

El círculo vicioso del gasto público

Introducción

La aprobación del presupuesto de egresos para el 2018 volvió a cumplir con su ciclo político: un fuerte debate en el Poder Legislativo que tiene incidencia marginal sobre la propuesta original del Poder Ejecutivo. De igual forma, la actividad y reflexión legislativa tiene una limitada repercusión sobre la eficacia y eficiencia del gasto público, es decir, en los resultados alcanzados por el ejercicio presupuestal.

En esta ocasión las necesidades eran mayores: la situación de emergencia provocada por los huracanes y sismos que asolaron algunas entidades de la república obligó a la reasignación de recursos para tratar de resarcir los enormes daños que sufrieron la población, empresas e infraestructura pública en estados como Morelos, Oaxaca, Chiapas y la Ciudad de México. Para atender dichas necesidades se requería más del Poder Legislativo, particularmente en materia de infraestructura y edificación de vivienda. Existen mexicanos damnificados que deberán reconstruir sus hogares pagando préstamos a tasas que prácticamente son las comerciales.

La estimación oficial afirma que el daño no excede los 50 mil millones de pesos, y de acuerdo con lo aprobado por los legisladores se tienen recursos suficientes para enfrentarlo. Si el Estado mexicano hizo bien su tarea, no volveremos a ver historias como las de 1985: hoy siguen existiendo ciudadanos que no tienen un hogar por los sismos de hace tres décadas.

En la aprobación del presupuesto de egresos los diputados recurrieron al mismo mecanismo ya transitado anteriormente: el uso de los esquemas de papel ampliamente conocidos, como elevar la cotización esperada en el precio del petróleo y la depreciación del peso frente al dólar, que les otorgaron recursos adicionales en la Ley de Ingresos para poder solventar los gastos excepcionales. Utilizaron el margen que el Poder Ejecutivo les otorga año con año.

Con una nueva estimación de ingresos y la reasignación realizada en las erogaciones de algunas partidas, los diputados terminaron aprobando un presupuesto que en esencia sigue la misma lógica de lo propuesto por el gobierno federal.

La razón es simple, el órgano legislativo carece de capacidad técnica para hacer propuestas de fondo a los problemas estructurales que enfrenta el gasto público.

El primer reto que no se quiere abordar es la baja eficacia y eficiencia de las erogaciones públicas. De acuerdo con el INEGI, para el periodo 2004-2016 el valor agregado generado por el sector público en sus tres órdenes de gobierno apenas promedia un crecimiento anual de 0.2%.

En otras palabras, el crecimiento económico de 2.5% alcanzado en los últimos lustros es atribuible a la actividad del sector privado no al gasto de gobierno que, como referencia, en 2018 ejercerá recursos por más de 5 billones de pesos, una cantidad que por sí sola debería propiciar un crecimiento del PIB de por lo menos 2 puntos adicionales al promedio citado.

Nuevamente, en la Cámara de Diputados no se hizo referencia a ello, simplemente porque su análisis gira en torno a cómo se asignan los recursos no a los resultados que se obtienen. La política fiscal sigue sin contribuir al crecimiento de México, su mayor preocupación reside en mantener un equilibrio financiero estrictamente

contable y no que sea resultado de una nación que crece vigorosamente y que con ello promueve el desarrollo social. Prefieren el gasto social asistencial.

El segundo elemento se refiere al callejón sin salida en el que se encuentran las finanzas públicas. El gobierno mexicano ha generado una dependencia por el endeudamiento. Así ocurrió en las décadas de los 70 y 90 del siglo pasado y partir del 2009. Ello condujo a la falta de sostenibilidad fiscal: los ingresos no son suficientes para enfrentar los compromisos contraídos por la deuda reconocida y los pasivos contingentes.

Lamentablemente, desde la década de los años ochenta, el desequilibrio propiciado por los gastos improductivos se busca controlar limitando la parte productiva: la inversión. La evidencia es contundente. Durante los últimos años las tendencias de los recursos asignados a la inversión pública fueron recortados para limitar el ritmo de endeudamiento improductivo en el que se incurrió desde el 2009.

Al igual que en décadas pasadas, no se castigó al gasto corriente, el más improductivo. El ajuste fiscal se hizo en los recursos asignados a la construcción de las obras de ingeniería que México requiere para modernizar su infraestructura. De igual forma se moderó lo asignado a la estructura educativa y de salud.

En a contracorriente el costo financiero de pagar los intereses del endeudamiento va al alza: más de 663 mil millones de pesos se destinarán a ello durante 2018.

Además, desde el 2007 se han aplicado diversas disposiciones para disminuir los beneficios tributarios que reciben empresas y trabajadores. De acuerdo con el Presupuesto de Gastos Fiscales, en 2005 eran más 6.6% del PIB, para el 2018 la prospectiva es de solamente 3.5%.

La estrategia aumenta los ingresos del gobierno, pero disminuye la capacidad de inversión y consumo del sector privado. La única forma para que el mecanismo sea positivo es que genere crecimiento económico.

