

**LA CALIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LA ECONOMIA
MEXICANA***

Por

José Luis Hernández Mota

Departamento de Economía

Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco

Av. San Pablo 180, Col. Reynosa-Tamaulipas, 02200

Delegación Azcapotzalco, México, D.F.

México

Correo electrónico: jlhm@azc.uam.mx

Versión Preliminar

Febrero 2017

Resumen

El propósito del trabajo es enfatizar la relevancia de las finanzas públicas en la experiencia de crecimiento de la economía mexicana en el periodo 2000-2015. Para ello se considera que el nivel y composición de los gastos e ingresos públicos son instrumentos no solo de estabilización macroeconómica, sino que también son relevantes para los objetivos del crecimiento económico. En este sentido, se confirma la hipótesis de que no hay una relación causal entre las finanzas públicas y el crecimiento económico y, en cambio, lo que se encuentra son efectos complementarios inversos entre ambos, dada la arquitectura fiscal prevaleciente de la economía mexicana. Ello permite concluir entonces que las características fiscales prevalecientes, como son los límites en la capacidad de fiscalización y el destino improductivo de los ingresos públicos, en el mejor de los casos, no tienen efectos en el impulso económico de la economía mexicana.

* Este trabajo forma parte del desarrollo del Proyecto de Investigación *Estrategias de Crecimiento y Políticas de Desarrollo en Economías Emergentes* registrado con el No. 1039 y aprobado en la sesión 336 de Consejo Divisional de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de fecha 9 de diciembre de 2013.

Palabras clave: . Finanzas Públicas, Crecimiento Económico, Déficit Fiscal.

Introducción.

En torno a la problemática del crecimiento económico que las economías, como la mexicana, enfrentan posterior a los periodos de crisis, ha sido de especial interés el papel que juega la política fiscal para su resolución. En este sentido, en las últimas décadas, la gran mayoría de los economistas y especialistas en finanzas públicas han concentrado el papel de los instrumentos fiscales más como un instrumento contra cíclico para enfrentar situaciones económicas adversas soslayando, a la par, su papel como factor de crecimiento económico.

En el caso de la evolución reciente de la economía mexicana se resalta el hecho innegable de que los impactos de las crisis económicas, que han tenido lugar de manera recurrente, sobre todo a partir de la década de 1980, reflejan un problema estructural que se caracteriza por un lento ritmo de crecimiento económico con desequilibrios productivos. Asimismo, además de que esta problemática ha puesto de manifiesto la ineficiencia de las herramientas de política económica instrumentadas para estimular la actividad económica de largo plazo, también, como resultante adicional del impacto de las crisis económicas recurrentes, ha puesto en evidencia un problema fiscal-estructural caracterizado por la insostenibilidad de los ingresos fiscales que satisfaga la presión presupuestaria.

Por consiguiente, realizar un análisis respecto al comportamiento del ingreso y el gasto público en los últimos años es de importancia actual, en tanto prevalezca el debate cotidiano respecto de la necesidad de recortes presupuestales, como producto de las reducciones del componente petrolero en los ingresos públicos. Eso sin olvidar que el análisis respecto a la evolución de las finanzas públicas, permite la construcción de alternativas fiscales en torno a la transformación política y económica de México de los años recientes.

En este marco de acción, el objetivo del presente trabajo consiste en determinar cuales son los límites en la capacidad de fiscalización y el destino improductivo de los ingresos públicos que hacen que las finanzas públicas mexicanas sean un freno del crecimiento económico. Por tanto, las preguntas relevantes que tratan de ser respondidas son las siguientes: ¿El desempeño deficiente de la economía y su vulnerabilidad frente a disturbios externos son producto del

manejo de las finanzas públicas? ¿Cómo utilizar los instrumentos fiscales para estimular el crecimiento y contribuyan a resolver los problemas del desarrollo económico y social?

Para este efecto, en primer lugar, se repasa el marco conceptual respecto al vínculo entre los instrumentos fiscales y la actividad económica, con la finalidad de resaltar como los primeros pueden tener efectos sobre las condiciones económicas en el corto y largo plazo de una economía sin soslayar, que en ciertas circunstancias, es la situación económica quién determina los objetivos y nubla la vinculación entre el crecimiento económico y las finanzas públicas. En segundo lugar, se muestra que la insostenibilidad de los ingresos públicos es producto de una inoperante estructura tributaria cuyos efectos sobre los ingresos de las familias y sobre la disponibilidad de recursos para la demanda efectiva obstaculizan el incremento del ritmo de crecimiento económico. En cambio, en tercer lugar, se postula y muestra que la ineffectividad de las políticas públicas en la consecución de los objetivos económicos y sociales es producto del destino improductivo de los ingresos públicos disponibles.

Con estos dos elementos, el trabajo aborda un cuarto apartado donde se ponen de manifiesto, a juicio de quién esto escribe, los retos de las finanzas públicas en términos de fortalecer los ingresos públicos, bajo objetivos no recaudatorios, eficientar el gasto con inversiones productivas y satisfacción de las necesidades socialmente reconocidas y, con ello, disminuir el déficit público generador de deuda pública.

A partir de lo anterior, se concluye que dada la situación de las finanzas públicas y los objetivos de la economía mexicana, la evidencia empírica hace imponer límites a la acción gubernamental en términos de su capacidad de fiscalización en tanto no se corrija el destino improductivo de los ingresos públicos que provocan nulos efectos sobre el impulso económico.

I.- Sobre la Relación entre Finanzas Públicas y Crecimiento Económico.

Un elemento común dentro de la literatura tradicional de las finanzas públicas, es la restricción presupuestal del sector público que tiene al déficit cero como un objetivo central en el manejo de las finanzas públicas. La consecución de dicho objetivo, en términos económicos, ha implicado darle el adjetivo de *sanas* a las finanzas públicas. Sin embargo, generalmente se olvida que los

objetivos del papel de las finanzas públicas en la economía va más allá de ello, pues éste necesariamente está ligada con la concepción del papel del Estado en la economía.

Convencionalmente, desde la década de 1930, aun cuando siga siendo tema de debate, se asocia la intervención del Estado en la economía a las fallas que presenta el mercado y que generan un estímulo para su corrección con la implementación de programas públicos que tengan como fin el bienestar social y económico¹. Para su intervención en la economía, el Estado cuenta con dos instrumentos de política fiscal que ejerce su órgano ejecutor o gobierno, mismos que se pueden distinguir como los principales: *ingresos y gastos públicos*.

