

RIESGOS Y RETOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN MÉXICO

POST SCRIPTUM*

HILARIO BARCELATA CHÁVEZ**

En el año 2018, el proceso electoral que vivió México dio como resultado la llegada al poder de un gobierno que proclamaba un discurso lleno de grandes objetivos transformadores: erradicar la corrupción del sector público, recuperar el estado de derecho, construir un país con bienestar, proveer salud para toda la población, mantener finanzas públicas sanas sin incrementar los impuestos, rescatar el sector energético, impulsar la reactivación económica, el mercado interno y el empleo y alcanzar la autosuficiencia alimentaria y el rescate del campo (Gobierno de México, 2024). Todo esto generó un enorme entusiasmo y grandes expectativas de prosperidad y progreso económico y social, debido al deterioro de la imagen de los partidos políticos que hasta entonces habían gobernado el país y a los insuficientes resultados que habían obtenido en materia de crecimiento económico y mejoramiento del bienestar de la población en las últimas tres décadas.

No es propósito de este trabajo evaluar si estos objetivos fueron alcanzados o si las medidas propuestas se implementaron, pero es importante referirse a ellos porque han influido de manera determinante en la forma que han adquirido las finanzas públicas del gobierno federal y en las tendencias que han seguido las variables que las conforman. Nuestro propósito es, más bien, evaluar el alcance y los resultados de la política fiscal implementada por el gobierno de AMLO e identificar la problemática actual que enfrenta.

* Post scriptum al capítulo “Estado, gasto público y desarrollo económico” (Barcelata, 2018).

** Universidad Veracruzana.

Al iniciar su gestión, esta nueva administración enfrentaba grandes retos en materia de finanzas públicas derivados de los objetivos propuestos: a) realizar una profunda reforma presupuestaria para asignar un volumen mucho más amplio a los programas sociales y la inversión en algunos proyectos estratégicos de infraestructura para fortalecer la intervención del Estado en la economía; b) robustecer la posición monopólica de Pemex y CFE con el propósito de relanzar una política energética que devolviera al Estado su capacidad rectora en el mercado energético y garantizar la autosuficiencia en esta materia; c) establecer una trayectoria sostenible de la deuda, evitando el sobreendeudamiento; d) evadir la implementación de una reforma fiscal como mecanismo para fortalecer los ingresos públicos; e) ejercer una política de austeridad presupuestal sin abandonar ninguno de sus objetivos.

Junto con esto, habrían de enfrentarse otros retos impuestos por la propia situación que guardaban las finanzas públicas y la dinámica de los problemas que son atendidos con la política fiscal: i) la necesidad de incrementar los ingresos públicos en un entorno de estancamiento de la recaudación de impuestos, de contracción de los ingresos petroleros y de la crisis financiera de Pemex; ii) el aumento del gasto en pensiones y jubilaciones; iii) el acrecentamiento de las transferencias a estados y municipios; iv) Hacer frente a la crisis económica provocada por la pandemia durante el periodo 2020-2022; v) aumentar el gasto en inversión pública para impulsar el crecimiento económico y ampliar la infraestructura nacional; vi) resolver la creciente brecha entre gasto e ingresos públicos.

La manera en la que interactúan estos dos grupos de retos a lo largo del periodo de esta administración definió la naturaleza, características y trayectoria que adquirieron los componentes de las finanzas públicas, cuyo análisis es propósito de este trabajo.

LOS INGRESOS TOTALES DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL

Durante el periodo 2019-2023 los ingresos públicos totales del sector público federal registraron un incremento real de 15%, el cual se explica por el aumento de 8.1% de los ingresos ordinarios del sector público presupuestario; pero, sobre todo, por el crecimiento en los ingresos por financiamiento que durante este periodo fue de 72% en términos reales (SHCP, 2024a). Esto significa que la expansión de los ingresos totales se debió, en amplia medida, a la contratación de crédito por parte del sector público federal. Esto es aún más notorio si se extiende el análisis hasta 2024, con lo que se observa que en el periodo 2019-2024 los ingresos totales estarán

creciendo 21%, gracias a que los ingresos por endeudamiento habrán crecido 392% en términos nominales, mientras que los ingresos presupuestarios registrarán un aumento de apenas 0.6%. Este resultado contrastante se debe a que en 2024 se tiene previsto que el endeudamiento crezca 187% con respecto a 2023, en tanto que los ingresos ordinarios decrecerán -0.6%. Por ello, en 2024 la deuda pública bruta alcanzará un valor de 17.6 billones de pesos, que contrasta con el monto registrado en 2018 que fue de 11 billones de pesos, lo cual representa un incremento nominal de más de 7 billones de pesos en todo el periodo.