El problema: ello no ocurre, el valor agregado del sector público alcanzó un crecimiento promedio anual de 0.2% en el periodo 2004-2016 y de (-) 0.3% en 2013-2016. La transferencia de recursos alivia la sostenibilidad fiscal del gobierno, pero reduce la capacidad de crecimiento económico del PIB.

Con la aprobación del presupuesto para el 2018 se cierra un nuevo ciclo político y de administración pública, pero se deja pendiente una de las transformaciones más relevantes que debe realizarse en el país: elevar la calidad del gasto para convertirlo en una fuente de desarrollo económico y no en una de preocupación por la debilidad de las finanzas públicas.

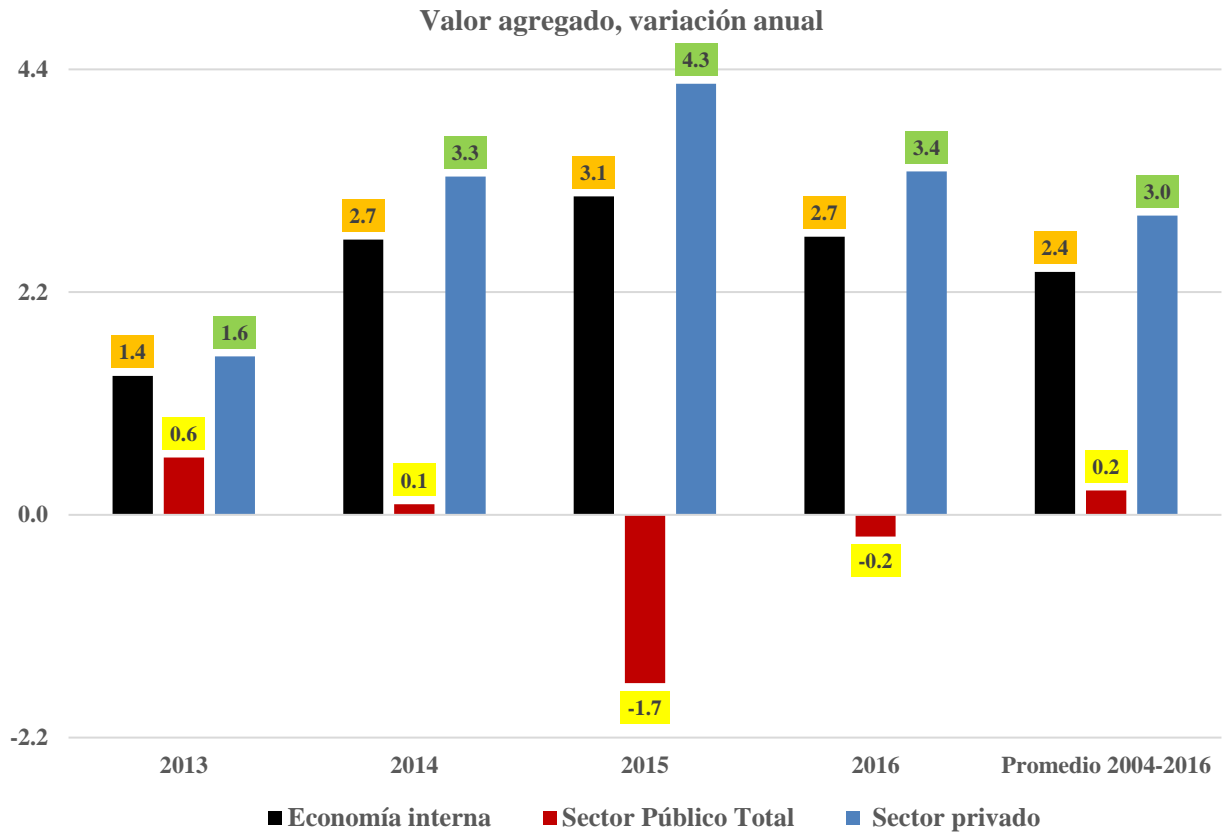
Cualquier cambio deberá esperar hasta después del resultado de la elección presidencial que viene.

La debilidad de las finanzas públicas

1. Escasa contribución al crecimiento económico. La gráfica 1 muestra una de las realidades del sector público mexicano en sus tres niveles de gobierno: entre el 2004 y el 2016 el valor agregado promedio generado por su operación y gasto solamente promedio 0.2% cada año. Cuando se toma en consideración que tan solo el sector público federal ejerce un presupuesto superior a los 5 billones de pesos lo que se puede afirmar es que ello genera un gran flujo, pero no valor agregado, es decir la capacidad transformadora del sector público es prácticamente nula.

