

# Reporte sobre sostenibilidad fiscal

## Análisis y prospectivas del Paquete Económico 2023



Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C. (CIEP)

Ricardo Cantú Calderón | ricardocantu@ciep.mx

11 de enero de 2023

#UniversoCIEP | #DeudaPública | #SostenibilidadFiscal

Desde 2009, los ingresos públicos no han sido suficientes para cubrir la totalidad del gasto público y estos déficits han resultado en una mayor deuda pública. Su sostenibilidad, medida a través del Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP) como proporción del Producto Interno Bruto (PIB), se ha basado en supuestos macroeconómicos optimistas de crecimiento, inflación y tasas de interés que, al no cumplirse, ponen en riesgo la trayectoria del indicador de la deuda de largo plazo. En este sentido, el presupuesto aprobado para 2023 continúa trasladando costos hacia las futuras generaciones, **augmentando con ello la inequidad intergeneracional**.

### Índice

1	¿Por qué hablar de sostenibilidad?	1
2	¿Cómo se mide la sostenibilidad?	2
3	Proyecciones de la Deuda	4
4	Implicaciones de política pública	5
	Bibliografía	5

### 1

## ¿Por qué hablar de sostenibilidad?

Un **sistema fiscal es insostenible** cuando requiere, en un futuro cercano o lejano, ajustar significativamente su **desbalance presupuestario**, ya sea:

- aumentando la carga impositiva y/o
- recortando, en cantidad y/o en calidad, los bienes y servicios públicos.

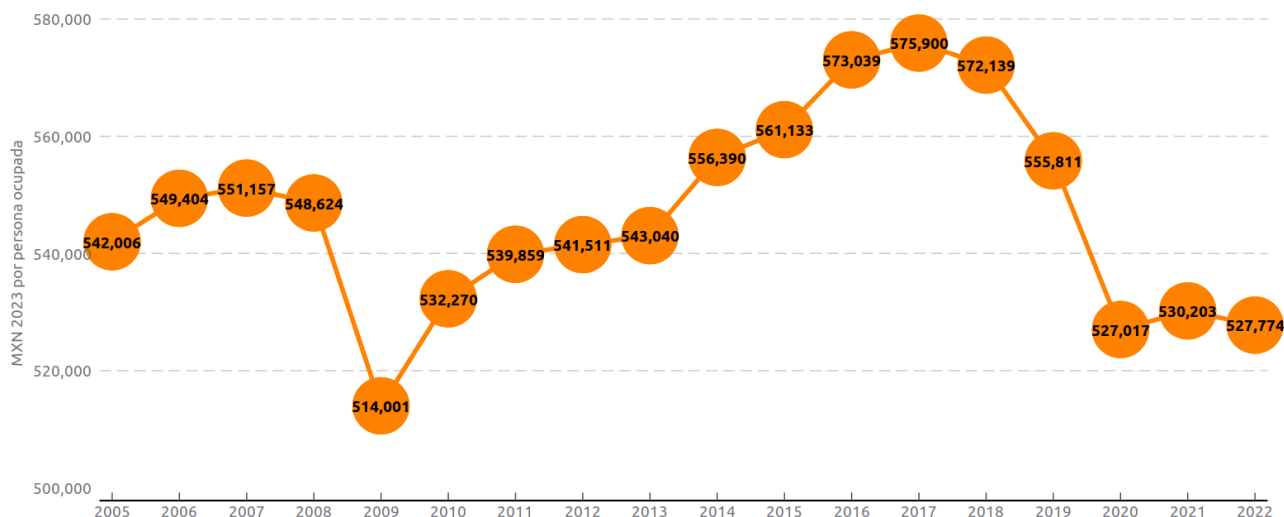
Por el contrario, la **sostenibilidad fiscal** existe **cuando los recursos son suficientes** para cumplir con las obligaciones públicas y, por consiguiente, **cuando es balanceado** entre las personas actualmente vivas y las futuras generaciones. Lo anterior se torna relevante si consideramos tres situaciones macroeconómicas que debilitan la **equidad intergeneracional** del sistema fiscal para el 2023:

- 1. La baja productividad por trabajador.** De 2005 a 2022, el PIB real ha crecido, en promedio, 1.6 % cada año. Sin embargo, el PIB por población ocupada (i.e. el producto medio que genera cada trabajador) sigue, desde 2020, en niveles previos al 2005 (salvo por 2009, Figura 1). En este sentido, **se requiere invertir en capital físico y humano** para que las futuras generaciones sean lo suficientemente productivas como para enfrentar cualquier obligación heredada.
- 2. Altos costos de la deuda.** Con un SHRFSP que equivale 112 mil 560 MXN por habitante a noviembre de 2022 y una tasa de interés de referencia de Banco de México (Banxico) de 10.5 %, el costo financiero para 2023 ascendería a 3.7 % del PIB, **superando el gasto en educación** (SHCP, 2021a).
- 3. Eventual fin del petróleo.** Para cumplir con las metas nacionales e internacionales de la transición energética hacia energías limpias, una planeación fiscal es urgente para hacer frente a una eventual **despetrolización de las finanzas públicas** y a los pasivos reconocidos (y contingentes) ante inversionistas, trabajadores y jubilados, particularmente, de Petróleos Mexicanos (Pemex).

### Objetivo del documento

En este contexto, se analizarán las proyecciones de tres diferentes **indicadores de la deuda pública**, así como sus posibles consecuencias para las generaciones presentes y futuras. La combinación de lo anterior permite una posible **interpretación sobre la sostenibilidad fiscal de México**.

Figura 1: Productividad laboral del PIB



Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: INEGI (2022a, 2022b).

2

## ¿Cómo se mide la sostenibilidad?

La sostenibilidad fiscal se entiende como la solvencia con la que el sistema fiscal cuenta, hoy y en el futuro, para poder mantener sus políticas públicas de manera permanente (Banco Mundial, 2005). La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) mide lo anterior a través de la **deuda pública relativa como porcentaje del PIB** (Apartado 2.1). No obstante, este indicador carece de una perspectiva generacional y de largo plazo (Apartado 2.2). En este sentido, un enfoque integral para cuantificarla sería mediante la **restricción presupuestaria intertemporal**: i.e. reconocer que, para todo gasto, es necesaria una fuente de ingresos, hoy o en el futuro (Apartado 2.3).

$$\text{Ingresos}_{2022} + \text{Ingresos}_{\text{Futuros}} = \text{Gastos}_{2022} + \text{Gastos}_{\text{Futuros}} + \text{Deuda}_{2022} \quad (1)$$

Bajo esta restricción presupuestaria, los **flujos** anuales, tanto de ingresos como de gasto, se convierten en **acervos**, sujetos a condiciones económicas y demográficas futuras.

### 2.1 Indicador de la Deuda: % del PIB

**Figura 2.** Este indicador tiene una trayectoria volátil, debido a las múltiples influencias que alteran, por un lado, la deuda del sector pública (saldo) y, por el otro lado, el PIB (flujo). La inflación, tasas de interés, tipo de cambio y crecimiento económico pueden sumar o restar sus efectos entre sí de diferentes maneras. Su interpretación equivale a liquidar todos los pasivos (saldo) utilizando dicho porcentaje de los recursos económicos generados en un año (flujo).

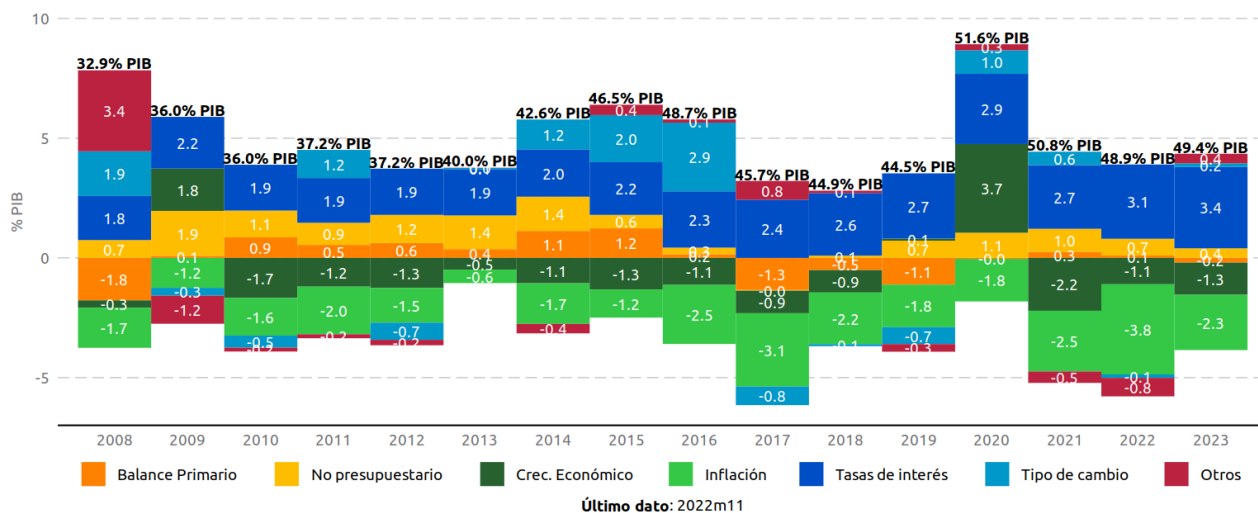
### 2.2 Indicador de la Deuda: por persona