Lo anterior expresa el deterioro creciente de la capacidad del sector público para financiar sus gastos con ingresos ordinarios y su cada vez mayor dependencia del endeudamiento público, el cual en 2019 representaba 6.8% de los ingresos totales y para 2024 su participación será de 28%, es decir, cuatro veces más (DOF, 2024 y SHCP, 2024b).

LOS INGRESOS PRESUPUESTARIOS

Durante las últimas dos décadas los ingresos presupuestarios del sector público registraron un incremento considerable al pasar de 16.8% como proporción del PIB en 2000, a 21.3% en 2024, es decir, un aumento de más de cuatro puntos porcentuales. Lo anterior ha sido posible debido a la expansión que mostraron los ingresos no petroleros, los cuales pasaron de 12.2% del PIB en 2000 a 18.3% en 2024. En este lapso, los ingresos petroleros se redujeron de 4.6% del PIB en 2000 a 3% del PIB en 2024.

Durante el periodo 2018-2024, los ingresos presupuestarios se han mantenido estancados, ya que en el primer año representaron el 21.2% del PIB, mientras que en último el valor registrado fue de 21.3%, es decir, un incremento de apenas una décima de punto porcentual. Este estancamiento se debe a que el incremento de 1% del PIB en los ingresos no petroleros del gobierno federal fue igual a la caída de los ingresos petroleros, que pasaron de 4% del PIB en 2018 a 3% del PIB en 2024. Lo que expresa una continuidad en la tendencia negativa observada desde 2008, cuando estos ingresos registraron un valor de 9.8%. Esto ha ocurrido a pesar de que uno de los propósitos del actual gobierno es la reactivación del sector energético paraestatal y le ha destinado una gran cantidad de recursos (SHCP, 2024a).

Las tendencias observadas durante el sexenio en curso se resumen en el comportamiento de los ingresos públicos en términos monetarios, donde se registra un incremento real de 7.4%, debido a un aumento de los

ingresos no petroleros de 11.9%; y un descenso muy pronunciado de los ingresos petroleros de -6.6% durante el mismo periodo 2019-2024 (SHCP, 2024a).

LOS INGRESOS NO PETROLEROS

La trayectoria de los ingresos no petroleros es determinante para los ingresos presupuestarios ya que representan 84% del total. Al interior de los ingresos no petroleros, los de mayor importancia son los ingresos tributarios y de manera particular aquellos que se derivan de la recaudación del impuesto sobre la renta (ISR) y del impuesto al valor agregado (IVA) los que representan, en conjunto, 86% del total de los ingresos tributarios, 65% de los ingresos no petroleros y 55% del total de los ingresos presupuestarios.

En las últimas dos décadas los ingresos tributarios casi se duplicaron al pasar de 8.3% como proporción del PIB en 2000 a 14.4% en 2024. Sin embargo, al analizar con detalle su trayectoria se observa una dinámica diferenciada, ya que el momento de mayor crecimiento se da entre 2000 y 2018 cuando pasan de 8.3% a 12.7%. En contraste, de 2018 a 2024 pierden esa dinámica y muestran un débil aumento de apenas medio punto porcentual. Este comportamiento se deriva de los resultados obtenidos en la recaudación del ISR y del IVA. La del primero se duplicó de 2000 a 2024, pasando de 3.7% del PIB a 7.9%, más de cuatro puntos porcentuales, aunque su aumento más importante fue de 2000 a 2018 cuando pasó de 3.7% a 6.9%. En cambio, a partir de ese año, apenas se incrementó un punto porcentual comparado con el valor estimado en 2024 que es de 7.9%. Lo mismo sucedió con el IVA el cual aumentó de 2.7% a 3.8% de 2000 a 2018 y de este año a 2024 sólo registra un incremento de menos de medio punto porcentual al alcanzar un valor de 4.1% del PIB (SHCP, 2024a).

EL GASTO PÚBLICO

El gasto público neto del sector público registra un incremento de 29% en términos reales durante el periodo 2019-2024. Este es un valor que cuadruplica el aumento que registran los ingresos públicos presupuestarios (sin considerar los ingresos por financiamiento) que es de 7%, por lo que, para poder financiar esa expansión del gasto, la deuda pública se incrementa 22% en el mismo periodo.