2. En contrasentido, el valor agregado del sector privado se elevó 3% en promedio anual entre el 2004 y el 2016. Lo descrito implica que para elevar la contribución del sector público a la economía:
- Se requiere aumentar su eficiencia y eficacia en los tres niveles de gobierno.
 - Es imprescindible incrementar la participación del segmento de erogaciones públicas realmente productiva: la inversión.
 - Para que ello tenga mayores efectos benéficos para la economía interna, es fundamental que el gasto público tenga mayor contenido nacional. La importación de insumos intermedios realizada a través del gasto público limita los efectos positivos para la economía y sociedad mexicana.
 - Se ejecute con transparencia y libre de corrupción.
 - Una inferencia adicional que se puede realizar versa sobre el bajo impacto que tiene la evolución del sector externo: la cifra de crecimiento promedio de la economía interna es 2.4%. Si como se puede observar México acumula déficit tanto en materia de servicios como comercial, se puede afirmar que existe una gran área de oportunidad de incrementar la contribución del sector externo aumentando el contenido nacional de las exportaciones y de los insumos que se utilizan en la producción de bienes para el mercado interno. El primer paso se debe realizar a través del gasto público.

Gráfica 1

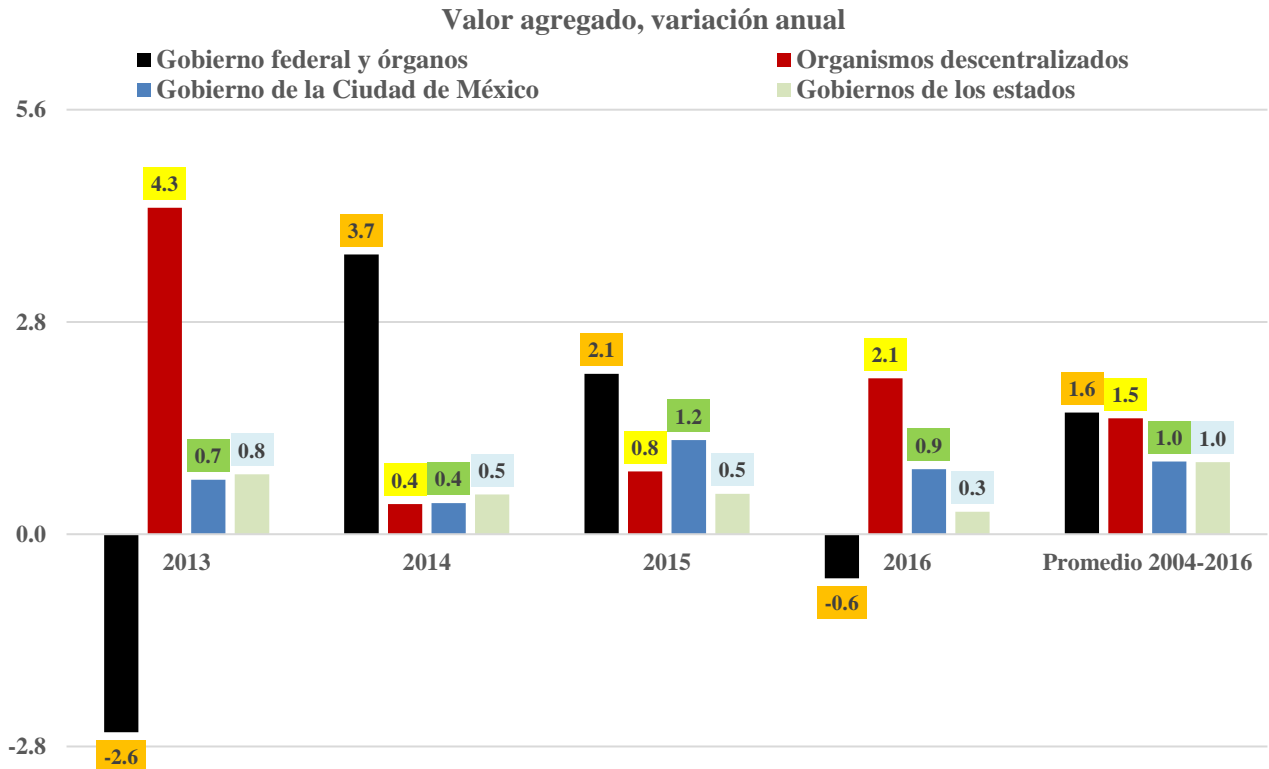


Fuente: Elaboración propia con información del INEGI.

- La gráfica 2 permite afirmar que uno de los mayores rezagos en la generación de valor agregado radica tanto en garantizar que el gobierno federal mantenga un patrón más estable y positivo en su contribución a la generación de valor agregado, como en elevar esto último a nivel del gobierno de la Ciudad de México y los gobiernos de los estados. El promedio de estos últimos solo fue de 1 % entre el 2004 y el 2016, en tanto que el del gobierno federal y órganos fue de 1.6%. Se debe reconocer que si bien esto último es mejor que lo alcanzado por los gobiernos estatales es significativamente inferior a lo alcanzado por el sector privado.
- En la gráfica 3 se encuentra otra característica del gasto ejecutado por el sector público: en los últimos 3 años las empresas públicas no generan valor agregado positivo, y la variación promedio acumulada el periodo 2004-2016

es negativa (- 0.9%). En el caso de la seguridad social se acumularon resultados negativos entre 2013 y el 2015, siendo hasta el año pasado cuando se logró revertir dicha situación.

