

UNA PROPUESTA DE POLÍTICA FISCAL CONTRA-CÍCLICA EN MÉXICO



JUAN CARLOS MORENO-BRID
JOAQUÍN SÁNCHEZ GÓMEZ

*Desarrollo Económico
Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública
Congreso de la Unión
Ciudad de México, 25 de octubre de 2019*

Esta presentación forma parte del proyecto “Elementos para fortalecer la capacidad contra-cíclica de la política fiscal”. Colaboran activamente en él, Alexis Cuenca, Fernando Muñoz Darío Pazos, Abraham Pazos y Osvaldo Soto (alumnos y exalumnos de la UNAM).

CONTENIDO DE LA PRESENTACIÓN

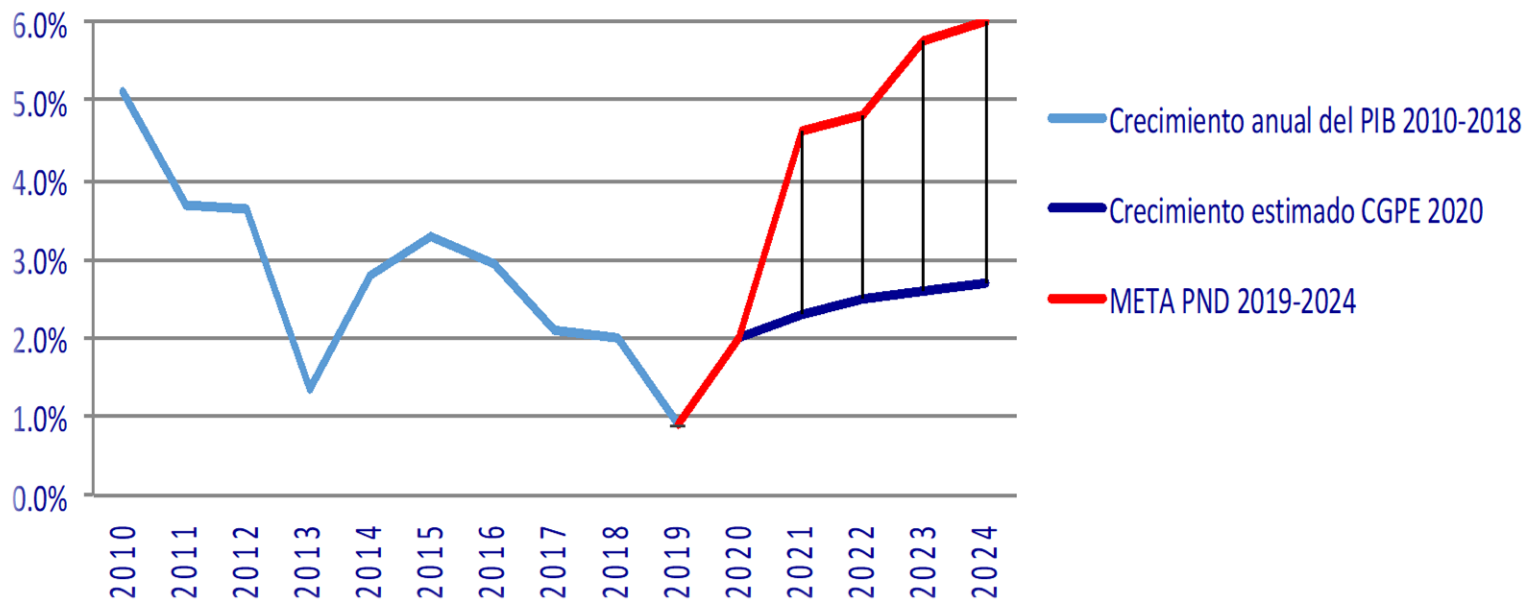


- **Semáforo rojo en la economía mexicana... y nos pasamos el alto**
- **El mundo frente a una nueva recesión mundial**
 - **Recesión en Alemania y desaceleración en China**
 - **Alertas sobre una desaceleración global: FMI, The Guardian, etc**
- **Cambios en la Política Fiscal: la necesidad de herramientas contracíclicas**
- **Una propuesta de política contracíclica, muy en línea con lo que señaló SHCP en CGPE 2020**

CGPE 2020 SUPONE CONTINUIDAD DE TENDENCIA DE LENTO CRECIMIENTO: ¡MENOR AL DEL PND 2019-24!



El escenario de crecimiento 2020-2024 de los CGPE 2020 frente al del Plan Nacional de Desarrollo