El gasto público hace referencia a los desembolsos que realizan las Instituciones del Estado para el desempeño y realización de sus actividades y objetivos. Aun cuando los objetivos del gasto público pueden ser múltiples, dependiendo de la perspectiva en que se analice, de manera general, pueden resaltarse tres objetivos prioritarios para todo gobierno: el primero hace referencia a que siempre existe el intento por conseguir eficiencia económica, el segundo refiere a que siempre se debe generar condiciones para una equidad entre los diferentes actores económicos, la sociedad en sus sectores, y el tercer objetivo es buscar siempre una estabilidad macroeconómica. Por consiguiente, el gasto público se considera como la retribución que se hace a la sociedad como parte de lo que en algún momento conforma el ingreso de los individuos y que, en un segundo momento, forma parte de los ingresos públicos, los cuales serán ejercidos a través del gasto público.

En términos de su trascendencia, el gasto público busca, por un lado, satisfacer las necesidades sociales a través de la implantación de programas públicos que brinden servicios sociales como salud, educación, seguridad, alimentación, vivienda, entre otros; en tanto, por otro lado, el gasto público adquiere relevancia cuando este incide de manera importante para la estabilidad y

¹ Las principales corrientes antagónicas respecto a la intervención del Estado en la economía podemos generalizarlas, por un lado, en la vertiente neoliberal que establece como principio la no intervención y propone solamente la regulación del mercado a efecto de que éste funcione dado las libres fuerzas de la oferta y de la demanda; mientras, por otro lado, la vertiente benefactora afirma que la participación del Estado en la economía es fundamental para que ésta funcione de manera eficiente. En la actualidad, de acuerdo con Tanzi (2009) las corrientes teóricas en torno al debate sobre la intervención del Estado en la economía abordan su temática en torno a la eficiencia en la creación, implementación y evaluación de los programas públicos. A través de esta distinción, resulta la convicción teórica de que el Estado puede tener mucho más funciones que *incidan* sobre la producción y el consumo y no tan sólo ser categorizado como un simple productor y consumidor de bienes y servicios.

desarrollo de un país, dada la manera en que se manejen los recursos que se recaudan y se distribuyan a sectores estratégicos que tengan un mayor impacto en el crecimiento económico. Esto implica que la magnitud y comportamiento del gasto público depende de las políticas que cada gobierno, en su periodo, implemente y de los objetivos que éste planteé en los presupuestos públicos correspondientes.

Por su parte, en lo que respecta a los ingresos públicos, éstos se sustentan en la facultad que tiene el Gobierno, como Órgano ejecutivo del Estado, para proponer y recaudar las contribuciones que le permitan cubrir los gastos del Estado y así cumplir con sus funciones. Su relevancia radica en que es el margen con el que todo el aparato del Estado puede funcionar y de éste depende el gasto público². Sus fuentes principales son los ingresos tributarios o impuestos, corrientes o no tributarios (por venta de bienes y servicios principalmente) y endeudamiento. Los ingresos tributarios y corrientes son sustracciones al sector privado sin contrapartida; es decir, que no generan obligaciones para con quién los paga. En cambio, el endeudamiento genera una obligación de repago futuro y de pago de intereses en el periodo intermedio.

Por tanto, la política impositiva es un instrumento que tiene la capacidad para influir en el comportamiento de los agentes en el sistema económico y, como tal, constituye uno de los instrumentos básicos de política económica para el crecimiento económico (Jones, Manuelli & Rossi (1993) y Doménech & García (2002)).

Sin embargo, aun cuando es aceptado que los ingresos tributarios son la fuente económicamente sana para financiar el gasto público, también se debe considerar la posibilidad de que una expansión fiscal, si bien puede dar lugar a un déficit fiscal, al afectar la acumulación de capital y el crecimiento de la productividad factorial, puede también generar procesos de crecimiento económico, Moreno-Dodson (2012).

² Cuando se conceptualizan los términos de ingreso y gasto público es fundamental recalcar que hablar de ello es hablar de Gobierno. Decimos que un gobierno es el órgano al cual una Constitución o normas establecidas, le otorgan la capacidad legal para ejercer poder sobre una sociedad y con ello administrar las diferentes instituciones conformadas en una nación. De esta manera, las relaciones entre gobierno y economía se dan tangiblemente mediante la Secretaría o Ministerio de Hacienda correspondiente, quien es la encargada de preparar el presupuesto público del país, y con ello generar decretos o leyes y medidas económicas que le permita al gobierno generar sus ingresos y mediante el cual podrá desarrollar sus funciones a través del gasto público.

Este replanteamiento sobre la conceptualización tradicional del papel de las finanzas públicas en los procesos de crecimiento económico, implica aceptar la posibilidad de que las variaciones en el nivel del déficit fiscal, derivadas de una expansión fiscal (producto de un mayor gasto respecto a los ingresos públicos), puede provocar una influencia permanente sobre la tasa de crecimiento con la interacción del uso de los instrumentos fiscales de ingreso y gasto público.

Por consiguiente, aunque las condiciones para la sustentabilidad de las finanzas públicas necesariamente requiere de la suficiencia tributaria, en donde los impuestos deben generar los ingresos apropiados a los requerimientos del gasto público, esta condición no es primaria sino que es un objetivo a conseguir con el paso del tiempo. Así, el gasto público puede contribuir a generar la solvencia necesaria para mantener la base tributaria.

De igual manera, el crédito interno y externo ejercido por el sector público, como fuentes alternas de financiamiento del gasto público, en condiciones óptimas, puede llevar a un incremento del gasto público que sea capaz de incrementar la capacidad de inversión del sector privado.

No obstante, a pesar de que convencionalmente solo se acepta el uso del presupuesto público conforme a sus funciones de asignación, redistribución y de estabilización (Musgrave & Buchanan, 1999), resulta que, obtenida la sustentabilidad de las finanzas públicas, no cabría duda en afirmar que éstas funciones pueden constituir el principal instrumento del gobierno para influir en la actividad económica y diseñar la orientación de su política económica procurando una conducción contra cíclica.

Por lo anterior, no es aventurado afirmar que las finanzas públicas pueden contribuir a elevar y estabilizar las expectativas para la inversión privada, elevar el consumo de sectores sociales y expandir la actividad económica. Sin embargo, aun cuando resulta difícil establecer una relación causal entre finanzas públicas y crecimiento económico, la evidencia empírica si puede mostrar efectos complementarios entre ellos. Por ejemplo, dentro de la literatura reciente se destaca un consenso acerca de que es posible generar productividad mediante mejoras en la provisión de bienes públicos que permitan mantener la demanda agregada y el consumo interno al nivel necesario para el desempeño de la micro, pequeña y mediana empresa, alentando el crecimiento económico, combatiendo el desempleo y la pobreza, mejorando la distribución del ingreso, etc.