La causa principal del incremento del gasto público se encuentra en la expansión que han mostrado los *Gastos Obligatorios*, los cuales en 2024 representan 80.8% del total del gasto neto presupuestario y durante el

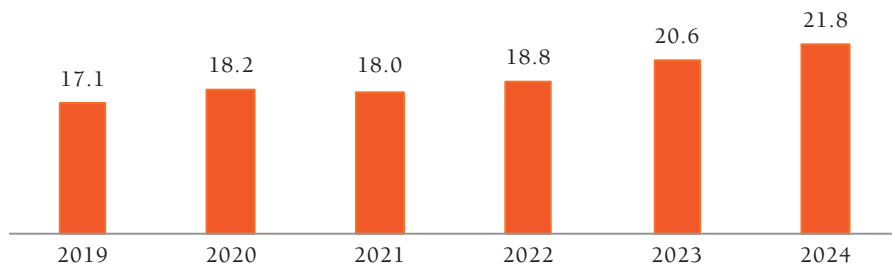
periodo 2019-2024 registran una expansión de 20%. Entre estos gastos los de mayor peso son: las participaciones y aportaciones federales que representan 32% del total, las pensiones y jubilaciones 21%, el pago de deuda pública 18% y el gasto regularizable en servicios personales 16% del total. Este conjunto de gastos concentra 86% del total de gastos obligatorios y durante el periodo 2019-2024 cada uno de ellos registra un considerable incremento: las pensiones y jubilaciones 35%, el pago de la deuda pública 34%, las participaciones y aportaciones un 8% y el gasto en servicios personales un 12% (SHCP, 2024a).

Mención especial requiere el concepto de pensiones cuyo crecimiento absorbe, año con año, una cantidad cada vez mayor de recursos del presupuesto federal, comprometiendo la estabilidad de las finanzas públicas. Durante el periodo 2019-2024 el pago de pensiones contributivas se incrementó 34.8% alcanzando un valor de 1 billón 499 mil millones de pesos.

Si, además, se considera que el gasto en pensiones no contributivas (pensión universal para adultos mayores) registró un incremento de 225% durante el mismo periodo, alcanzando un valor de 465 millones de pesos en 2024, se tiene entonces que el gasto total en pensiones (contributivas y no contributivas) este año será de 1.9 billones de pesos, concentrando 21.8% del total de los ingresos presupuestarios del sector público, lo cual contrasta con lo observado en 2019 cuando representaron 17%, es decir un incremento de cinco puntos porcentuales (SHCP, 2024b).

GRÁFICA 1

PENSIONES CONTRIBUTIVAS Y NO CONTRIBUTIVAS COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS PRESUPUESTARIOS DEL SECTOR PÚBLICO 2019-2024



FUENTE: Elaboración propia con datos de SHCP (2024b), SHCP (2022) y SHCP (2023).

De igual manera es necesario observar la pronunciada tendencia ascendente de los pagos por el servicio financiero de la deuda pública, que en 2019 registraron un valor de 666,583 millones de pesos y en 2024 alcanzarán un valor de 1.3 billones de pesos, esto es un incremento de 50%. Este

último año, el valor del costo financiero de la deuda pública representará 17% del gasto neto presupuestario, lo cual significa un aumento de 4 puntos porcentuales con respecto a 2019 cuando representaron el 13.3% del gasto neto. Adicionalmente hay que considerar que si se suma el total de los pagos anuales realizados por este rubro durante el periodo 2019-2024, resulta que en estos seis años se habrán pagado 5.2 billones de pesos de servicio de la deuda, lo que equivale a 70% de los siete billones de pesos en los que creció el saldo de la deuda pública total. Esto significa que la mayor parte de los ingresos obtenidos mediante financiamiento solo sirvieron para pagar los servicios de la deuda (SHCP, 2024b).

El incremento de los gastos obligatorios en los últimos años ha propiciado una reducción del *espacio fiscal*, concepto que expresa la cantidad de recursos públicos disponibles después de haber cumplido con gastos derivados de compromisos ineludibles. En 2019 los gastos obligatorios representaban el 89% del total de los ingresos presupuestarios, pero para 2024 este valor será del 100%. Esto significa que el espacio fiscal pasó de 11% en 2019 a cero en 2024. Es decir, en seis años el sector público perdió toda su capacidad financiera para emprender nuevos programas y acciones de gobierno o ampliar la provisión de bienes públicos (SHCP, 2024a).

Medido en términos del valor del PIB, el espacio fiscal se ha venido reduciendo desde 4% en 2018 a 1% en 2023 y a 0% en 2024, lo que constituye un grave riesgo para la salud de las finanzas del sector público federal. Este deterioro de las finanzas públicas se refleja de manera muy clara en los resultados obtenidos en el balance del sector público durante los últimos años, el cual expresa un déficit que se profundiza a partir de 2018 cuando alcanza un valor de 2% como porcentaje del PIB, crece aún más en 2023 registrando un valor de 3.3 el cual no se registraba desde 2015 y se espera que para 2024 alcance un valor de 4.9% con respecto al PIB, lo que representará el déficit fiscal más grande en los últimos veinticuatro años (SHCP, 2024a y DOF, 2024).