Gráfica 2



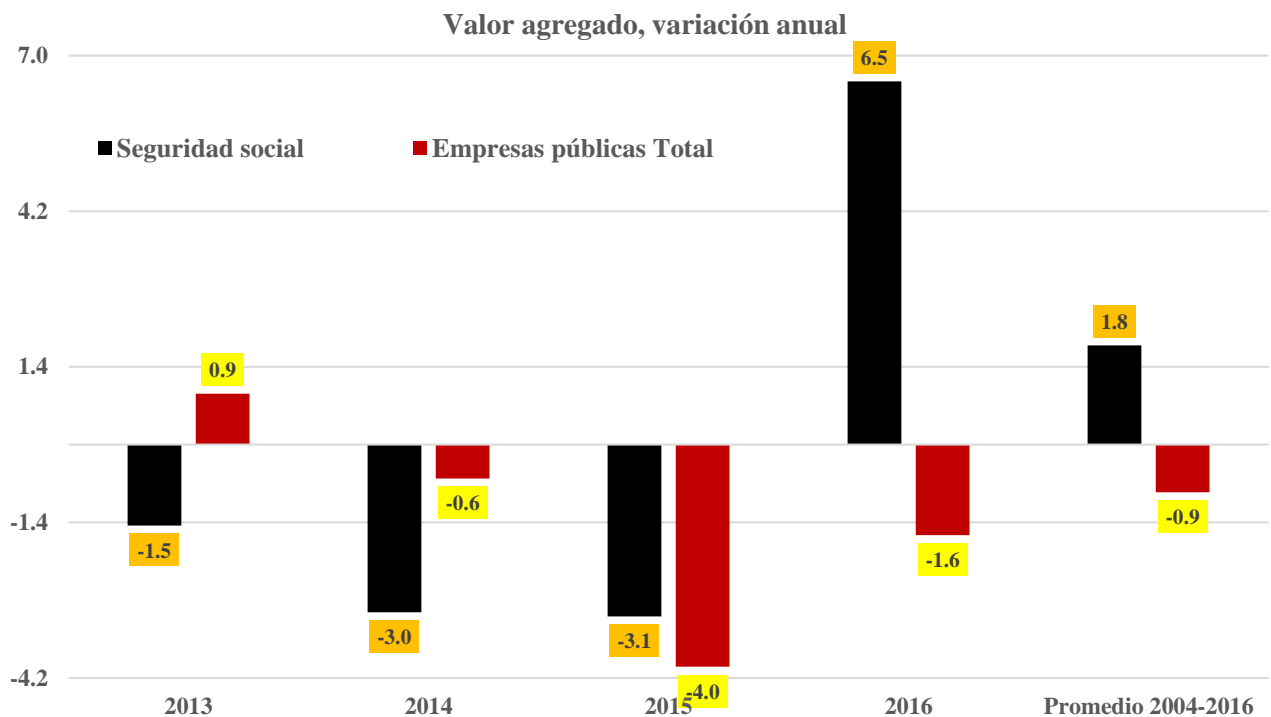
Fuente: Elaboración propia con información del INEGI.

- El problema del bajo valor agregado generado por parte del sector público no ha sido la falta de recursos, por lo menos en la parte federal. La gráfica 4 permite observar el incremento sostenido del gasto corriente neto del sector público presupuestario. Si bien parte de ello es atribuible a las erogaciones en servicios personales, se debe citar que desde el 2004 se ha ampliado la brecha entre la parte corriente total y los servicios personales. La diferencia, en esencia, es el gasto de operación ejecutado en la función de gobierno, un segmento de erogación que se ha venido ampliando sin que, como se observó anteriormente, tenga un efecto multiplicador relevante en la creación de valor agregado generado por parte del sector público federal. Por el contrario, la misma gráfica 4 pone en evidencia que el ajuste fiscal se ha centrado en la

parte de inversión física la que, en principio, debe propiciar los mayores efectos positivos en el crecimiento económico del país. Sin lugar a duda ello representa un contrasentido con las necesidades de México: se requiere mayor crecimiento del PIB, pero se disminuye la inversión que podría impulsarlo.

6. Derivado de lo anterior es claro que las finanzas públicas continúan aplicando una lógica de ajuste fiscal similar a la de los años ochenta y noventa del siglo pasado: se castiga a la parte productiva en tanto se mantiene al alza el segmento improductivo. Los resultados ya se conocen: disminuye la contribución del sector público en la generación de valor agregado y con ello su contribución al PIB: la trampa del ajuste fiscal implementado en el país durante las últimas 4 décadas.