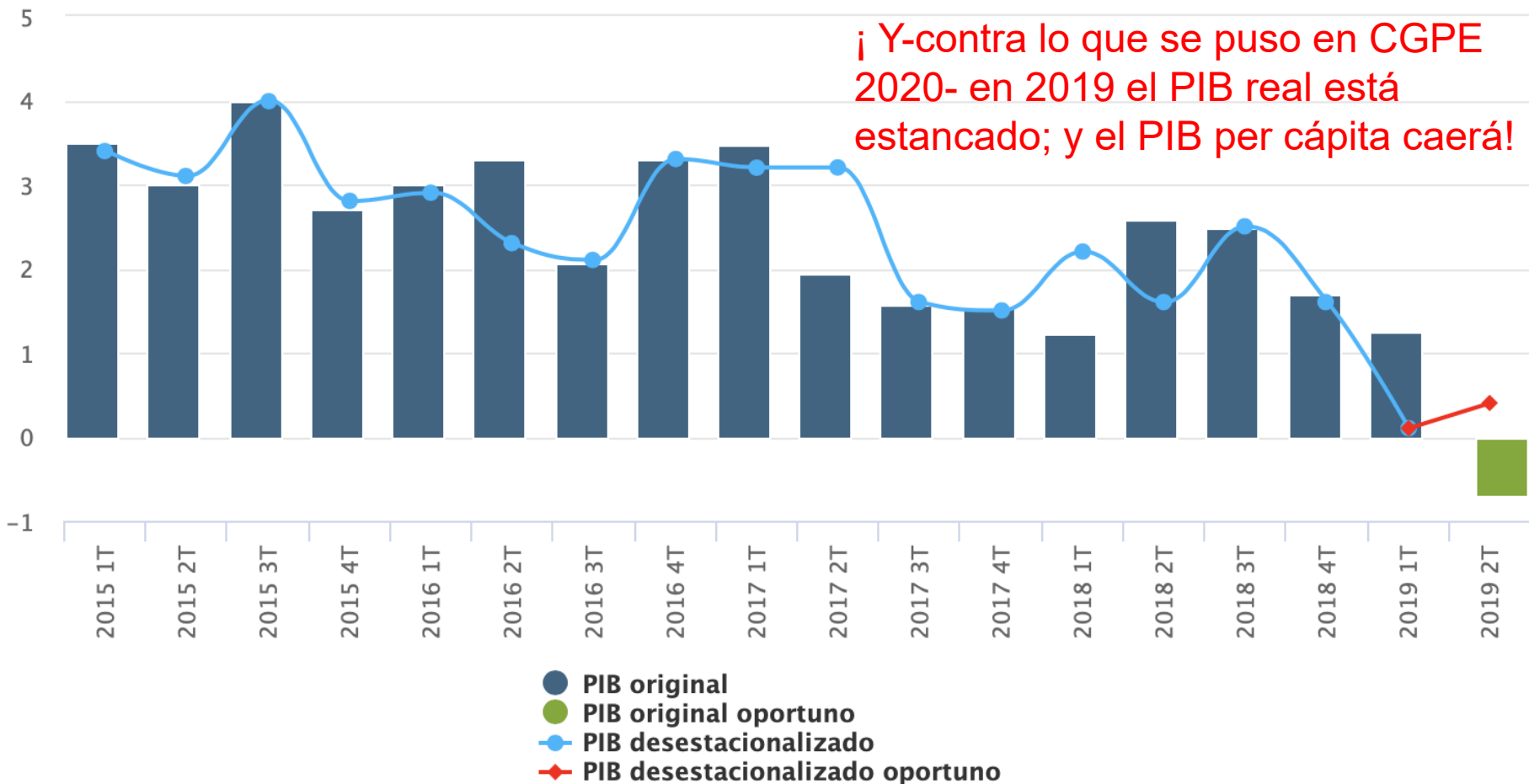


Elaborada a partir de INEGI, 2019. BIE; SHCP, CGPE 2020 y D.O.F. 12.07.10, Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

CRECER: EL GRAN RETO DE LA ECONOMÍA MEXICANA



Estimación oportuna del PIB trimestral (variación anual)

