

La consolidación fiscal 2025

Retos para el próximo sexenio



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

Ricardo Cantú Calderón | ricardocantu@ciep.mx

7 de agosto de 2024

#UniversoCIEP | #DeudaPública | #SostenibilidadFiscal

En 2024, México enfrenta su máximo déficit público desde al menos 1990, alcanzando el 5.9 % del Producto Interno Bruto (PIB), impulsado, según los Pre-Criterios Generales de Política Económica (CGPE) 2025, por los grandes proyectos de infraestructura de la presente administración. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) proyecta reducir este déficit a casi la mitad, llevándolo al 3.0 % del PIB para 2025, mediante una *consolidación fiscal*. Esta se lograría aumentando los ingresos presupuestarios, reduciendo el gasto público o mediante una combinación de ambas medidas. Sin embargo, existe el **reto de reducir en un 1.8 % del PIB el déficit presupuestario**. Se destaca la necesidad de una reforma fiscal integral que mejore la efectividad recaudatoria y promueva la equidad fiscal. Medidas alternativas pueden incluir aumentar impuestos específicos y/o reducir la informalidad, pero probablemente no sean suficientes. Las inversiones en educación y salud deben ser protegidas para evitar efectos negativos en la redistribución del ingreso, así como las inversiones para aumentar la productividad ante el cambio demográfico.

Índice

1	Endeudamiento y consolidación fiscal	1
2	Posibles fuentes para la consolidación	2
3	Implicaciones de política pública	3
	Acrónimos	4
	Bibliografía	4

1

Endeudamiento y consolidación fiscal

Para este año 2024, el Congreso de la Unión aprobó un **déficit público**¹ de **5.4 % del PIB**; una magnitud no vista desde, al menos, 1990 (SHCP, 2024b). Sin embargo, en abril pasado, la SHCP todavía lo actualizó al alza a **5.9 %**, argumentando que bajaría a niveles del **3.0 %** para el próximo año, según los Pre-CGPE 2025. La razón detrás del creciente déficit, según menciona el mismo documento, fueron los "grandes proyectos de infraestructura de la presente administración", los cuales no deben representar gastos recurrentes. En este sentido, la SHCP proyectó que, para 2025, dicho desequilibrio fiscal se reduciría a la mitad en términos reales: bajar de 2.0 a 1.0 billones de pesos.

No obstante, los retos no solo provienen de encontrar los mecanismos para reducir el déficit, sino de prepararse ante el próximo cambio demográfico. Particularmente, desde 1993, aunque el PIB haya crecido, en promedio, un 2.2 % anual, esto se ha debido a una mayor presencia de trabajadores (por el **bono demográfico**) y no a una mayor productividad de los mismos. Por ejemplo, en el primer trimestre de 2024, la generación de recursos fue de 542 mil pesos por persona ocupada, **un 5.4 % menos que en 2005** (573 mil, Figura 1) (INEGI, 2024a, 2024b). Ante las estimaciones de CONAPO (2023), que proyectan que la **tasa de dependencia** (relación entre personas en edad de trabajar y los menores y mayores de edad) aumentará a partir de 2031 (al finalizar el siguiente sexenio, Figura 2), el crecimiento futuro puede verse comprometido por una menor masa trabajadora si no se eleva su productividad mediante inversiones y en educación.

El objetivo es cuantificar las opciones de ingresos y gastos disponibles para una eventual **consolidación fiscal**, con sus implicaciones a largo plazo. La reducción del déficit se puede lograr por dos vías (o por la combinación de ambas):

1. **Aumentando** los ingresos presupuestarios y/o
2. **Reduciendo** el gasto público.

¹ Reflejado bajo los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP).

DÉFICIT PÚBLICO Necesidades de financiamiento del Gobierno Federal y las entidades del sector público Federal, que cubren la diferencia entre los ingresos y los gastos distintos de la adquisición neta de pasivos y activos financieros, incluyendo las actividades del sector privado y social cuando actúan por cuenta del Gobierno Federal o las entidades. Este es medido a través de los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) (SHCP, 2024a).

CONSOLIDACIÓN FISCAL Reducción del déficit mediante recortes del gasto o aumentos de los ingresos públicos (FMI, 2012).

BONO DEMOGRÁFICO Cambios en la estructura por edad están asociados con el proceso de envejecimiento demográfico, con una mayor proporción de personas en edades productivas (INEGI, 2023b).

TASA DE DEPENDENCIA Proporción de personas en edades productivas (15 a 64 años), respecto a la población dependiente (niños de 0 a 14 años y personas adultas mayores de 65 años y más) (INEGI, 2023b).