II.- La Estructura de los Ingresos Públicos.

Los ingresos públicos, que son la fuente principal del gasto público, están conformados en una proporción importante para la economía mexicana por los ingresos que provienen por la renta petrolera. En las últimas décadas, la renta por la extracción y venta de petróleo, le ha significado a las finanzas públicas mexicanas, además de un ingreso adicional, una fuente imprescindible para el financiamiento del gasto público. No obstante, la renta petrolera también ha provocado una alta volatilidad de las finanzas públicas. Esto significa que, en escenarios de elevados precios internacionales del petróleo, los ingresos para el país se han incrementado pero también, en un escenario adverso dominado por una baja en los precios, ello también ha significado un menor ingreso público. Por consecuencia, la sostenibilidad de las finanzas públicas depende, en alto grado, de la dinámica de los precios internacionales del petróleo.

El cuadro 1 muestra que una tercera parte de los ingresos públicos de México provienen de la exportación de petróleo. Esta tendencia no es nueva, ha sido así en las últimas cuatro décadas, donde la magnitud y el comportamiento de los ingresos públicos provenientes de la extracción petrolera no han variado significativamente.

Cuadro 1. Nivel, Composición y Estructura de los Ingresos Públicos de México: 2000-2015

CONCEPTO	Millones de Pesos								
	AÑOS								
	2000	2005	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
INGRESOS TOTALES	1,178,813	1,947,816	2,871,186	2,360,268	3,271,080	3,514,530	3,800,416	3,983,056	4,266,990
INGRESOS PETROLEROS	385,498	726,537	874,164	874,164	1,183,895	1,386,406	1,344,488	1,221,164	843,434
INGRESOS NO PETROLEROS	793,315	1,221,280	1,943,022	1,943,022	2,169,201	2,128,123	2,455,928	2,761,892	3,423,556
TRIBUTARIOS	515,493	793,007	1,125,427	1,125,429	1,294,054	1,314,440	1,561,752	1,807,814	2,361,234
OTROS NO TIBUTARIOS	2,778,224	428,273	817,593	817,593	875,147	813,683	894,176	954,078	1,062,322
ESTRUCTURA PORCENTUAL									
INGRESOS TOTALES	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
INGRESOS PETROLEROS	32.7	37.3	31.0	32.9	33.6	39.4	35.4	30.7	19.8
INGRESOS NO PETROLEROS	67.3	62.7	69.0	67.1	66.4	60.6	64.6	69.3	80.2
TRIBUTARIOS	43.7	40.7	39.9	44.4	39.6	37.4	41.1	45.4	55.3
OTROS NO TIBUTARIOS	23.6	22.0	29.9	22.7	26.8	2.2	23.6	23.9	25.0
PORCENTAJE RESPECTO AL PIB									
INGRESOS TOTALES	18.2	20.7	23.3	22.3	22.5	22.5	23.6	23.1	23.5
INGRESOS PETROLEROS	4.9	7.5	7.2	7.7	8.6	8.9	8.4	7.1	4.6
INGRESOS NO PETROLEROS	13.3	13.1	16.1	14.6	13.9	13.6	15.3	16.0	18.8
TRIBUTARIOS	9.0	8.6	9.4	9.5	8.9	8.4	9.7	10.5	13.0
OTROS NO TIBUTARIOS	4.3	4.5	6.7	5.1	5.0	5.2	5.6	5.5	5.8

Fuente: Elaboración propia con base en SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1990-2015 e INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales

Sin embargo, la *petrolización de las finanzas públicas* ha puesto en evidencia la debilidad e insuficiencia de la recaudación tributaria que por décadas ha padecido la economía mexicana, a pesar de la implementación desde hace varias décadas de diversas Reformas Fiscales con objetivos de lograr una mayor eficiencia y recaudación para consolidar las finanzas públicas.

Por ende, la necesidad de una Reforma Fiscal comienza desde finales de los años 60's, donde la primera transformación fuerte del sistema tributario tendió a la globalización del impuesto sobre la renta, se simplificaron los impuestos indirectos, vía la consolidación en el impuesto a las ventas, concluyéndose este proceso con la aprobación en 1979 de las leyes del IVA y de Coordinación Fiscal.

También desde fines de la década de 1970, la petrolización de los ingresos públicos fue un factor de debilidad del sistema tributario pues pasó de constituir el 12.6% en 1977 a 26.8% en 1980. Asimismo, producto de la crisis de la deuda de 1982, se generó un descenso mayor de la capacidad tributaria del sector público, teniendo un doble efecto: por un lado, la crisis deterioró el ingreso real de los individuos, afectando la disposición para cumplir con las obligaciones

impositivas y; por otro lado, los ingresos públicos dependieron cada vez más de los ingresos petroleros³.

En este sentido, Hernández (2013) señala que las reformas o misceláneas fiscales implementadas a partir de 1979, no han modificado el estancamiento de los ingresos tributarios debido a que han descansado en el incremento sobre los gravámenes sobre el consumo (IVA e IEPS) o sobre los ingresos (ISR), sin que se modifique la carga fiscal la cual en si misma es ambivalente: altas cargas para unos y exenciones y tasas muy bajas para otros.

En esto radica la debilidad del sistema tributario mexicano, pues los incrementos del IVA, por ejemplo, no han repercutido significativamente en el nivel de captación⁴ y junto con las frecuentes crisis económicas ocurridas en los últimos 30 años, han tenido el doble efecto de bajar la recaudación fiscal e imponer límites en la capacidad de fiscalización producto de la limitada capacidad de la economía mexicana para generar ingresos.

Lo anterior permite encontrar la razón de los objetivos recaudatorios de las Reformas Fiscales. Así, los mecanismos fiscales implementados han estado centrados en el incremento de los impuestos, bajo el argumento de que éstos son bajos e insuficientes para cubrir el nivel de gasto “necesario” que demanda la economía. Sin embargo, los aumentos impositivos obtenidos no han compensado el ingreso no tributario derivado de la producción petrolera. Esto muestra la debilidad de las Reformas Fiscales para modificar la ineficiente capacidad tributaria del sistema fiscal mexicano.