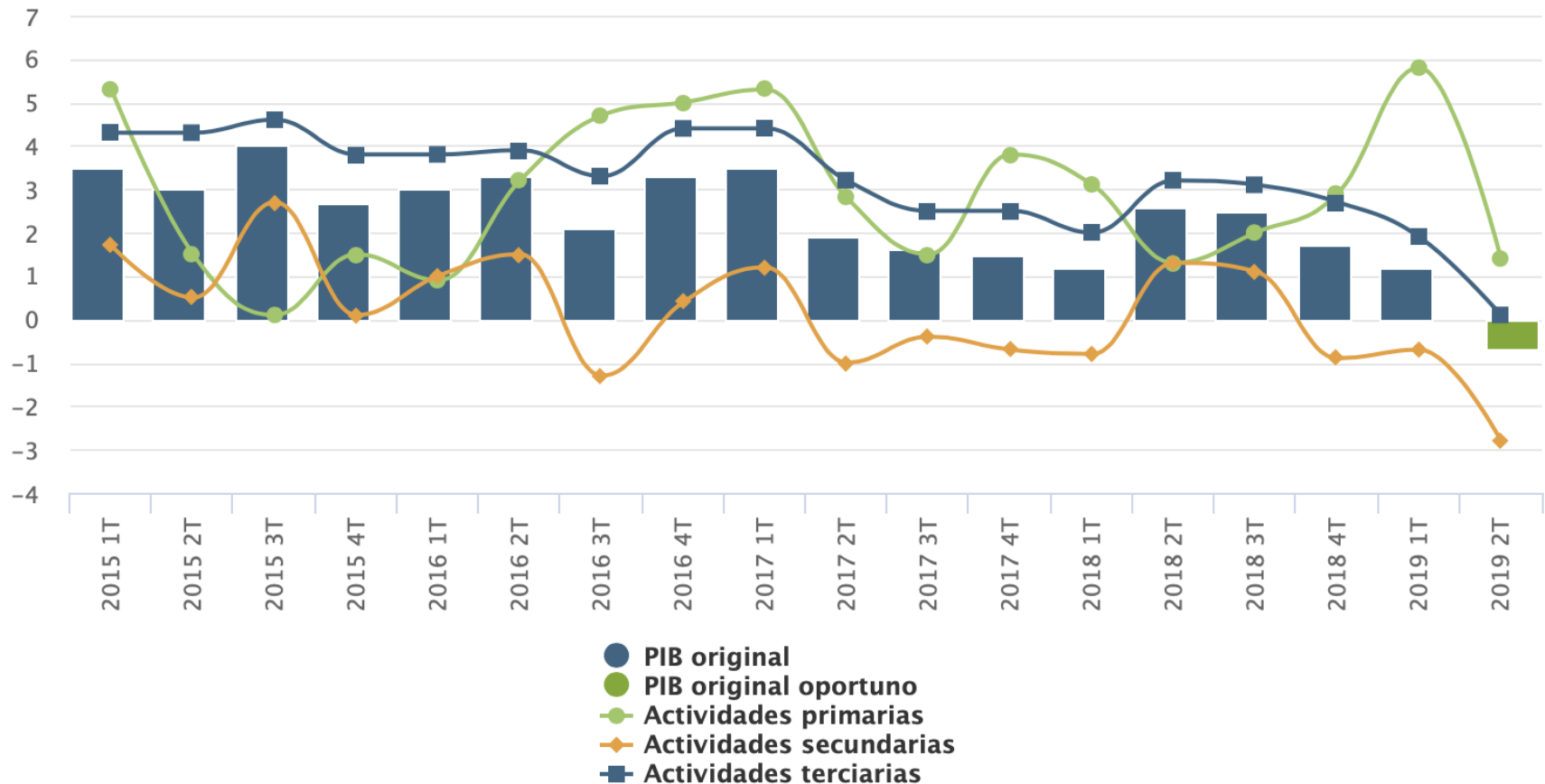


Fuente: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales



PÉRDIDA DE IMPULSO EN TODAS LAS ACTIVIDADES. CAÍDAS PERSISTENTES EN LA MANUFACTURA

Estimación oportuna del PIB trimestral (crecimiento por actividad)

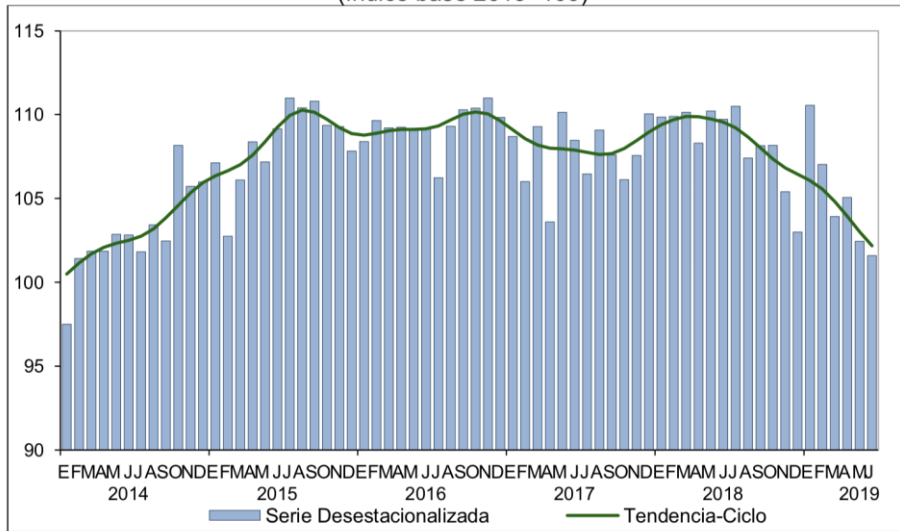


Fuente: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales

TENDENCIA EN LA INVERSIÓN A LA BAJA



INVERSIÓN FIJA BRUTA A JUNIO DE 2019
SERIE DESESTACIONALIZADA Y DE TENDENCIA-CICLO
 (Índice base 2013=100)



Fuente: INEGI.

Con severos impactos
 adversos en el mercado
 de trabajo..
 Informalidad, pobreza
 laboral, precariedad...

¡La inversión en maquinaria y
 equipo cae a tasa anual de
 13% real!

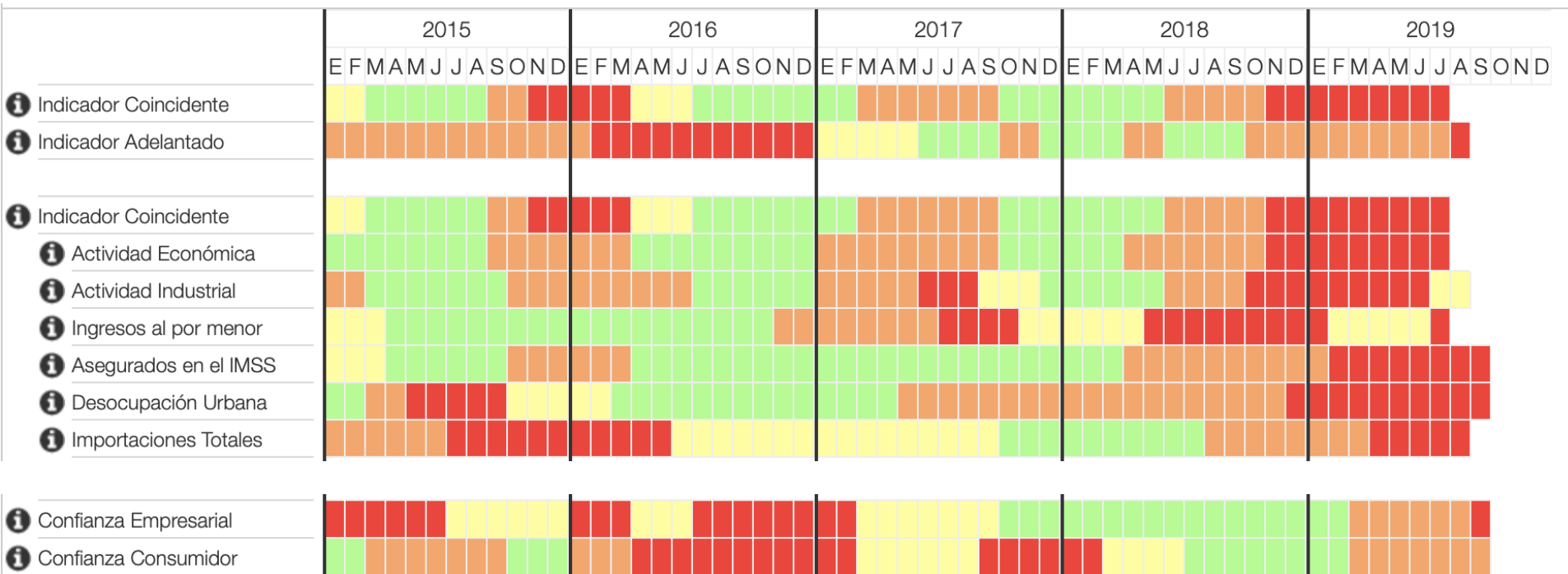
¡Construcción en su nivel más
 bajo desde 2007!