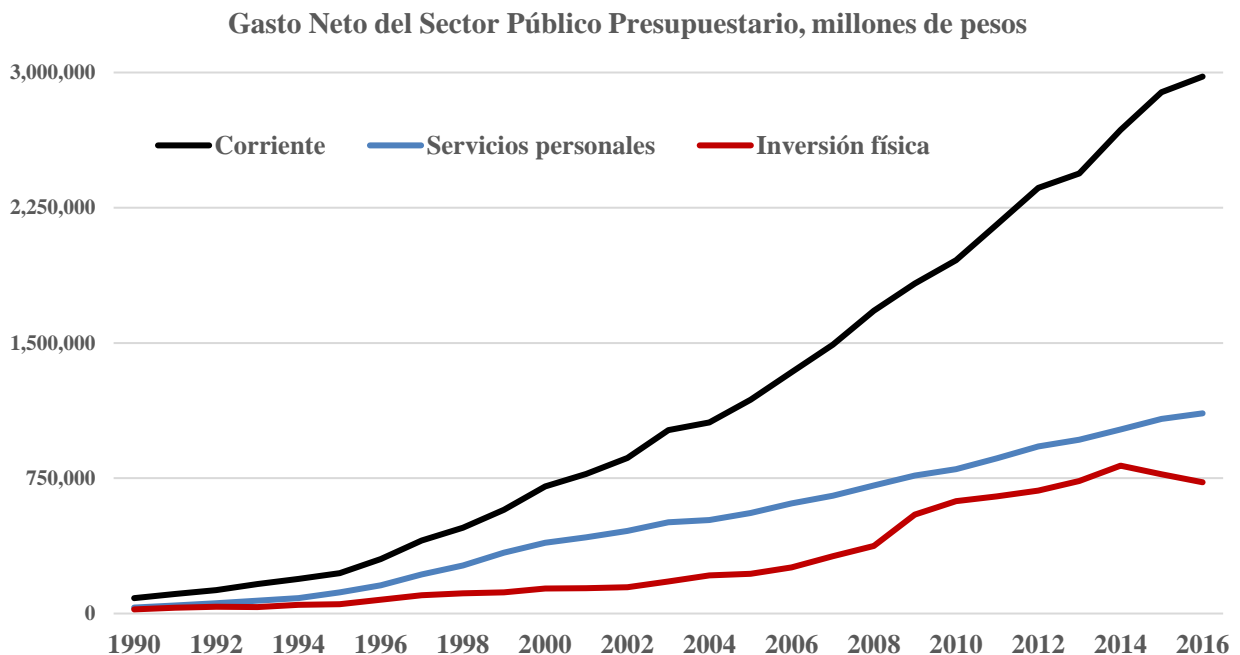
Gráfica 3



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI.

7. Otro aspecto por mencionar es el aumento de los recursos que se destinan a cubrir tanto al costo financiero de la deuda del sector público federal como a las pensiones (gráfica 5). En el primer caso es atribuible al elevado endeudamiento en el que se incurrió desde 2009 (gráfica 6) y en el segundo a la ausencia de un fondo contingente para enfrentar el pasivo contingente: durante décadas no se previó adecuadamente la formación de un fondo con las aportaciones que realizaron los trabajadores formales. Ante el incremento de la informalidad, el bajo desempeño de la economía y el aumento de otros tipos de gastos, como el costo financiero de la deuda, hoy el sector público enfrenta presiones para mantener sus finanzas sanas.