De acuerdo con la información del cuadro 1, los ingresos tributarios muestran una tasa de crecimiento promedio anual de 1.07% para el periodo 2000-2015, con una participación de los mismos respecto a los ingresos ordinarios del sector público de 44.13% promedio anual para el mismo periodo. Esto, en términos de la actividad económica, significó que los ingresos tributarios del sector público en el periodo 2000-2015 se situaran en un promedio anual de 9.45%

³ Aunque esto significa un incremento de los fondos disponibles en los momentos de reducción de otras fuentes tributarias en condiciones de crisis, ello no necesariamente significa un incremento sustantivo de la disponibilidad de fondos para el gasto público del sector presupuestario.

⁴ La razón de ello se encuentra en que la economía mexicana, al tratarse de una economía que destina su producción al consumo externo, reduce su consumo interno y, por consecuencia, el ingreso tributario indirecto que pueda percibir se reduce por efectos de la doble tributación contemplada en los tratados comerciales convenidos.

respecto al PIB, con declinaciones de dos puntos porcentuales en 2008 donde la participación fue la más baja del periodo.

Hay que destacar que aunque para el año 2015 se observa una drástica disminución de los ingresos petroleros y un incremento de los ingresos tributarios dentro de la estructura de los ingresos ordinarios del sector público, estos movimientos en la estructura fiscal puede dar lugar a una ilusión sobre la despetrolización de los ingresos. Sin embargo, la causa de ello se encuentra en dos hechos incontrovertibles: los efectos recaudatorios de corto plazo de la Reforma Fiscal de 2014 y de la disminución tanto de los precios internacionales del petróleo como de su capacidad de extracción.

Esto solo significa una situación coyuntural pues, estructuralmente, la provisión de los ingresos petroleros para las finanzas públicas continua siendo fundamental a pesar de que, en el ejercicio fiscal 2015, los ingresos tributarios hayan representado el 55.3% respecto a los ingresos ordinarios del sector público y los ingresos petroleros hayan representado un 19.8%.

Es decir, en términos de la recaudación fiscal, la columna vertebral del sistema impositivo mexicano es virtualmente el mismo: los ingresos fiscales descansan en los causantes cautivos y en ingresos no tributarios. Esto significa que, estructuralmente hablando, el sistema fiscal es inflexible y las Reformas Fiscales implementadas en los últimos años, solo responden a factores coyunturales.

III. Evolución de los Egresos Públicos

La eficiencia del gasto público requiere fortalecer la conexión entre las prioridades gubernamentales, plasmadas en la programación y presupuestación del gasto público, y la satisfacción de las demandas sociales, que se expresan en la gestión pública de los recursos recaudados por la vía de la tributación directa o indirecta. Por consecuencia, el instrumento del gasto público está directamente asociado con las funciones asignadas a la gestión gubernamental. No obstante, hay que destacar que esta gestión en el sistema económico y, por tanto, la magnitud del gasto público como proporción del producto total, constituye un marco determinado por factores históricos, sociales y políticos, mismos que, por su naturaleza, están fuera del alcance del manejo de las finanzas públicas.

Esto implica que los factores mencionados constituyen los condicionamientos globales de la actuación de la gestión gubernamental, derivados de los conflictivos intereses individuales y colectivos del sistema, y son ellos quienes determinan las oscilaciones y estructura del nivel de gasto. Así, la concepción del gasto público tiene que ser vista primero como un dato históricamente determinado por las necesidades sociales y los compromisos políticos, antes que como un proceso de elección económica o de determinación de un nivel óptimo de gasto.

Bajo estas consideraciones, el gasto público, en términos generales, se divide en dos categorías: gasto corriente y gasto de capital. El primero lo constituye el pago de remuneraciones, las compras del sector público y las transferencias al sector privado. La compra de bienes y servicios más el pago de remuneraciones constituye el costo de los servicios públicos, mismos que corresponden a los gastos de la administración general del Estado y a la provisión de bienes públicos. Las transferencias, por su parte, están asociadas directamente al objetivo redistributivo. Mientras el gasto de capital es la adición al patrimonio de la economía por medio de obra pública o adquisición de bienes inmobiliarios, los cuales incrementan la infraestructura física disponible.

Por tanto, si el instrumento del gasto público se utiliza correctamente, conforme los requerimientos de las demandas ciudadanas, ello puede contribuir a un dinamismo económico. Pero, si su aplicación se da de manera incorrecta, el resultado que se puede provocar es de estancamiento o de desintegración económica y social.

Dentro de la estrategia gubernamental de los últimos años del siglo pasado, como consecuencia de las respuestas para enfrentar las diversas crisis económicas que la economía mexicana padeció, ésta se enfocó en llevar a cabo políticas de estabilización económica, abandonando la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones e implantando, a partir de ello, un programa de liberalización y privatización permanente. La culminación de este proceso fue la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994.

Esta estrategia causó un retraimiento general del sector público en las actividades productivas y un cambio en las herramientas fiscales para la promoción del crecimiento. Dicho cambio consistió en la menor utilización *in extenso* del gasto público y en la reducción de las tasas impositivas para los corporativos.

Cuadro 2. Estructura y Composición del Gasto Público en México: 2000-2015.