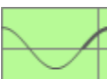
Concepto	Variación porcentual respecto al:	
	Mes inmediato anterior	Mismo mes del año anterior
<u>Inversión Fija Bruta</u>	(-) 0.7	(-) 9.1
Construcción	(-) 1.5	(-) 6.9
Residencial	(-) 0.1	(-) 7.1
No residencial	(-) 3.7	(-) 6.1
Maquinaria y Equipo	(-) 0.7	(-) 12.8
Nacional	(-) 2.4	(-) 4.4
Equipo de transporte	(-) 6.7	0.1
Maquinaria, equipo y otros bienes	5.2	(-) 11.5
Importado	2.8	(-) 17.3
Equipo de transporte	7.7	0.1
Maquinaria, equipo y otros bienes	3.1	(-) 20.4


Nota: La serie desestacionalizada de la Inversión Fija Bruta y la de sus agregados se calculan de manera independiente a la de sus componentes.


Fuente: INEGI.


DETERIORO EVIDENTE EN MUCHAS CARAS DE LA ECONOMÍA MEXICANA



 Cuando el indicador (su componente cíclico) está creciendo y se ubica por arriba de su tendencia de largo plazo.

 Cuando el componente cíclico del indicador está decreciendo y se ubica por arriba de su tendencia de largo plazo.

 Cuando el componente cíclico del indicador está decreciendo y se ubica por debajo de su tendencia de largo plazo.

 Cuando el componente cíclico del indicador está creciendo y se ubica por debajo de su tendencia de largo plazo.

EL MUNDO EN DESACELERACIÓN: HASTA EL FMI RECOMIENDA MEDIDAS CONTRACÍCLICAS



Forbes

ÚLTIMAS NOTICIAS SECCIONES LIFE FORBES CA BF

Portada / Economía Y Finanzas /

Forbes
octubre 21, 2019

El Bundesbank confirma la recesión en Alemania

"Los primeros indicadores proporcionan actualmente pocos signos de una recuperación sostenible de las exportaciones y una estabilización de la industria", añade el Bundesbank.

World economy is sleepwalking into a new financial crisis, warns Mervyn King

Past crashes spawned new thinking and reform but nothing has changed since 2008 banking meltdown, says former Bank of England boss

- **Larry Elliott: The global economy needs to change fast**

IMF warns there is 'limited ammunition' to fight recession

World growth forecast cut as central banks battle impact of protectionism

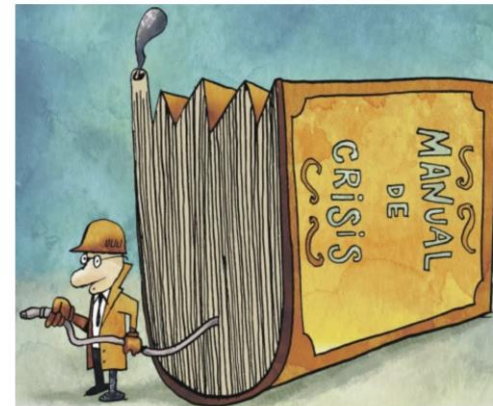
- **The Tories have got IMF cover for their plan to borrow and spend**

La recesión lenta

🕒 21 OCT, 2019

Los bancos del mundo son hoy más robustos y capitalizados que los que volaron por los aires hace una década