**Figura 3.** Este indicador tiene una trayectoria más estable, debido a que la **transición demográfica** es muy difícil de alterar. Su interpretación equivale al monto que los residentes del país (acervo) necesitarían aportar para liquidar todos los pasivos adquiridos en cierto año (saldo).

### 2.3 Indicador de la Deuda: brecha fiscal

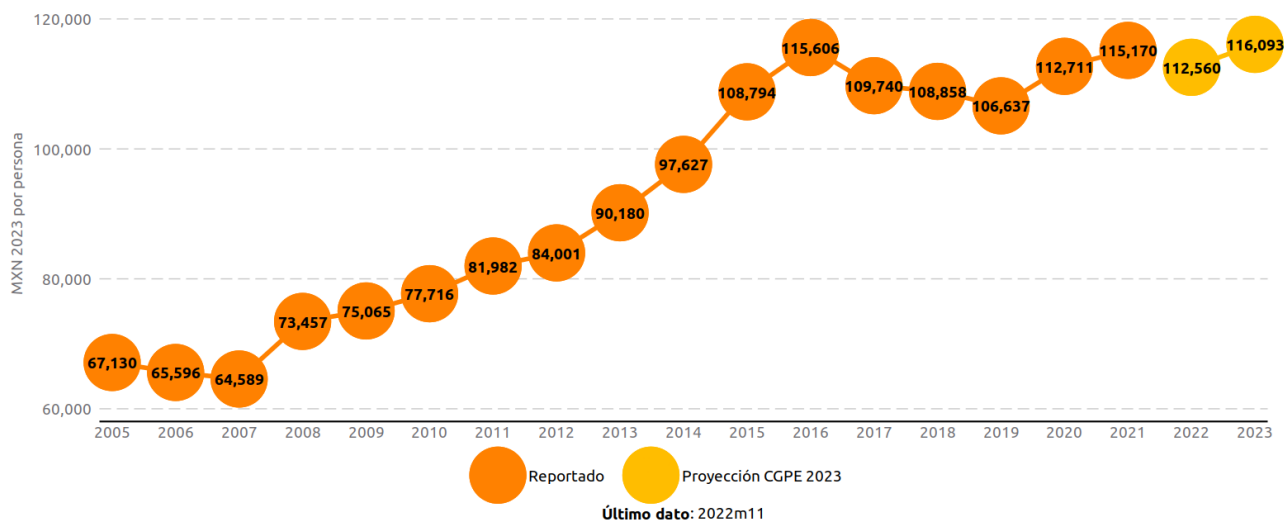
**Ecuación 1.** Este indicador estima la cantidad de recursos futuros que se requerirían recaudar o dejar de gastar para cumplir con la restricción presupuestaria intertemporal. Su interpretación equivale al porcentaje en que se tendría que aumentar los ingresos o disminuir los gastos públicos para no dejar obligaciones a las futuras generaciones.

Figura 2: Efectos sobre el indicador económico de la Deuda



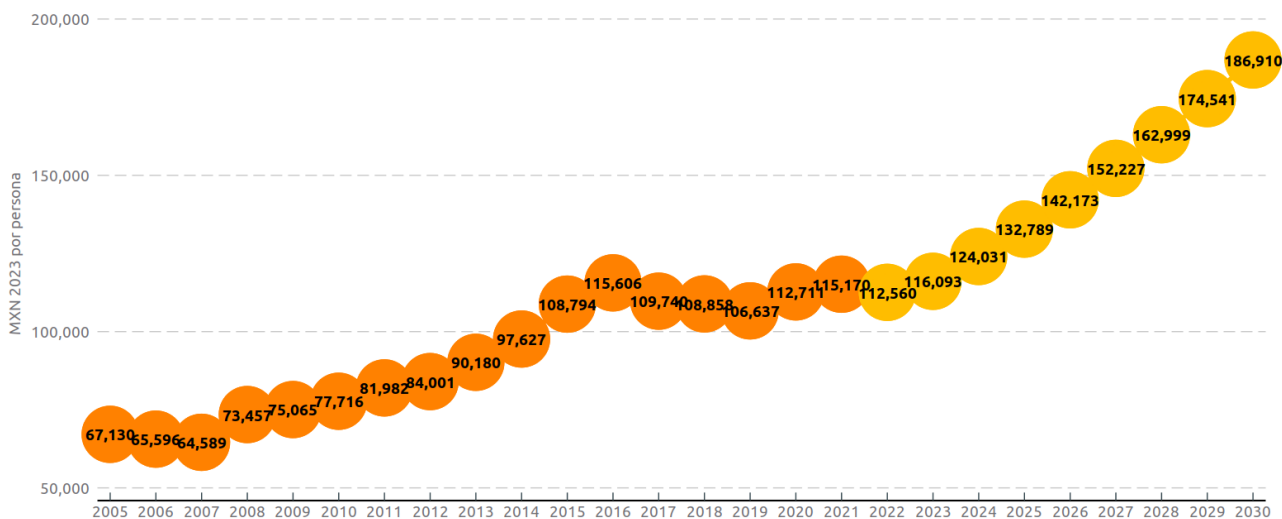
Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: SHCP (2021b, 2021c).