CONCEPTO	MILLONES DE PESOS								
	AÑOS								
	2000	2005	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
GASTOS TOTALES	1,239,266.4	1,958,012.2	3,088,876.7	3,333,948.4	3,631,315.9	3,920,305.0	4,178,321.9	4,528,045.2	4,892,875.9
GASTO PROGRAMABLE	852,029.3	1,458,540.1	2,436,548.8	2,618,907.4	2,860,941.3	3,102,197.7	3,316,608.7	3,577,753.4	3,826,603.5
GASTO CORRIENTE	705,484.9	1,185,625.0	1,829,908.8	1,958,838.7	2,157,392.9	2,360,694.5	2,440,771.5	2,682,026.8	2,890,617.7
SERVICIOS PERSONALES	392,052.2	557,421.9	765,430.8	800,072.3	861,400.7	926,101.9	963,100.3	1,021,184.1	1,078,539.4
OTROS GASTOS DE OPERACIÓN	217,012.9	411,162.9	694,641.3	758,858.4	827,425.7	916,114.8	915,594.0	1,004,838.9	1,102,567.6
AYUDAS, SUBSIDIOS Y TRANSFERENCIAS	96,419.8	217,040.2	369,836.7	399,908.1	468,565.5	518,477.8	562,077.3	656,003.9	709,510.7
GASTO DE CAPITAL	146,544.4	272,915.1	606,640.0	660,068.7	703,548.4	741,503.2	875,837.1	895,726.6	935,985.8
INVERSIÓN FÍSICA	139,356.2	220,110.6	549,325.0	622,501.0	650,134.9	680,975.6	735,500.5	819,940.9	772,549.1
INVERSIÓN DIRECTA	77,141.2	87,794.2	361,630.4	418,785.5	450,626.0	459,012.5	458,369.3	515,971.7	463,858.8
TRANSFERENCIAS PARA INVERSIÓN	62,215.0	132,316.4	187,694.6	203,715.5	199,508.9	221,963.2	277,131.2	303,969.2	308,690.3
INVERSIÓN FINANCIERA	7,188.2	52,804.5	57,315.0	37,567.6	53,413.5	60,527.6	140,336.7	75,785.7	163,436.7
GASTO NO PROGRAMABLE	387,237.1	499,472.1	652,327.9	715,041.0	770,374.6	818,107.2	861,713.2	950,291.9	1,066,272.4
COSTO FINANCIERO	140,499.5	182,731.3	221,736.0	255,755.1	273,931.3	305,118.5	314,551.4	345,973.7	408,287.2
INTERESES Y COMISIONES GOB. FED.	115,943.4	144,988.7	200,189.0	242,034.2	258,485.2	291,789.0	300,846.4	334,243.2	397,337.9
INTERESES Y COMISIONES ORG. Y EMP.	24,556.1	37,742.6	21,547.0	13,720.9	15,446.1	13,329.3	13,705.0	11,730.5	10,949.3
PROGRAMA DE APOYO A DEUDORES	60,517.6	27,455.1	31,076.4	13,720.8	15,446.1	13,329.5	13,705.0	11,730.6	10,949.3
PARTICIPACIONES	178,136.2	278,892.4	375,717.3	437,327.6	477,256.2	494,264.5	532,455.5	584,904.3	629,130.3
ADEFAS	8,083.8	10,393.3	13,798.2	21,958.3	19,187.1	18,724.1	14,706.4	19,413.8	28,854.9
PORCENTAJE DEL PIB.									
GASTOS TOTALES	19.20	20.80	25.60	25.10	25.00	25.10	26.00	26.30	26.90
GASTO PROGRAMABLE	13.20	15.50	20.20	19.70	19.70	19.90	20.60	20.80	21.00
GASTO CORRIENTE	10.90	12.60	15.20	14.80	14.90	15.10	15.20	15.60	15.90
SERVICIOS PERSONALES	6.10	5.90	6.30	6.00	5.90	5.90	6.00	5.90	5.90
OTROS GASTOS DE OPERACIÓN	3.40	4.40	5.80	5.70	5.70	5.90	5.70	5.80	6.10
AYUDAS, SUBSIDIOS Y TRANSFERENCIAS	1.50	2.30	3.10	3.00	3.20	3.30	3.50	3.80	3.90
GASTO DE CAPITAL	2.30	2.90	5.00	5.00	4.80	4.80	5.40	5.20	5.10
INVERSIÓN FÍSICA	2.20	2.30	4.60	4.70	4.50	4.40	4.60	4.80	4.20
INVERSIÓN DIRECTA	1.20	0.90	3.00	3.20	3.10	2.90	2.90	3.00	2.50
TRANSFERENCIAS PARA INVERSIÓN	1.00	1.40	1.60	1.50	1.40	1.40	1.70	1.80	1.70
INVERSIÓN FINANCIERA	0.10	0.60	0.50	0.30	0.40	0.40	0.90	0.40	0.90
GASTO NO PROGRAMABLE	6.00	5.30	5.40	5.40	5.30	5.20	5.40	5.50	5.90
COSTO FINANCIERO	3.10	2.20	2.20	1.90	1.90	2.00	2.00	2.00	2.20
INTERESES Y COMISIONES GOB. FED.	2.20	1.90	1.90	1.80	1.80	1.90	1.90	1.90	2.20
INTERESES Y COMISIONES ORG. Y EMP.	0.90	0.30	0.30	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10	0.00
PROGRAMA DE APOYO A DEUDORES	0.90	0.30	0.30	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10
PARTICIPACIONES	2.80	3.00	3.10	3.30	3.30	3.20	3.30	3.40	3.50
ADEFAS	0.10	0.10	0.10	0.20	0.10	0.10	0.10	0.10	0.20

Fuente: Elaboración propia con base en SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1990-2015 e INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales

También se propició la reducción del gasto de capital, afectando con ello la inversión física del sector público a pesar de que el gasto no programable (destinado al servicio de la deuda), se ha mantenido en los últimos 15 años a niveles que representan un 6% del PIB, como se muestra en el cuadro 2. En cambio, la inversión pública federal disminuyó su participación al pasar de 5.42% respecto al PIB en la década de 1980, a 2.88% en la década siguiente y a 2.82% en la última década. No obstante, a partir de 2009 la participación de la inversión se incrementó a niveles por encima del 4%, manteniendo esta tendencia en los últimos cinco años, siendo en el año 2014 donde se alcanzó una mayor participación respecto al PIB (4.80%).

Por otro lado, ante la situación estructural de pobreza y desigualdad prevaleciente en la estructura socio-económica de México, la respuesta gubernamental fue incrementar el gasto social. Sin embargo, la evidencia de la situación económico-social muestra que la acción gubernamental no ha conseguido los objetivos planteados. Gran parte de la ineficacia se debe a la permanencia de esquemas institucionales y prácticas económicas y sociales, que dificultan la distribución

equitativa con respecto al acceso a servicios de alimentación, vivienda, educación, salud, laborales, financieros, entre otros. Además, debe considerarse que los constantes ciclos recesivos de la economía mexicana han impedido mantener un ritmo de crecimiento sostenido y han contribuido a ampliar la brecha existente entre los individuos en materia de ingreso personal. En este sentido, el estancamiento en materia de distribución del ingreso ha hecho que los grados de concentración de la riqueza sean los más elevados del mundo y los grados de pobreza se mantengan.

Bajo este panorama, Hernández (2016) encuentra que la principal razón que explica la ineficacia del gasto ejercido a través de los programas sociales está en que dichos programas han sido capturados por grupos de interés, producto de la definición laxa de los objetivos de los programas. Esta situación ha provocado, además, que la incidencia en la distribución del ingreso sea regresiva en términos generales, pues quienes mayores aportes realizan al financiamiento del gasto público, en términos de la proporción de su ingreso percibido, son quienes reciben menos beneficios, aún cuando los rubros de mayor crecimiento hayan sido los del subsidio eléctrico en tarifas residenciales, el gasto en pensiones y transferencias directas, confirmandose que los programas sociales no han tenido ni una incidencia redistributiva fuerte ni tampoco han tenido éxito en el combate a la pobreza.