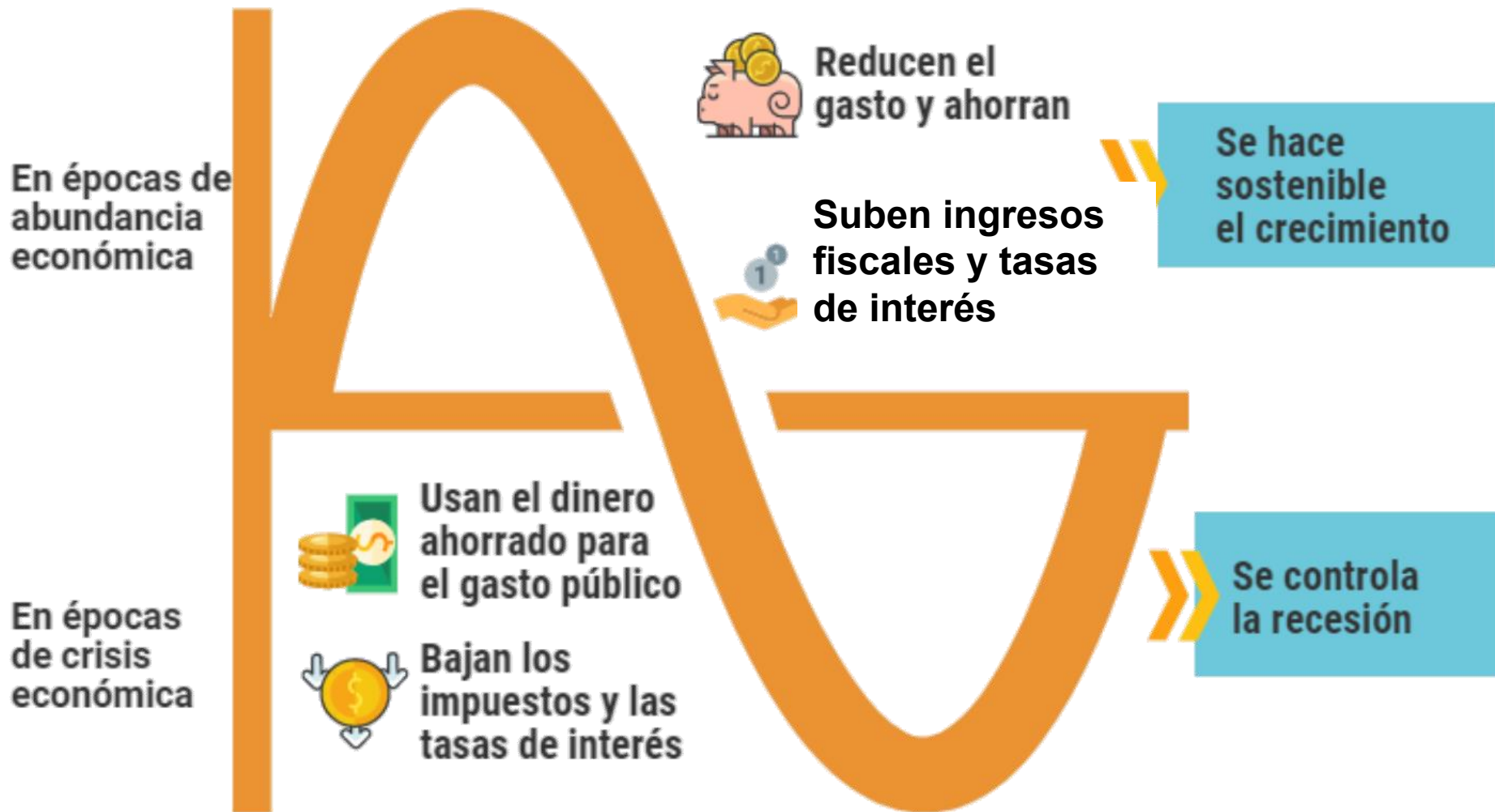
Política Fiscal contracíclica: sí, pero con más mecanismos de control



¿Ser o no ser contracíclico? Esa es la cuestión para América Latina

mayo 9, 2016 por Autor invitado | — Deja un comentario

POLÍTICA CONTRACÍCLICA AYUDA A EVITAR RECESIONES Y AMINORA SUS EFECTOS



Fuente: Banco Mundial

SOBRE POLÍTICA FISCAL PROCÍCLICA



- La prociclicidad fiscal contribuye a la volatilidad macroeconómica, deprime la inversión en capital físico y humano, obstaculiza el crecimiento, aumenta la vulnerabilidad fiscal y genera problemas para mantener la sostenibilidad de la deuda pública.
- Para evitarla ... es útil la creación de un “espacio fiscal” adecuado (ahorro de ingresos públicos excedentes en los buenos tiempos) que permita superar estas restricciones financieras en los tiempos malos.
- La generación de “espacio fiscal” disminuye [los efectos adversos y]la posibilidad de cambios repentinos en el sentimiento de los inversionistas nacionales e internacionales y genera un mejor escenario para enfrentar episodios de crisis financieras a nivel internacional.

AQUÍ NO DEBE CONTINUAR LA POLÍTICA DE “SUPERÁVIT FISCAL, LLUEVE O TRUENE”



- **1. LA ACTUAL ES UNA POLITICA PROCICLICA QUE AGUDIZA Y PROLONGA LAS FASES DE DESACELERACIÓN O RECESIÓN**
 - En su afán de evitar un déficit fiscal –o peor aun de generar un superávit primario- en épocas de desaceleración económica o recesión reprimen el gasto público lo que impide aminorar los efectos adversos sobre la población. Es decir agudizan el impacto negativo en el empleo, la inversión y en las condiciones de vida del pueblo
- **2. IMPIDE GENERAR AHORROS PÚBLICOS SUFICIENTES EN REPUNTES.**
 - Las condiciones de mantener un balance fiscal en cero, obliga a gastar los posibles ingresos adicionales tributarios, en vez de ir consolidando un fondo de apoyo a la actividad económica en épocas de menor impulso o contracción.
- **3. CARECE DE UN HORIZONTE MULTIANUAL QUE PERMITIRÍA MEJOR PLANEACIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA Y LOS GASTOS CORRIENTES**

¿QUÉ DEBE HACER SHCP DADO EL PANORAMA DE LA ECONOMÍA?