TASA EFECTIVA Proporción que un impuesto recauda relativo a la actividad económica gravada (Dias y Reis, 2018).

2

Posibles fuentes para la consolidación

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2024 contempla una inversión de 0.5 % del PIB, destinada a los proyectos prioritarios del *Tren Maya*, el *Interurbano México-Toluca (Insurgente)*, el *Suburbano-AIFA* y el *Corredor Interocéánico del Istmo de Tehuantepec*. Por lo tanto, si estos se concluyen antes del siguiente sexenio, se tendría una reducción del déficit de dicho tamaño. Adicionalmente, si las tasas de interés promedio se reducen el próximo año, se obtendría un beneficio adicional de 0.6 % del PIB² (SHCP, 2024c). Lo anterior daría una **reducción total de 1.1 % del PIB** para 2025.

Aun así, la consolidación fiscal necesitaría **reducir todavía un 1.8 %** para que el déficit se encuentre en los niveles requeridos para la *consolidación fiscal*.

2.1 ¿Cuánto gasto más se puede reducir?

El PEF 2024 considera un gasto total neto de 26.7 % del PIB. Sin embargo, el **63.3 %** de este gasto **son compromisos ineludibles**, que comprenden el costo financiero de la deuda (3.3 % del PIB), los gastos de Petróleos Mexicanos (Pemex) y de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) (3.7 %), las participaciones a las entidades federativas (4.0 %) y pensiones (5.9 %). Particularmente, se han destinado aportaciones patrimoniales de la Secretaría de Energía (SENER) a Pemex equivalentes al 0.4 % del PIB³. El restante **36.7 % no son ineludibles** y se destina a educación (3.3 % del PIB), salud (2.9 %), inversiones (1.7 %) y otros gastos (2.0 %).

Dentro de *otros gastos*, el 53.9 % son servicios personales (1.3 % del PIB), el 21.2 % son subsidios y transferencias, y el 20.2 % son gastos generales. Si bien no se sabe cuánto podrían reducirse para 2025, por ejemplo, una reducción del 25 % significaría un **ahorro de 0.3 % del PIB**. Adicionalmente, **si las inversiones se reducen en un 0.5 % del PIB**, como se propone, se alcanzarían los niveles más bajos de inversión, al menos, desde 2013. Por último, cualquier reducción en educación y salud tendría efectos distributivos negativos (el Cuadro 1 muestra que el 63.7 % del gasto educativo se destina al 50 % de los hogares con menores recursos, así como el 54.1 % del gasto en salud), además de estar por debajo de los mínimos recomendados internacionalmente.

2.2 ¿Dónde puede haber más ingresos?

La **efectividad de un impuesto** se mide a través de su **tasa efectiva**. Esta tasa indica la proporción recolectada en relación con el monto de la cuenta macroeconómica del PIB gravada⁴. Este resultado permite comparar cuáles impuestos recaudan más respecto a su “máximo potencial”, ya sea de ingreso o de consumo. El Cuadro 2 muestra el potencial de aumentar impuestos, particularmente a través del Impuesto Especial a Producción y Servicios (IEPS) y el Impuesto Sobre los Automóviles Nuevos (ISAN) (debido a sus bajas tasas efectivas). No obstante, no hay ninguna propuesta sobre aumentar algún impuesto al consumo. Otra opción sería reducir la informalidad, especialmente en el Impuesto Sobre la Renta (ISR). Si se lograra reducirla en un 25 %, la recaudación **aumentaría en 0.8 % del PIB**, aunque también con posibles efectos redistributivos debido a la concentración de la informalidad en los deciles más bajos.

² Siendo un 0.2 % por menor costo de la deuda y 0.4 % por menores ajustes a los RFSP.

³ Aunque representan gastos no recurrentes, Pemex enfrenta actualmente problemas con su deuda.

⁴ Consideramos al PIB y sus cuentas nacionales como el **potencial máximo** que el sistema fiscal puede recaudar en un año determinado.

Cuadro 1: Distribución promedio en los hogares según la ENIGH 2022

Decil	Impuestos al trabajo	Impuestos al consumo	Impuestos al capital	Educación	Salud
I	0.7 %	3.0 %	0.3 %	14.6 %	10.2 %
II	2.4 %	4.2 %	0.8 %	14.0 %	11.0 %
III	4.2 %	5.1 %	1.4 %	12.8 %	11.1 %
IV	5.7 %	5.8 %	2.5 %	11.5 %	11.0 %
V	7.5 %	6.9 %	3.9 %	10.8 %	10.8 %
VI	9.2 %	7.7 %	5.4 %	9.8 %	10.6 %
VII	10.6 %	9.2 %	8.1 %	8.5 %	9.8 %
VIII	13.3 %	10.7 %	11.2 %	7.4 %	9.4 %
IX	17.2 %	15.0 %	17.8 %	6.1 %	8.7 %
X	29.2 %	32.6 %	48.6 %	4.6 %	7.3 %
Nacional	100.0 %	100.0 %	100.0 %	100.0 %	100.0 %

Gini: Entendido como el índice de concentración del pago de los impuestos.

Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: INEGI (2023a, 2024a); SHCP (2024b).

Cuadro 2: Tasa efectiva de los impuestos

Impuesto	Recaudación (A)	Cuenta gravada	Monto total (B)	Tasa Efectiva (=A/B %)
IVA	3.9 % PIB	Consumo de hogares	66.4 % PIB	5.9 %
ISAN	0.1 % PIB	Compra de vehículos	2.9 % PIB	2.3 %
IEPS	2.0 % PIB	Consumo de hogares	66.4 % PIB	3.1 %
Aranceles	0.3 % PIB	Consumo de hogares	66.4 % PIB	0.5 %
Impuestos al consumo	6.3 % PIB	Consumo de hogares	66.4 % PIB	9.5 %
ISR (Salarios)	3.7 % PIB	Remuneración de asalariados ^a	28.3 % PIB	13.0 %
CSS	1.6 % PIB	Remuneración de asalariados ^a	28.3 % PIB	5.6 %
ISR (Físicas)	0.2 % PIB	Ingreso mixto "laboral" ^b	13.3 % PIB	1.8 %
ISR (Morales)	4.0 % PIB	Excedente neto de operación ^c	30.3 % PIB	13.4 %
Impuestos al ingreso	9.6 % PIB	Ingresos netos	71.9 % PIB	13.3 %

^a Suponemos que $\frac{2}{3}$ del ingreso mixto proviene del trabajo laboral (Mason y Lee, 2011).

^b De las sociedades privadas e Instituciones Sin Fines de Lucro que Sirven a los Hogares (ISFLSH).

^c Incluye los ingresos laborales y los ingresos al capital privado, netos de depreciación.

Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: INEGI (2024a); SHCP (2024b).

3

Implicaciones de política pública

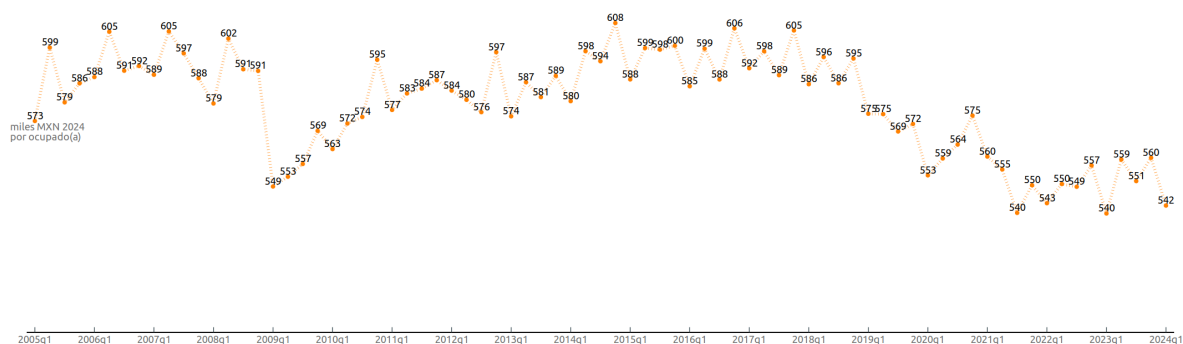
La actual situación fiscal, con un **déficit público estimado del 5.9 % del PIB**, exige medidas para lograr una consolidación fiscal que reduzca el déficit al 3.0 % del PIB proyectado para 2025. Para alcanzar este objetivo, el gobierno debe considerar tanto el aumento de los ingresos como la reducción de los gastos en un equivalente a 2.9 % del PIB.

En sumatoria, si se disminuyera el gasto de inversión en 0.5 % del PIB, el costo de la deuda en 0.6 % y se combatiera la informalidad, aumentando la recaudación en 0.8 %, aún quedaría pendiente una **reducción del déficit en 1.0 % del PIB** para lograr a la meta de la consolidación fiscal en 2025. Aunque es probable que ciertos supuestos no se cumplan.

Lo anterior requiere un enfoque integral y sostenible que considere los efectos de la **baja productividad laboral** y el cambio demográfico del país, especialmente tras el incremento en la tasa de dependencia después de 2031. El diseño de nuevos impuestos, la mayor recaudación petrolera o el combate a la informalidad necesita anticiparse a dichos cambios con efectos de largo plazo. En cuanto a los gastos, reducir inversiones y gastos en educación y salud puede tener efectos adversos significativos en términos de equidad.