IV. La Experiencia de las Finanzas Públicas y el (Anti)Crecimiento Económico.

Aunque resulta difícil evidenciar una relación causal entre las finanzas públicas y el crecimiento económico, resulta incuestionable que, de una manera u otra, el nivel y composición de los gastos e ingresos públicos tengan efectos tanto sobre las fluctuaciones de las variables macroeconómicas como sobre la tendencia de la producción. Sin embargo, es usual que se argumente que elevados niveles de gastos requieren de elevados niveles de ingresos públicos y ambos son perjudiciales para el crecimiento económico.

A pesar de esta disyuntiva respecto a los efectos fiscales, conceptualmente se acepta el hecho de que las distintas funciones del gasto público y la estructura fiscal a través de la cual se financia el sector público, influyen en las decisiones económicas y en la actuación de los agentes privados. Sin embargo, como Martner et al (2013) señalan, producto de la legitimación de la función pública en el ámbito económico y social generado a través de la provisión de bienes públicos

meritorios⁵ en materia de educación, salud, pensiones universales e inclusión social, el papel de los gastos e ingresos públicos han resurgido.

Sin embargo, la característica común a lo largo de los últimos años en la mayoría de las economías desarrolladas y emergentes ha sido la de privilegiar la creación, mantenimiento o incremento de las infraestructuras económicas y sociales, por encima del gasto corriente y del costo financiero, para alentar sus procesos de crecimiento. En cambio, en México ha ocurrido justamente lo inverso, se han destinado más recursos a los gastos de operación (gasto corriente), transferencias y subsidios y gasto no programable por encima de la inversión física directa, provocando así procesos de anticrecimiento.

Dada la lógica anterior, cabe hacer notar que la participación del gasto público total en el producto interno bruto de la economía mexicana pasó de un promedio anual de 36.58%, en la década de los ochenta del siglo pasado, a una participación de 21.93% en la década de los noventa, y a una correspondiente al 22.26% en la primera década del siglo XXI, para finalmente situarse en 26.9% en 2015.

Lo anterior significa que el gasto público se triplicó en el periodo 2000-2015⁶. Así, si comparamos esta evolución del gasto público con los ingresos públicos presentados en el cuadro 1, resulta ser que el gasto público es financieramente insostenible. Como se muestra en el cuadro 3, ante la situación de desequilibrio entre los ingresos públicos, obtenidos por la tributación y explotación de recursos propiedad del Estado, y los gastos públicos, la medida recurrente, para financiar el exceso de gasto, ha sido el endeudamiento público, interno y externo. El financiamiento es un instrumento convencionalmente utilizado para financiar los déficits provocados por los excesos de los gastos respecto a los ingresos públicos.

⁵ Un bien público meritorio es aquel que es subconsumido en una economía de mercado pero crea externalidades positivas bajo un marco de miopía de los agentes económicos.

⁶ En este sentido, Nuñez (2016) muestra como los recortes anunciados en el gasto público han sido una falacia, pues, sobre todo, desde 2012 éste ha aumentado en términos reales a una tasa superior al 4% promedio anual.

Cuadro 3. Evolución y Estructura del Déficit Público y su Financiamiento en México: 2000-2015.

CONCEPTO	MILLONES DE PESOS								
	AÑOS								
	2000	2005	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
BALANCE PRESUPUESTARIO	-60,453.2	-10,196.0	-271,691.3	373,505.3	-360,235.8	-405,775.4	-377,906.3	-544,989.1	-625,886.4
BALANCE FINANCIERO	-143.5	70.6	-1,794.7	2,984.9	6,777.7	2,566.0	3,675.1	1,912.7	-11,800.7
BALANCE PÚBLICO	-60,596.7	-10,125.4	-273,486.0	-370,520.4	-353,458.1	-403,209.4	-374,231.2	-543,076.4	-637,687.1
FINANCIAMIENTO	60,596.6	10,125.2	273,486.0	370,520.4	353,458.1	403,209.4	374,231.2	543,076.4	637,687.1
EXTERNO	-57,748.7	-49,857.5	44,725.0	178,889.6	77,620.9	97,136.5	124,098.1	197,164.3	241,869.3
INTERNO	118,345.3	59,982.7	228,761.0	191,650.8	275,837.2	306,072.9	250,133.1	345,912.1	395,817.8
PORCENTAJE DEL PIB									
BALANCE PRESUPUESTARIO	-0.90	-0.10	-2.30	-2.80	-2.50	-2.60	-2.40	-3.20	-3.40
BALANCE FINANCIERO	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	-0.10
BALANCE PÚBLICO	-0.90	-0.10	-2.30	-2.80	-2.40	-2.60	-2.30	-3.20	-3.50
FINANCIAMIENTO	0.90	0.10	2.30	2.80	2.40	2.60	2.30	3.20	3.50
EXTERNO	-0.90	-0.50	0.40	1.30	0.50	0.60	0.80	1.10	1.30
INTERNO	1.80	0.60	1.90	1.40	1.90	2.00	1.60	2.00	2.20

Fuente: Elaboración propia con base en SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1990-2015 e INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales

Aunque puede destacarse que el financiamiento público impositivo se ha mantenido en promedio en el periodo 2000-2015 en alrededor del 40% del total de los ingresos tributarios, es innegable su tendencia creciente en el último año del periodo, donde pasó a constituir el 55.3% del total de los ingresos recaudados. De éstos, los ingresos tributarios directos son quienes tienen una tendencia creciente al promediar 54%, en tanto los ingresos tributarios indirectos promedian el 46% del total de ingresos tributarios con una tendencia descendente en su participación respectiva, durante el periodo considerado (por ejemplo, estos impuestos descendieron del 56% en 1990 a 43% en 2010).

A partir de lo anterior, puede afirmarse que la evolución y estructura de la composición de los ingresos públicos, refiera que la carga fiscal de los gastos públicos en México no recae directamente sobre el ingreso de los contribuyentes, sino que éstos vienen sufriendo de un ilusionismo fiscal provocado por la irresponsabilidad fiscal en materia de financiamiento del gasto público⁷, misma que se traduce en el incremento del flujo anual del déficit público de 0.9%

⁷ La falta de responsabilidad fiscal se expresa cuando se tiene una reducida preocupación por la elevación de los ingresos tributarios propios y elocuente expansión por el gasto público, justificado por el estímulo de transferir el financiamiento del déficit mediante el endeudamiento.

del PIB en el año 2000 a 3.5% del PIB en el año 2015 y, por tanto, del aumento de la deuda pública y de los costos financieros asociados.