- Franco deterioro economía mundial, incertidumbres que afectan a México ligadas al comercio con EUA, el T-MEC y el mercado petrolero-
- México, desaceleración marcada, ya estancada y riesgo de contracción en 2019. Empero CGPE 2020 proyectó superávit fiscal primario todo el sexenio
- DEBE MODIFICARSE Y PUES AGUDIZA LA CAÍDA Y EL IMPACTO ADVERSO EN LA POBLACIÓN, MINA EL POTENCIAL DE CRECIMIENTO Y RETRASA EL REPUNTE.
- URGE UN PROGRAMA CONTRACICLICAS, YA, Y NO ESPERAR A QUE SEA PEOR, INCLUSO RECESIÓN

ASÍ, APOYAMOS LA IDEA DE UNA NUEVA REGLA FISCAL (CGPE 202)



a) Establecer un ancla fiscal de mediano plazo...determinada por un nivel de deuda máxima sostenible y un mecanismo creíble y acotado temporalmente para una consolidación fiscal que permita regresar a niveles debajo de este máximo cuando por circunstancias excepcionales se rebase.

b) Introducir consideraciones que permitan la sostenibilidad fiscal al mismo tiempo que la estabilización del ciclo económico, por ejemplo, fijar un crecimiento máximo del gasto asociado al crecimiento de largo plazo de los ingresos, dado por a tendencia del PIB

SIGUE...



- c) Crear un fondo contracíclico, que permita ahorrar en la parte alta del ciclo y usar los recursos para financiar gasto en la parte baja ello permite consolidar finanzas públicas y que actúen como estabilizador de la economía real en el ciclo
- d) Cláusulas de escape efectivas que contemplen un rango bien definido de factores, digan claramente cuando aplicarse y cómo volver a implementar los compromisos de la regla fiscal; y
- e) Introducir un Consejo Fiscal Asesor (Independiente de la SHCP, pero no del Congreso) que ayude en el análisis y calibración de los objetivos fiscales del gobierno, revise, valide y comente sobre el correcto funcionamiento de los insumos, proyecciones y el desempeño de la nueva regla fiscal.

SUMADO A ELLO SUGERIMOS AVANZAR EN UNA REFORMA FISCAL :



Que ponga al centro de las preocupaciones la reducción de la desigualdad

Fortalezca el Sistema Nacional de Inversión

Cree un Consejo Fiscal dependiendo del Legislativo para asesorar an diseño, evaluación de decisiones de Política Fiscal

Fortalecer el financiamiento de los fondos de estabilización para paliar efectos cíclicos,

Elevar la recaudación tributaria, de manera progresiva

Reforzar la recaudación de los gobiernos locales

HACÍA UNA PROPUESTA DE POLÍTICA FISCAL CONTRA- CÍCLICA EN MÉXICO



JUAN CARLOS MORENO-BRID
JOAQUÍN SÁNCHEZ GÓMEZ

Desarrollo Económico

Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública

Congreso de la Unión

Ciudad de México, 25 de octubre de 2019

Esta presentación forma parte del proyecto “Elementos para fortalecer la capacidad contracíclica de la Política Fiscal”, con la participación de Darío Pazos, Abraham Pazos, Alexis Cuenca, Osvaldo Soto y Fernando Muñoz

ANEXO: PROPUESTA DE SHCP (1)



El ciclo económico y la naturaleza procíclica de la política fiscal.

Las diferentes corrientes del pensamiento económico concuerdan en términos generales que, por diferentes razones, la política fiscal debe de ejercer un rol contracíclico en la economía. En este sentido, la función del gobierno debería ser generar superávits fiscales en tiempos buenos (brechas del producto positiva) y desahorros o déficits fiscales en tiempos malos (brechas del producto negativas). Esta característica de la política fiscal es además deseable en un país como México, en donde el tamaño de los estabilizadores automáticos es pequeño, principalmente por la base impositiva limitada debido a la informalidad y a la ausencia de esquemas generalizados de protección por desempleo.

No obstante, hay dificultades para llevar a cabo una política contracíclica, ya que la principal fuente de ingresos públicos es la recaudación tributaria, la cual se ve afectada por la actividad económica. Si el gobierno enfrenta restricciones de crédito, principalmente externo, o no tiene ahorros disponibles para gastar en periodos de brecha negativa, la política fiscal puede acentuar el ciclo económico. El acceso a los mercados financieros, especialmente de las economías emergentes, puede disminuir en periodos de recesión por un problema de credibilidad de la política fiscal para mantener niveles sostenibles de deuda y realizar el pago de esta. En efecto, por diversos problemas como son la propiedad común de los recursos públicos, los incentivos para no adherirse a anuncios previamente establecidos (inconsistencia intertemporal), y los ciclos políticos en la determinación del presupuesto público, generan la aparición de diversos sesgos que desembocan en mayores déficits que en última instancia produce presiones para gastar más, en particular en los buenos tiempos.

En a los factores señalados, la naturaleza procíclica de la política fiscal se puede exacerbar, entre otras razones, por: a) la incertidumbre y alta volatilidad de los ingresos vinculados a bienes básicos o materias primas, como el petróleo, que pueden representar una parte importante de los ingresos del gobierno; b) las rigideces generalizadas en algunos rubros del gasto público corriente, lo que genera que cuando es necesario hacer ajustes fiscales, se sacrifique la inversión pública, y c) fluctuaciones económicas pronunciadas, derivadas de choques negativos relacionados con el comercio internacional, cambios bruscos en los términos de intercambio y en los flujos de capital, lo que limita el acceso a fuentes de financiamiento internacionales para el gobierno.