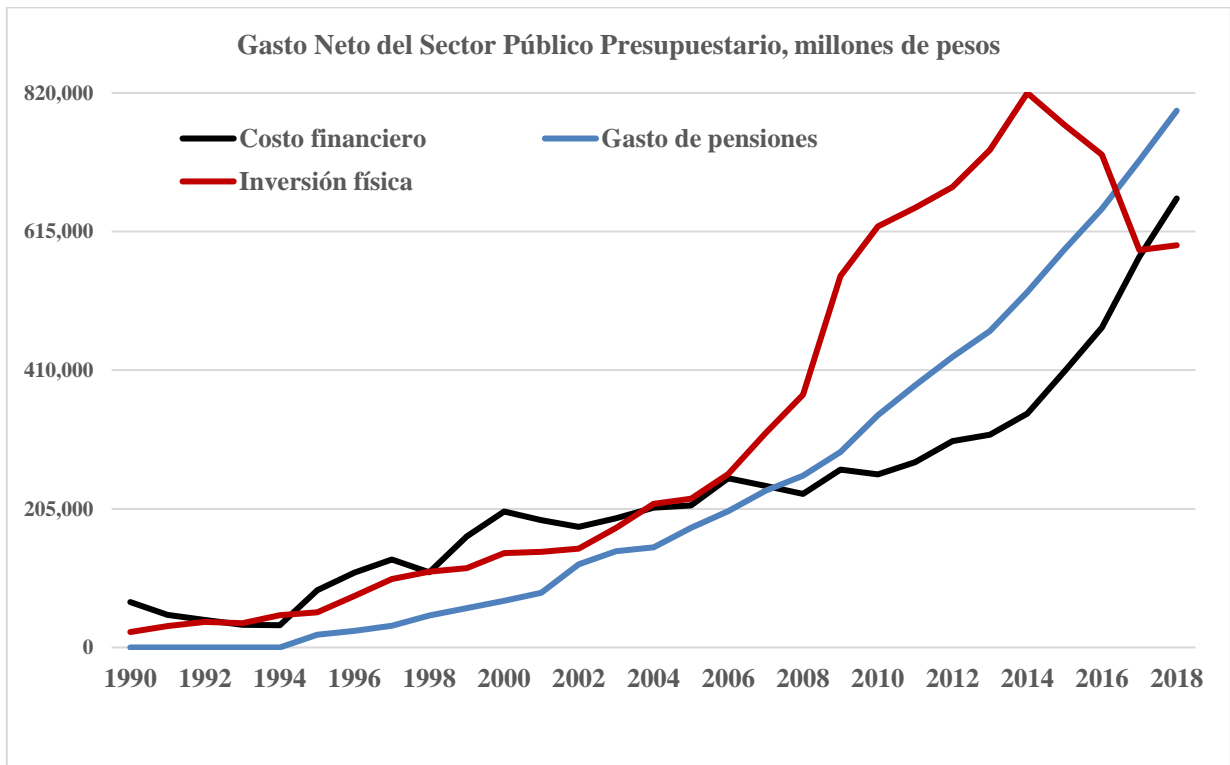
Gráfica 4



Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP.

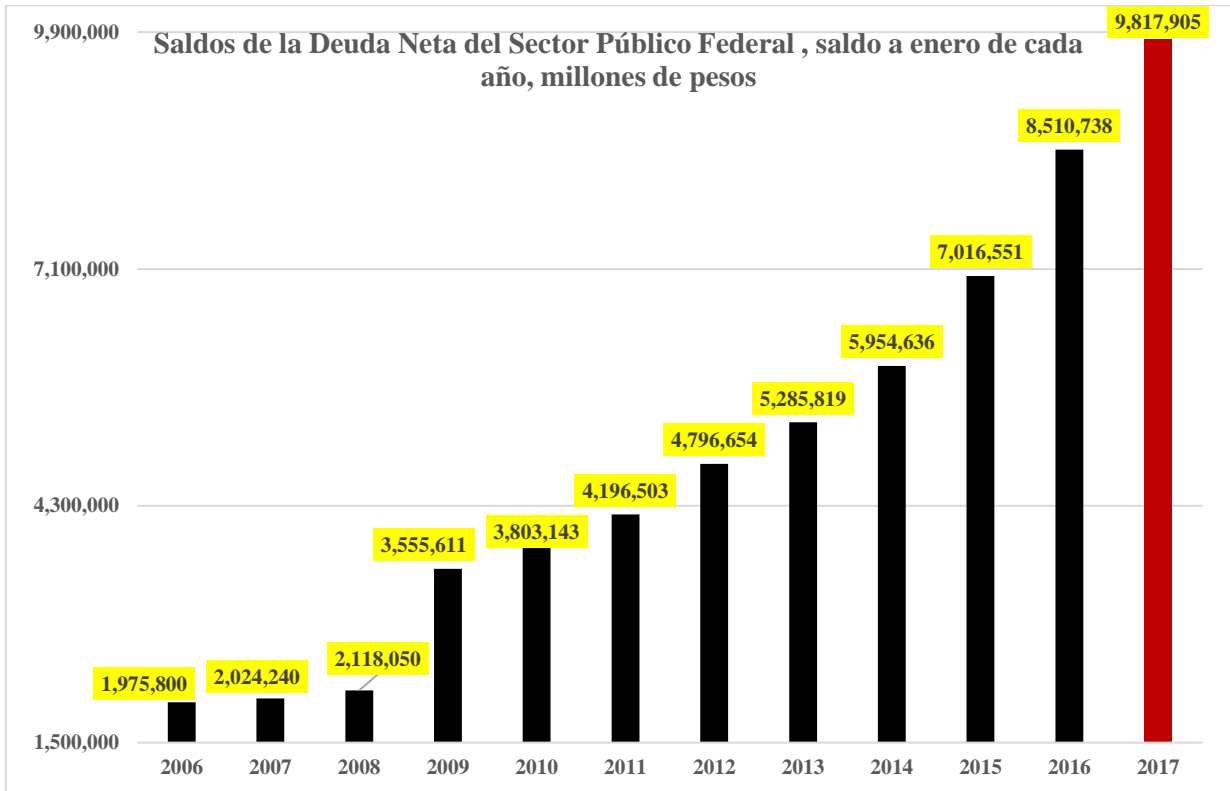
8. El aumento del costo financiero de los pasivos por pensiones los ha llevado, de manera individual, a representar una cantidad de recursos económicos superior a la que se destina a la inversión física (gráfica 5). En el caso de las pensiones se debe considerar que representan un compromiso adquirido por parte del sector público con personas que durante su vida laboral desempeñaron una función en los sectores público y privado. Hoy esa pensión les permite cubrir parte o el total de sus necesidades diarias. Para el caso del costo financiero la situación es diferente, básicamente porque constituye el resultado de un endeudamiento que en términos generales fue improductivo: el sector público no logró que ello incidiera en elevar la capacidad productiva potencial de México por dos razones: el gasto de gobierno no genera valor agregado y las restricciones financieras del gobierno lo han llevado a disminuir los beneficios fiscales que la sociedad recibía.