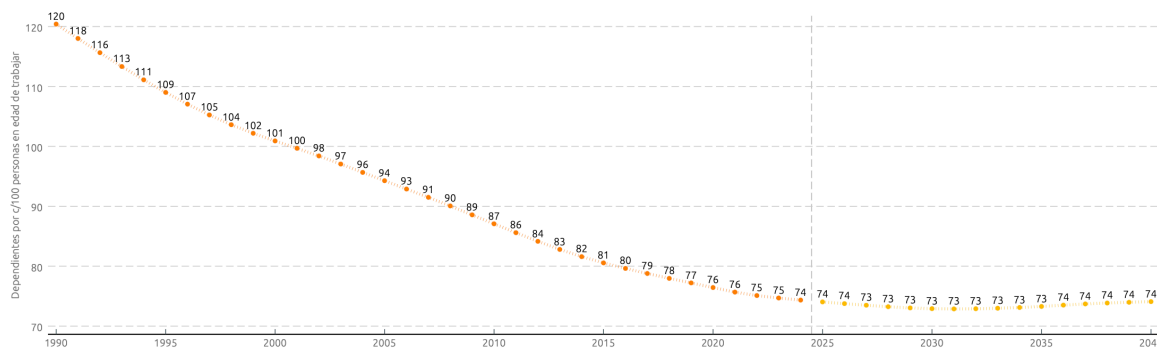
Para una consolidación fiscal efectiva y sostenible, es necesario llevar a cabo una **reforma fiscal integral**, con discusiones sobre la ampliación de la base tributaria y sobre mejoras en la eficiencia del gasto. Debe considerarse la equidad fiscal, con cargas y beneficios justos entre todos los sectores sociales y entre las generaciones presentes y futuras.

Figura 1: Productividad laboral



Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: INEGI (2024a, 2024b).

Figura 2: Tasa de dependencia en México



Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: CONAPO (2023).

Acrónimos

- CFE** Comisión Federal de Electricidad
- CGPE** Criterios Generales de Política Económica
- CIEP** Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C.
- CONAPO** Consejo Nacional de Población
- CSS** Cuotas a la Seguridad Social
- ENIGH** Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
- FMI** Fondo Monetario Internacional
- IEPS** Impuesto Especial a Producción y Servicios
- INEGI** Instituto Nacional de Estadística y Geografía
- ISAN** Impuesto Sobre los Automóviles Nuevos
- ISFLSH** Instituciones Sin Fines de Lucro que Sirven a los Hogares
- ISR** Impuesto Sobre la Renta
- IVA** Impuesto al Valor Agregado
- PEF** Presupuesto de Egresos de la Federación

- Pemex** Petróleos Mexicanos
- PIB** Producto Interno Bruto
- RFSP** Requerimientos Financieros del Sector Público
- SENER** Secretaría de Energía
- SHCP** Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Bibliografía

- CONAPO. (2023). **Bases de datos de la Conciliación Demográfica 1950 a 2019 y Proyecciones de la población de México 2020 a 2070**. Descargado de <https://www.gob.mx/conapo/documentos/bases-de-datos-de-la-conciliacion-demografica-1950-a-2019-y-proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-2020-a-2070>
- Días y Reis. (2018). **La relación entre la tasa nominal y la tasa efectiva de impuestos**. Descargado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0186-10422018000300970&script=sci_abstract&tlng=pt
- FMI. (2012). **Consolidación fiscal: Encontrar el equilibrio adecuado**. Descargado de <https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2012/05/08/fiscal-consolidation-striking-the-right-balance>

- INEGI. (2023a). **Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2022**. Descargado de <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2022/>
- INEGI. (2023b). **Estadísticas a propósito del día mundial de la población**. Descargado de https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2023/EAP_DMP023.pdf
- INEGI. (2024a). **Banco de Información Económica**. Descargado de <https://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>
- INEGI. (2024b). **Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2022**. Descargado de <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>
- Mason, A., y Lee, R. (2011). Introducing age into national accounts. **Population aging and the generational economy**, 55–78.
- SHCP. (2024a). **Balance fiscal en México. Definición y metodología**. Descargado de https://www.secciones.hacienda.gob.mx/work/models/estadisticas_oportunas/metodologias/1bfm.pdf
- SHCP. (2024b). **Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas**. Descargado de <http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/>
- SHCP. (2024c). **Pre-Criterios 2025**. Descargado de https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/precgpe/precgpe_2025.PDF



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.**