La prociclicidad de la política fiscal contribuye a la volatilidad macroeconómica, deprime la inversión en capital físico y humano, obstaculiza el crecimiento, aumenta la vulnerabilidad fiscal y genera problemas para mantener la sostenibilidad de la deuda pública. Por lo tanto, para evitar la prociclicidad de la política fiscal y consolidar la sostenibilidad de la deuda pública es útil la creación de un "espacio fiscal" adecuado (ahorro de ingresos públicos excedentes en los buenos tiempos) que permita superar estas restricciones financieras en los tiempos malos. Además, la generación de "espacio fiscal" disminuye la posibilidad de cambios repentinos en el sentimiento de los inversionistas nacionales e internacionales y genera un mejor escenario para enfrentar episodios de crisis financieras a nivel internacional.

II. El surgimiento de las reglas fiscales

La evidencia internacional sugiere que la disciplina de mercado, establecida por los inversionistas nacionales y extranjeros, así como por las agencias calificadoras, puede no ser suficientemente disuasiva para eliminar los sesgos de un mayor déficit público y/o la prociclicidad de la política fiscal. Ello como consecuencia de que los mercados parecen penalizar las acciones del gobierno, y en particular el manejo inadecuado de las finanzas públicas, de manera discontinua y por lo general en una etapa tardía. Ante el problema de credibilidad, y consistencia temporal, suele ser útil tener un mecanismo de compromiso con la responsabilidad fiscal que ponga restricciones sobre las finanzas públicas, para asegurar su sostenibilidad en el tiempo. En las dos últimas décadas un número cada vez mayor de países de todo el mundo ha venido adoptando mecanismos de este tipo conocidos como reglas fiscales.

Generalmente, una regla fiscal se define como un conjunto de restricciones que se concretan a través de límites numéricos en los principales agregados fiscales de un país. Este conjunto de restricciones se estipula a nivel de ley con el objetivo de otorgar certidumbre, credibilidad y durabilidad al compromiso del gobierno. De esta manera la regla fiscal se define como los compromisos permanentes del gobierno con ciertos procedimientos y con objetivos cuantitativos específicos en los principales agregados fiscales: balances presupuestarios, deuda pública, gastos o ingresos.

ANEXO: PROPUESTA DE SHCP (2)



Bajo este contexto, determinar una regla fiscal permanente, bien diseñada y debidamente implementada establece un marco operativo robusto para implementar una política fiscal contracíclica que elimina de manera importante los incentivos para desviarse de la regla, ya que esta desviación se vuelve evidente, reduciendo el sesgo político en el proceso de presupuestación. Una regla fiscal creíble puede permitir mejores condiciones de financiamiento, menores tasas de interés y el uso de endeudamiento en situaciones difíciles para la economía. El Fondo Monetario internacional señala que "las reglas fiscales pueden crear espacio en el presupuesto para financiar políticas que estimulen el crecimiento, fortalezcan a la economía frente a shocks adversos, y reduzcan la excesiva desigualdad del ingreso." Es importante señalar que la credibilidad también requiere de reconocer que, en situaciones excepcionales, como son eventos económicos catastróficos, puede haber desviaciones de la regla fiscal. Ello se logra a través del estableciendo cláusulas de escape adecuadas, porque lo más importante de una regla fiscal es su cumplimiento.

La actual regla fiscal en México

Los cambios aprobados en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) en 2014 y su respectivo reglamento, determinaron una nueva regla fiscal que estableció tres directrices: 1) una restricción al déficit presupuestario, de hasta 2% del PIB, siempre y cuando la inversión sea mayor a este déficit.; 2) Una meta anual de los Requisitos Financieros del Sector Público (RFSP), el concepto más amplio del balance presupuestal, determinada por la capacidad de financiamiento del sector público federal; y 3) introducir el concepto de Gasto Corrientes Estructural y definir su límite máximo (LMGCE). Así, la regla contiene dos restricciones de balance y una de gasto estructural.

Para su operación, la actual regla fiscal también considera los siguientes fondos de estabilización y de ahorro de largo plazo:

- *Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (FEIP)*: El objetivo del FEIP es reducir el efecto sobre las finanzas públicas y la economía nacional cuando los ingresos del gobierno federal sean menores a los aprobados por el Congreso en la LIF del año fiscal en cuestión, para propiciar condiciones que permitan cubrir el gasto presupuestado en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Asimismo, las reglas de operación de este fondo consideran la posibilidad de aplicar los recursos para cubrir el costo de contratar coberturas de petróleo e instrumentos de transferencia de riesgo significativos que contribuyen a la estabilización de los ingresos del presupuesto. Este fondo se capitaliza principalmente cuando los ingresos observados son mayores a los aprobados en la LIF del año en curso
- *Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF)*: El propósito de la FEIEF es compensar la disminución en el monto de las Participaciones, vinculadas a la Recaudación Federal Participable, con respecto a lo que se estima en el LIF del año fiscal correspondiente.
- *Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (FMPED)*: El FMPED se creó para recibir y administrar todos los pagos (con excepción de los impuestos) asociados con los ingresos del petróleo y, una vez que se hayan cubierto las transferencias ordinarias al gobierno, los ingresos adicionales se utilizarán para constituir ahorros a largo plazo para respaldar sostenibilidad de las finanzas públicas.

A pesar de que en los últimos años la economía mexicana se ha beneficiado de la prudencia fiscal para mantener la estabilidad macroeconómica, la actual regla fiscal no ha cumplido integralmente con el objetivo de consolidar la disciplina presupuestaria y lograr la sostenibilidad de las finanzas y la deuda públicas en el mediano y largo plazos.