Figura 3: Trayectoria del indicador demográfico de la Deuda



Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: SHCP (2021b, 2021c).

Figura 4: Proyección del indicador demográfico de la Deuda



Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: Simulador Fiscal CIEP.

### 3

## Proyecciones de la Deuda

Para evaluar la **sostenibilidad fiscal de largo plazo de las finanzas públicas**, se deben incorporar los efectos demográficos y económicos esperados sobre los ingresos y los gastos públicos. Mediante la construcción de perfiles demográficos con la ENIGH 2020, elaborada por el INEGI (2021), y la población futura estimada por el CONAPO, se proyectan las capacidades recaudatorias de los impuestos al trabajo y al consumo, así como las necesidades públicas de educación, salud y pensiones<sup>1</sup>; es decir, los ingresos y gastos futuros de la Ecuación 1.

### 3.1 Los indicadores de la Deuda en 2030

Los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) 2023 contemplan, para el mismo año, unos Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) (flujo) de 1.3 billones de MXN, equivalentes a 4.1 % del PIB; los mayores desde 2015. Este monto equivale al total en pensiones y supera los gastos en salud y educación. Para 2024 en adelante, se estiman que éstos bajen a 2.7 % del PIB, particularmente, por una disminución en la inversión física<sup>2</sup> (SHCP, 2021a).

<sup>1</sup> Para conocer más sobre la metodología empleada, ver la investigación CIEP (2021).

<sup>2</sup> Dicho ajuste no se incorporó para las presentes proyecciones.

#### % DEL PIB Se proyecta alcance el 71 % del PIB en 2030.

Los SHRFSP tienen una trayectoria futura creciente derivada a dos factores, principalmente: un aumento constante en el pago de pensiones y jubilaciones (por una mayor presencia de adultos mayores, condiciones legales, así como por una mayor esperanza de vida) y por el incremento de la deuda y de su costo financiero.

#### POR PERSONA Se proyecta represente 186,910 MXN por persona en 2030.

Al dividir el SHRFSP entre los residentes en 2022, cada habitante debería \$112 mil 560 pesos, lo que equivaldría a un aumento de \$74 mil 350 MXN (66.1 % adicional, en precios de 2023). En este sentido, las generaciones vivas después de 2023 tendrían que pagar \$1 millón 216 mil 024 MXN para satisfacer la restricción presupuestaria intertemporal. Lo anterior implica que el sistema fiscal sigue siendo inequitativo entre las diferentes generaciones.

**BRECHA FISCAL Se proyecta que los ingresos tengan que aumentar 32.2 % o los gastos disminuir 26.2 % a partir de 2030**, para no heredar deuda a las futuras generaciones. Lo anterior implica que el desbalance fiscal visto en 2023 no es sostenible en el largo plazo y que ajustes significativos en los ingresos y en los gastos públicos serán necesarios para mantener la solvencia fiscal.

## Conceptos clave

**BALANCE PRESUPUESTARIO** **Diferencia** entre los ingresos y egresos de una entidad que se encuentra bajo control presupuestal. Puede ser superávitario (ingresos mayores a sus gastos) o deficitario (ingresos menores a sus gastos).

**SOSTENIBILIDAD FISCAL** **Solvencia** del sector público para cumplir con sus obligaciones de corto y largo plazo, sin la necesidad de incurrir en cambios drásticos en su estructura de ingresos y gastos.

**EQUIDAD INTERGENERACIONAL** **Situación** en la que el sistema fiscal no traslada el pago de obligaciones de una generación a otra, evitando que se creen desigualdades entre lo que generan y reciben las diferentes generaciones.