Aunque no existe una causalidad definida entre la deuda pública y el crecimiento económico, autores como Reinhart & Rogoff (2010), Panizza & Presbitero (2012), CEPAL (2012), entre otros, han encontrado, empíricamente, un vínculo negativo cuando el stock de deuda pública alcanza un nivel, como porcentaje del PIB, mayor al 50%. En este sentido, el consenso teórico señala que si los niveles de deuda pública son altos para una economía en particular, entonces no es recomendable aplicar una política expansiva para tratar de sacar a una economía de una recesión pues un incremento del déficit público puede dar lugar a un descenso de la inversión y el consumo privados (por medio del conocido efecto crowding-out), anulando el efecto de un aumento del gasto público o de una reducción de impuestos en la demanda agregada.

Sin embargo, paradójicamente, una reducción del déficit público podría acelerar el crecimiento económico cuando la deuda pública es alta e insostenible, pues la reducción del financiamiento público suele presionar a la baja las tasas de interés, alentando la inversión y elevando el valor de los activos (efecto riqueza). Esto puede incentivar el consumo y la inversión privados (demanda agregada). De aquí se deduce la recomendación ortodoxa acerca de que los ajustes fiscales basados principalmente en el recorte de las subvenciones, las transferencias (las pensiones, por ejemplo) y las remuneraciones del sector público, suelen ser más duraderos y pueden tener efectos expansivos sobre la economía por medio de la reducción del déficit público. En cambio, los que se logran elevando los impuestos suelen ser contractivos e insostenibles.

Dado lo anterior, resulta pertinente recordar que en la historia económica moderna de México están presentes las dos situaciones. En la década de 1970 se observó un crecimiento de la deuda pública que llegó a ser alrededor del 80% del PIB, alentado por la necesidad de financiamiento del déficit público. Para la década siguiente, la prevalencia de esta situación, combinada con una escasez de capital, provocó un incremento de las tasas de interés internacionales y una fuerte devaluación de la moneda que se tradujo en un aumento de los pasivos dolarizados y en un freno al crecimiento económico. Así, el presupuesto público entró en una dinámica explosiva, donde

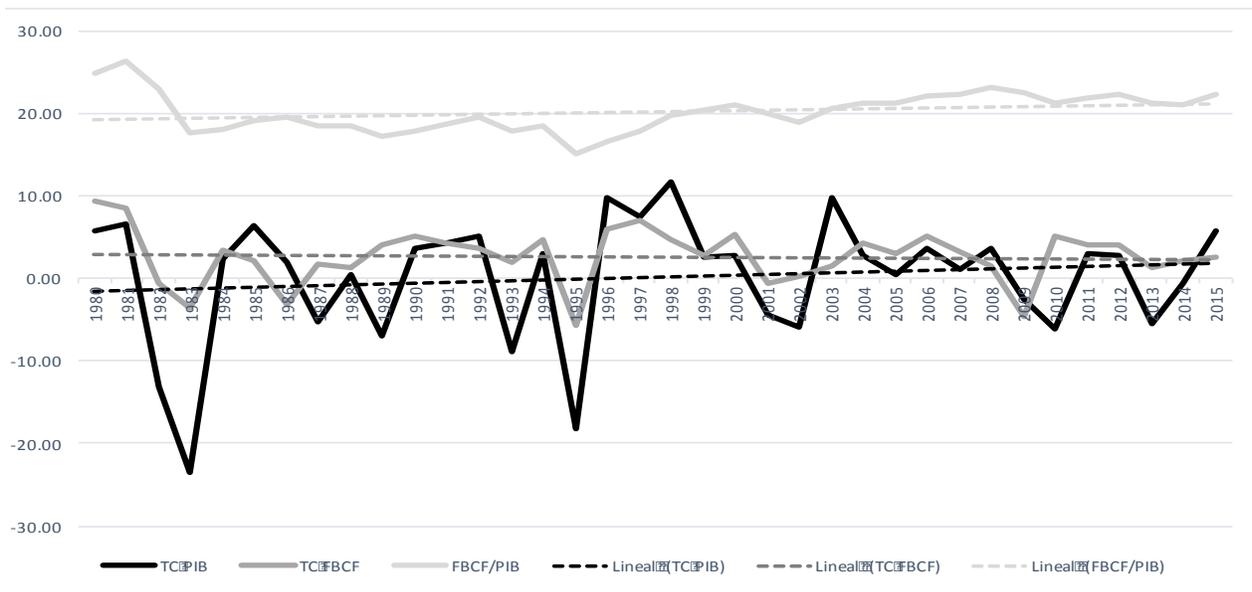
una proporción creciente de los ingresos públicos fue absorbida por el servicio de la deuda⁸. No obstante, el freno a esta bola de nieve se dio en la década de 1990 con la reducción del servicio de la deuda y el aliento al crecimiento económico generado por la combinación de medidas de reestructuración productiva, obligadas por la liberalización económica, y la generación sistemática de superávit primarios.

Sin embargo, el centro de la problemática es que se carece tanto de la capacidad organizativa para elevar la recaudación tributaria en el corto plazo como de mercados de capital internos desarrollados, necesarios para respaldar el financiamiento de infraestructura económica y social requeridas. Esto significa la existencia de una *fragilidad estructural* de las finanzas públicas y justifica el estímulo de transferir el financiamiento del déficit mediante el endeudamiento, el cual puede ser provisto mediante el crédito interno o externo.

Sin embargo, de acuerdo con la estructura fiscal presentada en el cuadro 3, desde 2009 se muestra un repunte de la deuda para financiar los déficit públicos crecientes. Dada la situación de la crisis mundial de 2008, el sector público se vio obligado a demandar fondos privados, generando presiones adicionales sobre la tasa de interés e incrementando así el costo de la inversión pública y privada. Ello puede explicar, en alguna medida, la razón del porqué el ritmo de la inversión fija bruta en esta última década solo haya crecido 2% en promedio, lo cual favoreció a limitar el potencial de crecimiento a largo plazo de la economía mexicana en ese mismo periodo. Adicionalmente, esta situación genera descontrol financiero para el sector público, por lo que sus gastos no programables se incrementan considerablemente absorbiendo gran parte de sus recursos presupuestales en detrimento de otros rubros que pudiesen alentar el crecimiento económico.

⁸ De acuerdo con datos de la *Cuenta de la Hacienda Pública*, en la década de 1980, el costo financiero (gasto no programable) llegó a constituir un tercio del gasto total ejercido. Dado que esta situación fue generalizada en buena parte de América latina, la CEPAL la acuñó como el *pecado original* que dio origen a una gran bola de nieve económica en la región.