Entre las deficiencias del actual arreglo fiscal se pueden mencionar las siguientes:

- En el marco de la sostenibilidad fiscal, la regla fiscal actual no funciona como una política fiscal contracíclica, y puede tener características procíclicas. Ello debido a que las restricciones que impone son de balance, al reducirse los ingresos como resultado de una menor actividad económica, cumplir con las restricciones de balance requiere de reducir el gasto.
- No existe un ancla fiscal de mediano plazo, en particular no está definido el concepto y nivel de deuda sostenible y por tanto no existe un vínculo estrecho entre el nivel deseado de deuda pública (bruta o neta) y los objetivos en los RFSP. Como los RFSP se fijan cada año, no han sido un ancla fiscal robusta.
- El objetivo anual de los RFSP está limitado como mecanismo de control para evitar desviaciones del balance presupuestario. Le falta un marco conceptual de las cuentas fiscales presupuestarias y de los RFSP robusto y en línea con mejores prácticas.
- La acumulación de recursos financieros en los fondos de estabilización y ahorro no ha sido óptima. Para el caso del FEIP, su capitalización y uso depende de la diferencia entre los ingresos estimados para el presupuesto y los realizados, en lugar de las condiciones establecidas por el ciclo económico de la economía. Por ello, las fuentes de capitalización y uso son limitadas a errores en la estimación de los ingresos. En el caso del FMPED no se ha llegado a alcanzar la referencia establecida de ingresos como porcentaje del PIB para poder capitalizarlo
- El diseño actual de la regla fiscal no promueve la generación de ahorros a largo plazo. El LMGCE es el canal por el cual se pretende generar ahorros o aumentar el nivel de inversión de capital del Gobierno Federal. Sin embargo, la LFPRH y sus regulaciones no prevén ningún instrumento financiero específico o directo para capturar los ahorros generados como resultado de la aplicación de la LMGCE, ni cómo mejorar el equilibrio presupuestario cuando el PIB está por encima de su nivel de tendencia.

ANEXO: PROPUESTA DE SHCP (3)



Lineamientos para establecer una nueva regla fiscal

El diseño de la nueva regla fiscal debería considerar, lo que se ha llamado “reglas fiscales de segunda generación”: a) el establecimiento de un ancla fiscal de mediano plazo, que estará determinada por un nivel de deuda máxima sostenible y un mecanismo creíble y acotado temporalmente para una consolidación fiscal que permita regresar a niveles debajo de este máximo cuando por circunstancias excepcionales se rebase. Este cambio genera más certeza y credibilidad en la gestión de la deuda pública, además de adherirse a las mejores prácticas internacionales; c) la introducción de consideraciones que permitan la sostenibilidad fiscal al mismo tiempo que la estabilización del ciclo económico, por ejemplo, una regla de gasto estructural, donde se establece un crecimiento máximo del gasto asociado al crecimiento de largo plazo de los ingresos, aproximado por el crecimiento de la tendencia del PIB; d) La creación y el uso de un fondo contracíclico, que permita ahorrar en la parte alta del ciclo y usar los recursos para financiar el gasto en la parte baja. Esto permite estabilizar las finanzas públicas del ciclo económico y que las finanzas públicas actúen como un estabilizador de la economía; e) cláusulas de escape efectivas que deben contemplar solo un rango bien definido de factores (por ejemplo, choques grandes en el precio del petróleo, crisis financieras, desastres naturales), las cuales deben establecer claramente cuando deben aplicarse y especificar como volver a implementar los compromisos de la regla fiscal; y f) El fortalecimiento de la transparencia fiscal y la introducción de un Consejo Asesor Independiente que desempeñe un papel relevante para ayudar en el análisis y la calibración de los objetivos fiscales del gobierno, el consejo deben revisar, validar y comentar sobre el correcto funcionamiento de los insumos, proyecciones y el desempeño de la nueva regla fiscal.

Entre las ventajas de implementar un nuevo arreglo fiscal con estas características se pueden mencionar:

- Este nuevo esquema proporcionaría un enfoque en el que se fortalece la credibilidad y la transparencia de la gestión de los recursos públicos del gobierno. Donde se asegura la sostenibilidad de las finanzas y la deuda pública, mientras se hace posible una política fiscal contracíclica creíble.
- Al introducir un ancla fiscal (deuda pública máxima) y comprometer al gobierno a seguir una trayectoria de deuda en el mediano plazo, se eliminan la discreción y la incertidumbre en la gestión de las finanzas públicas del país.
- Con los lineamientos propuestos, la regla fiscal promovería la generación de ahorros a largo plazo, la acumulación de recursos financieros en los fondos de estabilización garantizaría los recursos para cubrir las contingencias financieras asociadas con la caída en la recaudación de ingresos derivados del ciclo económico, dando estabilidad a los programas presupuestarios y al gasto de inversión
- Se fortalece la credibilidad del esquema fiscal, generando confianza en los mercados y posibilitando mejores condiciones para el financiamiento de las finanzas públicas.
- La introducción de un consejo asesor independiente permitirá consolidar la implementación de una política fiscal responsable; evitar los efectos negativos o colaterales de las decisiones políticas sobre la sostenibilidad fiscal; aumentar la transparencia, la coordinación y la rendición de cuentas; y facilitar la comprensión del contribuyente sobre las decisiones de política fiscal y sus efectos a corto, mediano y largo plazo.