**RESTRICCIÓN PRESUPUESTARIA INTERTEMPORAL** **Condición** que determina que todo el gasto público presente y futuro, así como la deuda adquirida hasta el día de hoy, tiene que estar compensado por una combinación de recaudación presente y futura.

**DEUDA PÚBLICA** **Acervo** de los pasivos contraídos por el sector público federal medidos a través del SHRFSP, los cuales representan la medida más amplia de la deuda pública federal.

**TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA** **Cambios sistemáticos** en la composición de los grupos de edad de la población (ONU, 2013).

## 4

### Implicaciones de política pública

**La tendencia a largo plazo de las actuales políticas fiscales apuntan a una mayor inequidad intergeneracional.** Al seguir pendiente una reforma fiscal, parte del presupuesto está financiado con deuda. Dada la baja productividad laboral observada (por lo que se requiere mayor gasto en educación e inversión física), no se proyecta un aumento significativo en los impuestos que permitan cubrir las demandas crecientes del gasto. Para 2023, el monto de endeudamiento supera el gasto en salud, educación y energía.

**En el mediano plazo, el gobierno tendría que ajustar sus ingresos y/o sus gastos significativamente,** si quiere continuar con su solvencia actual. No obstante, cada año aumentan las presiones por pensiones, así como por el pago de intereses y servicios asociados con la deuda. Para 2023, se destinaría 9.1 % del PIB a ambos conceptos, lo que representaría 33.9 % del presupuesto público.

La sostenibilidad de las finanzas públicas ha descansado sobre supuestos macroeconómicos optimistas y bajo un indicador que no incorpora efectos demográficos y de largo plazo. Su trayectoria depende de variables que no son controlables directamente por el gobierno y que cuentan con un alto grado de incertidumbre, como desastres naturales, pandemias, quiebre de empresas públicas, entre otros (CIEP, 2022). Si se suma la transición demográfica sobre las demandas de gasto público, **existen riesgos para la sostenibilidad fiscal y para la equidad intergeneracional.**

### Acronimos

- Banxico** Banco de México
- CGPE** Criterios Generales de Política Económica
- CIEP** Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C.
- CONAPO** Consejo Nacional de Población
- ENIGH** Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
- INEGI** Instituto Nacional de Estadística y Geografía
- LFPRH** Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- Pemex** Petróleos Mexicanos
- PIB** Producto Interno Bruto
- PPEF** Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación
- RFSP** Requerimientos Financieros del Sector Público
- SHCP** Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- SHRFSP** Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público

### Bibliografía

- Banco Mundial. (2005). **Fiscal Sustainability in Theory and Practice : A Handbook.** Descargado de <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7495>
- CIEP. (2021). **El endeudamiento y la deuda pública. El impacto en las generaciones presentes y futuras.** Descargado de <https://ciep.mx/el-endeudamiento-y-la-deuda-publica-el-impacto-en-las-generaciones-presentes-y-futuras/>
- CIEP. (2022). **Incertidumbre en la ILIF 2023: Análisis de los supuestos recaudatorios.** Descargado de <https://ciep.mx/incertidumbre-en-la-ilif-2023-analisis-de-los-supuestos-recaudatorios/>

- INEGI. (2021). **Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2020**. Descargado de <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2020/>
- INEGI. (2022a). **Banco de Información Económica**. Descargado de <https://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>
- INEGI. (2022b). **Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo**. Descargado de <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>
- ONU. (2013). **National transfer accounts manual: Measuring and analysing the generational economy**. Descargado de [https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/development/NTA\\_Manual\\_04Sept2013.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/development/NTA_Manual_04Sept2013.pdf)
- SHCP. (2021a). **Criterios Generales de Política Económica 2023**. Descargado de [https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas\\_Publicas/docs/paquete\\_economico/cgpe/cgpe\\_2022.pdf](https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2022.pdf)
- SHCP. (2021b). **Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas**. Descargado de <http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/>
- SHCP. (2021c). **Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2022**. Descargado de [https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas\\_Publicas/Paquete\\_Economico\\_y\\_Presupuesto](https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto)



Somos un **centro de investigación** de la sociedad civil, sin fines de lucro y apartidista,  
**que contribuye a la comprensión de la economía y finanzas públicas** en México,  
mediante herramientas y análisis accesibles y técnicamente sólidos,  
**para lograr una sociedad más informada y participativa**, mejorar las políticas públicas  
y construir un sistema fiscal **en beneficio de las generaciones presentes y futuras.**