Gráfica 5



Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP.

Gráfica 6



Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP.

- La reducción de los beneficios fiscales que recibe la sociedad y el sector productivo mexicano se puede observar en el denominado como Presupuesto de Gastos Fiscales. De acuerdo con el Centro de Estudios de la Finanzas Públicas (CEFP) de la Cámara de Diputados este concepto implica “aquellos tratamientos de carácter impositivo que se desvían de la estructura normal de los impuestos, lo que da lugar a regímenes de excepción que implican una renuncia recaudatoria. Es decir, el gasto fiscal se refiere a los montos que deja de recaudar el Gobierno Federal por concepto de tasas diferenciadas, exenciones, subsidios y créditos fiscales, condonaciones, facilidades administrativas, estímulos fiscales, deducciones autorizadas, tratamientos y regímenes especiales, en los impuestos establecidos en las leyes federales en materia tributaria”. En principio el objetivo de esto es que dichos recursos sean manejados por hogares y empresas para que lo destinen a consumo e inversión fundamentalmente (ver imágenes 1 y 2).

Imagen 1

Estimación de Gastos Fiscales por desagregación de Impuestos

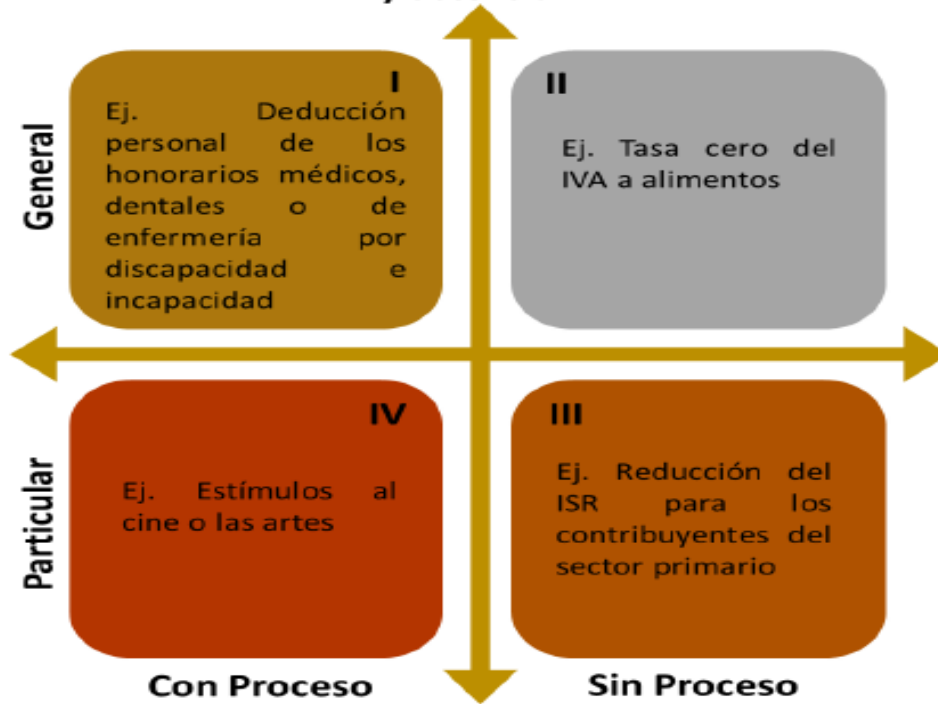


Fuente: CEFP con información de la SHCP.

10. Sin lugar a duda que la recaudación del gobierno federal aumenta cuando se eliminan beneficios para sociedad, es decir cuando disminuye el Presupuesto de Gastos Fiscales. Lo relevante aquí es ver el efecto neto de la medida: ¿se incrementa el crecimiento económico? Con otras palabras ¿Quién usa los recursos de manera más eficaz? En términos de valor agregado las cifras oficiales del INEGI muestran que es el sector privado. Hogares y Empresas propician mayor crecimiento del PIB con su gasto e inversión que el sector público. La evidencia es clara, por lo menos desde el 2004 (ver gráficas 1 a 3).

