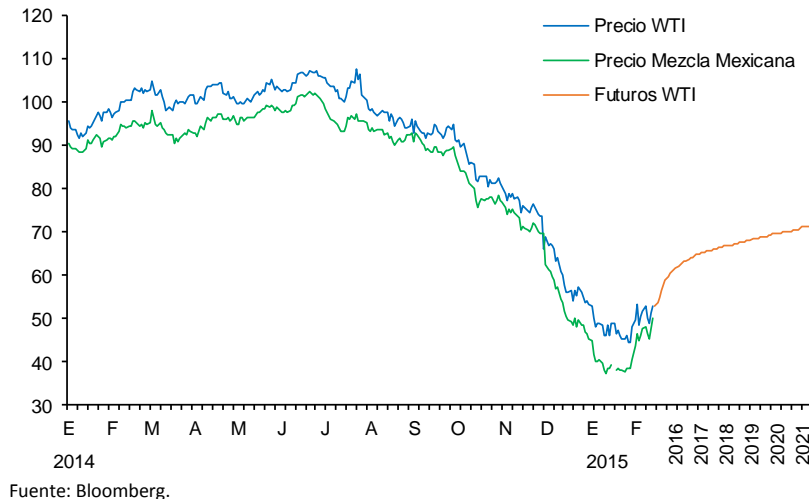


Ante disminuciones en el precio del crudo, existen dos mecanismos que funcionan como estabilizadores automáticos que permiten atenuar su efecto sobre las finanzas públicas:

- El primero se refiere a las importaciones de derivados del crudo, mismas que, al igual que las exportaciones petroleras, varían debido a fluctuaciones de los precios internacionales del petróleo. Así, un menor precio del petróleo disminuye el valor de las importaciones de petrolíferos, atenuando el impacto negativo sobre el valor de las exportaciones de crudo.
- El segundo mecanismo consiste en la forma en que se calcula el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) de gasolinas y diésel. Dado que los precios domésticos de las gasolinas Magna y Premium y del diésel son administrados por el Gobierno Federal, el IEPS de combustibles se diseñó como un amortiguador ante cambios en los precios internacionales del petróleo. El IEPS petrolero fracción I equivale a la diferencia entre el precio de venta al público menos el precio integrado compuesto por el precio de ingreso a Pemex (precio de referencia internacional ajustado por calidad del combustible) más fletes, margen de ganancia de concesionarios e impuestos. Esta diferencia puede ser positiva, en cuyo caso se comporta como un impuesto, o negativa, lo cual da lugar a la aplicación de un subsidio al consumidor. Así, cuando el precio del crudo disminuye, los precios internacionales de los combustibles y el precio integrado también lo hacen, y el IEPS tiende a comportarse como un impuesto del Gobierno Federal que se traslada al consumidor final, tal como está sucediendo actualmente con los bajos precios del petróleo. Por el contrario, cuando el precio del crudo aumenta, el IEPS podría convertirse en un subsidio para los consumidores, tal como sucedió entre 2006 y 2014 (Gráficas 2a y 2b).

Gráfica 2


Si bien estos mecanismos aminoran el efecto de la caída de los precios del petróleo sobre las finanzas públicas, cabe recordar que Pemex es un exportador neto de hidrocarburos, por lo que se espera que los ingresos petroleros sean menores ante la disminución de los precios del petróleo. En este sentido, la caída abrupta de los precios del petróleo y la expectativa de que no se recuperen en un periodo prolongado (Gráfica 3), así como el declive de la plataforma de producción de petróleo en los últimos años, aunado a los elevados niveles de déficit observados, hacían necesario realizar un ajuste fiscal con un enfoque estructural.

Gráfica 3
Precios y Futuros del Precio del Petróleo
 Dólares por barril


Medidas de Responsabilidad Fiscal Recién Anunciadas

El 30 de enero de 2015, el Gobierno Federal anunció dos medidas de adecuación fiscal: i) un ajuste preventivo al gasto programable del sector público de este año y ii) una revisión integral en la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para 2016.

Ajuste al Gasto Público de 2015

El ajuste en el gasto programable aprobado de 2015, que se instrumentará de manera preventiva ante los riesgos que enfrentan las finanzas públicas, es por 124.3 m.m.p., cifra que equivale a 0.7 por ciento del PIB. Dicho ajuste representa reducciones de 2.6 por ciento del gasto total aprobado originalmente para 2015 y de 3.4 por ciento respecto al gasto programable. Esta medida es adicional a la ya implementada estrategia de coberturas petroleras contratadas por el Gobierno Federal.