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

El análisis realizado deja evidencia de la insuficiencia de los recursos públicos ordinarios recaudados para financiar el creciente gasto público y la necesidad de recurrir al endeudamiento público como una forma de completar los ingresos públicos, lo cual compromete la salud financiera del sector público debido al creciente costo financiero de la deuda. Ante esta realidad resulta obligado el establecimiento de medidas en materia de política fiscal que permitan incrementar los ingresos públicos para atender los

compromisos de gasto que se amplían año con año. Estas son algunas de esas medidas:

A. La primera es una reforma fiscal que potencie la capacidad del sector público para recaudar ingresos por la vía impositiva.

i) Para ello se requiere instrumentar un incremento en las tasas del ISR dirigido de manera particular a empresas y personas de muy altos ingresos, de la manera en que se instrumentó en 2014 cuando se añadieron tres niveles más de ingreso por encima del máximo reconocido hasta ese momento (32,737 mensuales) al que se le cobraba una tasa de 30%. En esa ocasión la tasa marginal del ISR a personas físicas aumentó a 32% para ingresos anuales de 750 mil a un millón de pesos, a 34% para ingresos de uno a tres millones y de 35% para ingresos de tres millones en adelante.

En la medida que actualmente el ingreso gravado con la tasa marginal más alta dista de ser representativo de lo que hay en nuestro país cabe proponer nuevos niveles de ingreso con tasas marginales superiores escalonadas de manera progresiva de 37%, 38% y 40%. La primera para niveles de ingreso entre tres y veinte millones de pesos, la segunda para ingresos mayores a veinte millones de pesos e inferiores a 50 millones y la tercera para ingresos de cincuenta millones o más.

ii) De igual manera, la tasa general de ISR de 30% para las personas morales requiere modificarse hasta un límite en que la *tasa efectiva* que pagan las empresas en general sea superior en dos puntos porcentuales a la que actualmente paga cada sector de actividad económica y de tres puntos para los grandes contribuyentes, lo cual puede alcanzarse mediante una reducción de las deducciones aplicables al pago de este impuesto que afectan el valor de los ingresos acumulables sobre los que se calcula el pago del impuesto y/o mediante un incremento de la tasa general del impuesto, en particular a los grandes contribuyentes.

iii) También es necesario implementar un impuesto federal a la riqueza de las personas. Este impuesto se puede aplicar con tasas del 2%, 3% y 5%. La primera para patrimonios superiores a 20 millones de pesos y menores a 100 millones; la segunda para fortunas de más de 100 y menores a mil millones de pesos; y la tercera para aquellos con una riqueza superior a los mil millones de pesos (Oxfam, 2023).

B. En segundo lugar, se requiere realizar una reforma en la política de inversión pública para orientarla a proyectos de mayor rentabilidad

económica y social en general y, además, fortalecer el desarrollo en materia de salud y educativa.

- C. Por último, se requiere revisar la naturaleza de los programas sociales para que respondan a objetivos de desarrollo social, con reglas de operación claras, con condicionalidad y que prioricen el desarrollo de las capacidades productivas de la población beneficiaria.

BIBLIOGRAFÍA

- Barcelata Chávez, Hilario (2018), “Estado, gasto público y desarrollo económico”, en Calva, José Luis (coord.), *Equidad fiscal*, México: Juan Pablos Editor y Consejo Nacional de Universitarios, en: <https://www.consejonacionaldeuniversitarios.mx/equidad-fiscal/>
- Gobierno de México (27 de febrero de 2024), *Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de México 2019-2024*, en: <https://framework-gb.cdn.gob.mx/landing/documentos/PND.pdf>
- DOF (2024), *Ley de ingresos de la federación 2024*, publicada el 11 de noviembre de 2023, México, en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5708368&fecha=13/11/2023#gsc.tab=0
- Oxfam (2023), *¿Quién paga la cuenta?*, México, en: <https://oxfamMexico.org/wp-content/uploads/2023/01/Quien-paga-la-cuenta.pdf>
- SHCP (2022), “Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2023”, publicado en el *Diario Oficial de La Federación*, 28, noviembre, 2022, en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2023/PEF_2023_orig_28nov22.pdf
- SHCP (2023), “Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2024”, publicado en el *Diario Oficial de La Federación*, 25, noviembre, 2023, en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2024.pdf
- SHCP (2024a), *Estadísticas oportunas de Finanzas públicas*, 27 de febrero de 2024, en: <http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/estadisticas.jsp>
- SHCP (2024b), *Cuenta Pública 2018-2022*, 27 de febrero de 2024, en: <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/>