Gráfica I. Evolución y Participación de la Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF) en el PIB, 1980-2015



Notas:

1. TC PIB indica la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto, TC FBCF indica la tasa de crecimiento de la Formación Bruta de Capital Fijo y FBCF/PIB indica la participación de la Formación Bruta de Capital Fijo en el PIB.
- 2.- Las líneas punteadas muestran las tendencias de las series.

Fuente: Elaboración propia con base a INEGI,

Sistema de Cuentas Nacionales de México.

En lo que respecta a la participación de la inversión del sector privado en la formación bruta de capital, como fuente de crecimiento económico, de acuerdo con la gráfica 1, puede observarse que ésta tiene una tendencia decreciente a lo largo del tiempo. De tener una participación de 25.73% respecto al PIB en 1980, la formación bruta de capital fijo descendió a un promedio anual de 19.62% en la década de los ochenta, 17.85% en la década de los noventa del siglo pasado hasta llegar a 20.09% en el periodo 2000-2015. A este respecto, Hernández (2010) muestra que el comportamiento de la formación bruta de capital fijo ha sido congruente con la disminución de la inversión extranjera directa, debido a que el ahorro externo se ha redirigido a la inversión de cartera. Ello contribuye a explicar el dinamismo decreciente del mercado interno que ha propiciado el bajo ritmo de crecimiento de la economía mexicana.

Por consecuencia, estos hechos ponen de manifiesto la vulnerabilidad de las finanzas públicas en México y el consecuente fomento de políticas de *anticrecimiento* que se manifiestan, en el caso de la economía mexicana, por un bajo impulso a la actividad económica, donde ni la inversión pública ni el gasto social han sido determinantes para el crecimiento económico. En este sentido,

Hernández (2010 y 2016) demuestra que esta situación no es más que un reflejo de deficiencias estructurales en el aparato productivo que han prevalecido durante los últimos treinta años, provocado por la ineffectividad del gasto de inversión, tanto público como privado, y de la política social asistencialista llevada a cabo.

V.- Consideraciones Generales.

El análisis de las finanzas públicas y de su estructura fiscal de México muestra una composición regresiva en materia productiva respecto al gasto público. Una de las razones que explican esta situación es la necesidad de financiamiento de gastos públicos con poco o nulo efecto sobre la actividad productiva. Además, la carga del costo financiero que genera el endeudamiento, termina por mermar la oferta de servicios que podría mejorar la productividad de los factores y generar mayores ingresos tributarios en medida suficiente como para financiar los futuros reembolsos e intereses de la deuda.

Si a lo anterior agregamos que se han canalizado recursos a la provisión de servicios asistencialistas, con el objetivo implícito de tan solo mantener los niveles y no de erradicarlos (v.gr. la pobreza), entonces se puede afirmar que el diseño⁹ y manejo inadecuado de las finanzas públicas representa el origen de la debilidad estructural que impide el impulso económico generando, por lo contrario, una dinámica de represión de la capacidad productiva que definimos como *anticrecimiento*. En este sentido, puede concluirse que, en términos de las finanzas públicas, los elementos que han contribuido a la reducción del ritmo de crecimiento de la economía mexicana han sido, por un lado, la recomposición del gasto público utilizado en actividades no productivas y, por el otro, la ausencia de un fortalecimiento del sistema tributario.

Referencias.

CEPAL. *Cambio Estructural para la Igualdad: una Visión Integrada del Desarrollo*, Santiago de Chile.

⁹ Por ejemplo, un error de programación financiera en la presupuestación es la sobre estimación del crecimiento económico, que conlleva a que el gasto programado originalmente difiera del gasto ejercido y ello impacte negativamente en la eficiencia del gasto público, como Nuñez (2016) ha mostrado.

- Doménech, R. y J. R. García. (2002). “Optimal Taxation and Public Expenditure in a Model of Endogenous Growth”. *Topics in Macroeconomics*, Volumen: 2, No.1, pp. 1-26.
- Hernández Mota, José Luis. (2010). “Inversión Pública y Crecimiento Económico: Hacia una Nueva Perspectiva de la Función del Gobierno”, *Economía Teoría y Práctica*, No. 33, pp. 59-95.
- Hernández Mota, José Luis. (2013). “Consideraciones en torno a una Reforma Fiscal Sustentable en México”, *Economía Informa*, no. 378, pp. 3-13.
- Hernández Mota, José Luis. (2016). “Evaluación de las Reformas Sociales en México, 1990-2014”, en Pascual García-Alba Iduñate et al (Coords.), *Análisis y Controversias sobre las Actuales Reformas Estructurales*, México: Serie Mayor Porrúa-UAM, pp. 457-488.
- Jones, L., R. Manuelli, y P. Rossi. (1993). “Optimal Taxation in Models of Endogenous Growth”, *Journal of Political Economy*, 101(3), pp. 485-517.
- Martner, Ricardo, Andrea Podeste e Ivonne González. (2013). *Políticas Fiscales para el Crecimiento y la Igualdad*, Serie Macroeconomía del Desarrollo. Santiago de Chile: CEPAL.
- Moreno-Dodson, B. (2012). *Is Fiscal Policy the Answer? A Development Country Perspective*, Washington: The World Bank.
- Musgrave, Richard & James Buchanan. (1999). *Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State*, Cambridge: The MIT Press.
- Nuñez González, Leonardo. (2016). *Presupuesto de Egresos Ficticio: el Gasto Real del Gobierno en la Cuenta Pública*, Tesis de Maestría, CIDE. [https://www.academia.edu/29298600/Presupuesto de Egresos ficticio el gasto real del gobierno en la Cuenta Pública](https://www.academia.edu/29298600/Presupuesto_de_Egresos_ficticio_el_gasto_real_del_gobierno_en_la_Cuenta_Pública)
- Panizza, Ugo & A. Presbitero. (2012). “Public Debt and Economic Growth: Is there a Causal Effect?”, *MoFiR Working Paper No. 65*.

Reinhart, Carmén & Kenneth Rogoff. (2010). “Growth in a Time of Debt”, *American Economic Review*, 100(2), pp. 573-578.

Tanzi, Vito. (2009). “The Role of the State and Public Finance in the Next Generation” in Martner, Ricardo (editor), *Las Finanzas Públicas y el Pacto Fiscal en América Latina*, Serie Seminarios y Conferencias No 54. Santiago de Chile: CEPAL, pp. 13-36.