Específicamente, el ajuste anunciado consistirá en una reducción de 52.3 m.m.p. en el gasto destinado a las dependencias y entidades del Gobierno Federal; de 62.0 m.m.p. en el gasto de Pemex, equivalente a 11.5 por ciento de su presupuesto programable original; y de 10.0 m.m.p. en el gasto de la Comisión Federal de Electricidad correspondiente al 3.2 por ciento de su presupuesto programable original.¹ Entre las reducciones que afectan a las dependencias del Gobierno Federal destacan aquellas aplicadas a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes por 11.8 m.m.p., a la Secretaría de Educación Pública por 7.8 m.m.p., a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación por 7.2 m.m.p., a la Comisión Nacional del Agua por 6.4 m.m.p., a la Secretaría de Desarrollo Social por 3.8 m.m.p. y a la Secretaría de Salud por 3.3 m.m.p. (equivalentes a 9.4, 2.6, 7.8, 12.7, 3.3. y 2.5 por ciento de su presupuesto original, respectivamente) (Cuadro 1).

La reducción del gasto de la administración pública federal, excluyendo a Pemex y CFE, implicará una disminución de 34.1 m.m.p. en el gasto corriente (65 por ciento del total) y de 18.1 m.m.p. (35 por ciento del total) en el gasto de capital. El ajuste al gasto corriente considera una disminución de 15.0 m.m.p. en el gasto en subsidios, de 12.3 m.m.p. en otros gastos de operación y de 6.8 m.m.p. en el gasto en servicios personales.

Cuadro 1
Descomposición del Ajuste del Gasto Público de 2015

	Ajuste Fiscal (m.m.p.)	% Respecto al Presupuesto Aprobado
Gasto Total	124.3	2.6
Gasto Programable	124.3	3.4
Pemex	62.0	11.5
CFE	10.0	3.2
SCT	11.8	9.4
SEP	7.8	2.6
SAGARPA	7.2	7.8
CONAGUA	6.4	12.7
SEDESOL	3.8	3.3
SALUD	3.3	2.5
Otras dependencias	12.0	2.1

Fuente: SHCP.

El recorte a las erogaciones del sector público evitará un desplazamiento del gasto del sector privado, lo cual podría haberse dado si el Gobierno Federal hubiera decidido compensar los menores ingresos petroleros ya sea con un incremento del déficit, generando así la expectativa de mayores impuestos en el futuro, o con un aumento de los ingresos tributarios, a través de modificaciones al marco fiscal. Asimismo, de reducirse el déficit con un ajuste permanente al gasto, disminuye la probabilidad de que se dé un incremento en las primas por riesgo soberano ante la señal de prudencia fiscal enviada por el Gobierno Federal.

¹ El Consejo de Administración de Pemex aprobó el plan de ajuste presupuestal de 62.0 m.m.p. el 13 de febrero pasado. El ajuste al presupuesto de CFE aún tiene que ser aprobado por su Consejo de Administración.

Reingeniería del Gasto para 2016

Para el proceso de elaboración del PEF de 2016 se prevé una revisión integral de la estructura del gasto público, de modo que su planeación deje de hacerse de manera inercial y en 2016 parta de una “base cero”. El presupuesto “base cero” consistiría en evaluar cada uno de los renglones de gasto, partiendo siempre de cero. Es decir, se elaboraría como si fuera el primer presupuesto que realiza el gobierno, y se evaluaría y justificaría el monto y necesidad de cada rubro.

Así, la elaboración del presupuesto se basará fundamentalmente en las necesidades reales de gasto para el año siguiente, sin utilizar referencias a los años anteriores. Lo anterior implicará una reingeniería del gasto público, dado el carácter inercial que el PEF ha mostrado en los últimos años. Así, esta es una oportunidad para corregir tal inercia que lleva a que exista una baja flexibilidad en la planeación del presupuesto, debido al alto nivel de gasto destinado al gasto regularizable, es decir, aquel gasto que implica una erogación permanente y con frecuencia creciente en subsecuentes ejercicios fiscales para el mismo rubro. Por ejemplo, los servicios personales y el gasto de operación de los organismos y empresas públicas. Con ello, se buscará eliminar duplicidad en funciones y estructuras, y priorizar los proyectos de inversión con mayor impacto social y económico para hacer más eficiente el ejercicio del gasto.

Consideraciones Finales

La previsión de que los niveles bajos del precio y plataforma de producción del petróleo persistan llevó a la necesidad de realizar un ajuste al gasto público. Este ajuste fortalece la posición fiscal del gobierno y limita el efecto desplazamiento sobre el financiamiento del sector privado en la economía. Lo anterior significa un marco macroeconómico más sólido y se espera fortalezca la confianza sobre la economía mexicana. Adicionalmente, la conducción y efectividad de la política monetaria también se vería favorecida por una postura intertemporal de finanzas públicas sostenible, ya que finanzas públicas sanas constituyen una condición necesaria para una inflación baja y estable.