Imagen 2

Clasificación de Gastos Fiscales según tipo de aplicación y obtención

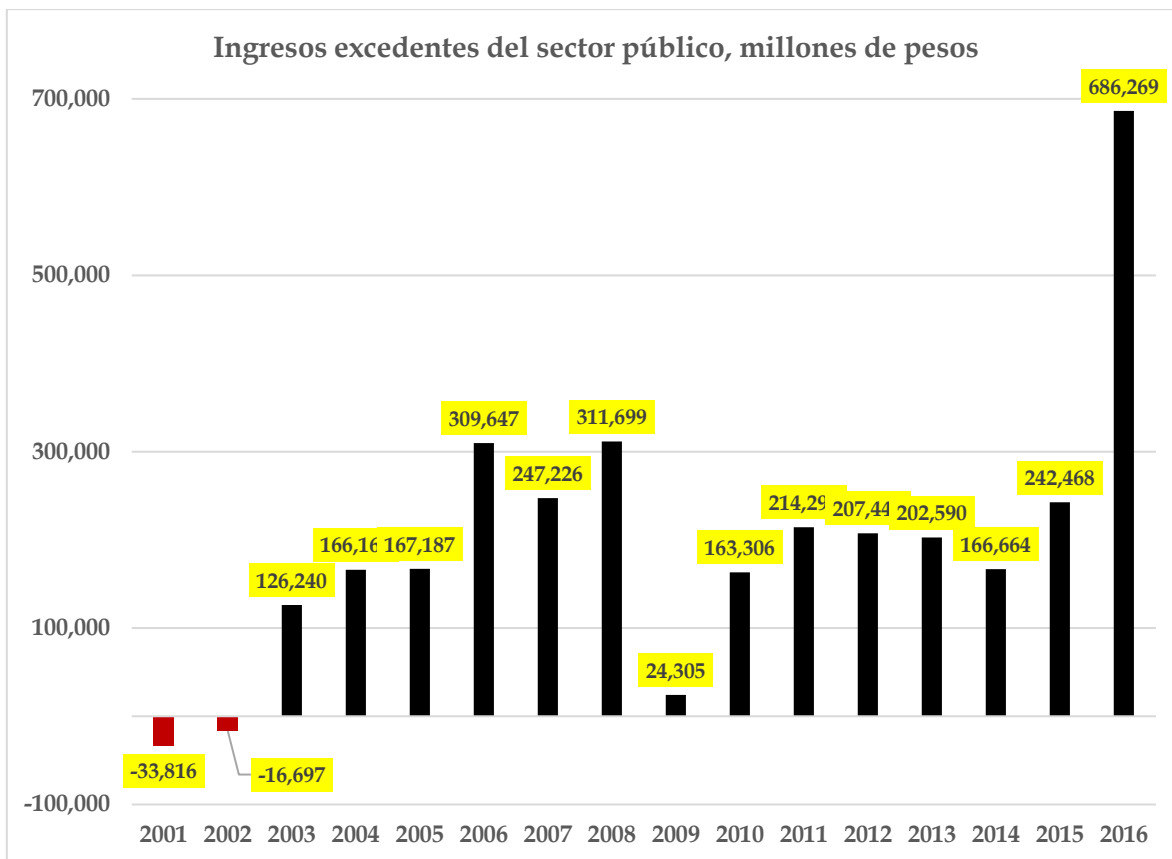


Fuente: CEFP con información de la SHCP.

11. De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la estimación del Presupuesto de Gastos Fiscales para el 2018 es de 3.5% del PIB. Si se toma en consideración que la propia SHCP estimó que el monto en 2005 representó 6.7% del PIB, lo que puede inferirse es una reducción de beneficios para sociedad en más de 3% del PIB. Lo descrito es atribuible a las diversas modificaciones fiscales que se han hecho durante la última década, cambios que han elevado la recaudación tributaria pero que no se traducen en un gasto público con mayor impacto productivo. ¿Qué habría pasado si dichos recursos se hubiesen mantenido en el sector privado?

12. Un elemento adicional: el gobierno federal incrementó su nivel de deuda desde el 2009 a pesar de que la reducción en el Presupuesto de Gastos Fiscales implicó un aumento en los ingresos del sector público en más de 3 puntos del PIB. De igual forma no puede olvidarse que esto convivió con el aumento en los precios del petróleo, los cuales se mantuvieron en niveles históricamente elevados hasta el 2012.
13. Ingresos excedentes. Entre el 2001 y el 2016 el sector público ha contado con ingresos excedentes que han sumado 3.18 billones de pesos: la captación sobrepasó lo originalmente estimado salvo en 2001 y 2002 (ver gráfica 6).
14. El problema no es la falta de recursos por la parte de los ingresos, el principal reto a superar es la falta de eficacia del gasto público.

Gráfica 6



Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP.



Instituto para el Desarrollo Industrial
y el Crecimiento Económico A.C.



Dr. José Luis de la Cruz Gallegos

Director General

Tel. +52 (55) 41 24 07 38

Móvil: 044 55 27 3217 95

E-mail: joseluisdelacruz@idic.mx

<http://www.idic.mx/>



La Voz de la Industria

<https://www.facebook.com/VozIndustria>



@IDICmx

<http://www.twitter.com/IDICmx>

D.R. © ® 2017 INSTITUTO PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO A.C.
IDIC - MÉXICO

SE PERMITE EL USO, DISTRIBUCIÓN Y DIFUSIÓN DEL CONTENIDO TODA VEZ QUE SE CITE LA FUENTE, SE VINCLE AL ARTÍCULO EN EL SITIO WEB Y SE MANTENGA LA INTENCIÓN DEL CONTENIDO. EN CASO DE QUE NO SEA DE AUTORÍA DEL IDIC A.C., SE DEBERÁ CONSULTAR CON EL AUTOR ORIGINAL.