

Sostenibilidad de la deuda en México:

¿Inicio de la consolidación fiscal?



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

Ricardo Cantú Calderón | ricardocantu@ciep.mx

21 de enero de 2025

#UniversoCIEP | #DeudaPública | #SostenibilidadFiscal

El concepto de **contrato social** está estrechamente vinculado al de **economía generacional**, ya que el primero influye en la estructura y el funcionamiento del segundo. Un contrato social se define como el conjunto de expectativas y obligaciones mutuas, tanto formales como informales, entre los individuos respecto a lo que debe ser provisto colectivamente y quiénes deben encargarse de ello (Shafik, 2022). Su naturaleza determina cómo se asignan los recursos entre las diferentes edades de la población o generaciones (Mason y Lee, 2011). En este contexto, se calcula que la carga intergeneracional de la deuda pública en México **disminuiría al 43.6 % del PIB hacia 2030**. Sin embargo, este escenario tendría importantes repercusiones en la redistribución del ingreso debido al menor gasto público propuesto, especialmente en sectores clave como la educación y la salud.

Índice

1	Lo que nos debemos unos a otros	1
2	El financiamiento de los déficits	2
3	La brecha fiscal	3
4	Implicaciones de política pública	4
	Bibliografía	5

1

Lo que nos debemos unos a otros

Los **contratos sociales**, en México y en el mundo, pueden cuantificarse a través de la **economía generacional**. Esta metodología modela los flujos de creación y uso de recursos, tanto públicos como privados, entre los diferentes grupos de edad a lo largo de su ciclo de vida. Ya sea implícito o explícito, estos acuerdos suelen involucrar **transferencias de recursos entre generaciones**, como en los casos de pensiones, educación y cuidados. Un sistema equitativo debería garantizar que todas las generaciones reciban beneficios de manera sostenible y a largo plazo. Sin embargo, los cambios demográficos, sociales y tecnológicos exigen una revisión continua de estos contratos para adaptarlos a las nuevas realidades.

¹ Estos acuerdos pueden abarcar un amplio rango de elementos, como las instituciones políticas, la normatividad legal, las condiciones materiales, las estructuras familiares, las organizaciones comunitarias, el bienestar personal y las relaciones entre todas y todos (Shafik, 2022).

1.1 Economía generacional

Por un lado, la **economía generacional** estudia cómo los diferentes grupos de edad dentro de una sociedad producen, consumen y comparten recursos. Un aspecto fundamental es el **ciclo de vida**, durante el cual las personas tienden a consumir más de lo que producen en la infancia y la vejez, y a producir más de lo que consumen durante sus años laborales (Mason y Lee, 2011). Para equilibrar estas diferencias y fomentar el bienestar social, las sociedades establecen **sistemas para compartir y (des)ahorrar**. Compartir implica transferencias entre generaciones, tanto a través de las familias como de programas públicos. (Des)Ahorrar permite acumular o disponer de activos y utilizarlos en períodos de déficit.

1.2 Los contratos sociales

Por otro lado, los **contratos sociales** determinan qué necesidades deben ser enfrentadas colectivamente y cuáles de manera individual. Esto influye en el **tamaño y el alcance de las políticas públicas** y establece los acuerdos¹ que proveen derechos, responsabilidades y expectativas entre los individuos y la sociedad en la que viven. También determinan cómo las sociedades y los individuos enfrentan los déficits a lo largo del ciclo de vida, definiendo cuánto apoyo público debe proveerse y cuánto debe quedar a cargo de las familias y el sector privado.

CONTRATO SOCIAL Acuerdo tácito o explícito entre los ciudadanos y el Estado, donde se intercambian derechos y obligaciones (Shafik, 2022).

ECONOMÍA GENERACIONAL Metodología que se enfoca en cómo las diferentes generaciones interactúan económica y socialmente, especialmente en términos de transferencias de recursos y responsabilidades entre ellas (Mason y Lee, 2011).

CICLO DE VIDA Etapas que una persona atraviesa desde su nacimiento hasta su muerte, caracterizadas por cambios en la producción y el consumo de recursos económicos (Mason y Lee, 2011).

1.3 Objetivo del documento

Este documento cuantifica los contratos sociales desde la perspectiva de la economía generacional, poniendo énfasis en su influencia sobre la sostenibilidad de las políticas **introducidas por el Paquete Económico 2025**, especialmente frente a los retos derivados del envejecimiento de la población. Para ello, se analizará el ciclo de vida fiscal (por sexo y deciles) en México, la redistribución de los recursos públicos y la brecha fiscal resultante según las proyecciones de largo plazo de las actuales políticas públicas.

2

El financiamiento de los déficits

El **ciclo de vida fiscal** describe la cantidad de contribuciones que los individuos aportan y los beneficios públicos que reciben en cada etapa de la vida (Figura 1). Es una característica presente en todas las sociedades, aunque puede variar entre culturas y cambiar con el tiempo. La manera en que las personas producen, consumen, comparten y (des)ahorran evoluciona a lo largo de su vida debido a una variedad de factores, incluyendo la biología, la cultura y las instituciones sociales. Los aspectos clave del ciclo de vida fiscal incluyen:

- **Períodos de superávit y déficit:** Las personas, en general, reciben más beneficios públicos de los que aportan en impuestos al inicio y al final de sus vidas. Estos períodos de déficit se equilibran, en parte, con la población trabajadora, que aporta más de lo que recibe en beneficios.
- **Financiamiento del déficit:** El déficit se financia mediante una combinación de mecanismos, que incluyen transferencias intergeneracionales (como el endeudamiento) e ingresos provenientes de bienes y empresas públicas, como el petróleo y la electricidad.
- **Efecto de reasignación:** Los recursos se reasignan, desde su creación original como ingreso laboral hasta su consumo, a través de las transferencias a lo largo del ciclo de vida, tanto públicas como privadas.

2.1 El ciclo de vida fiscal 2025

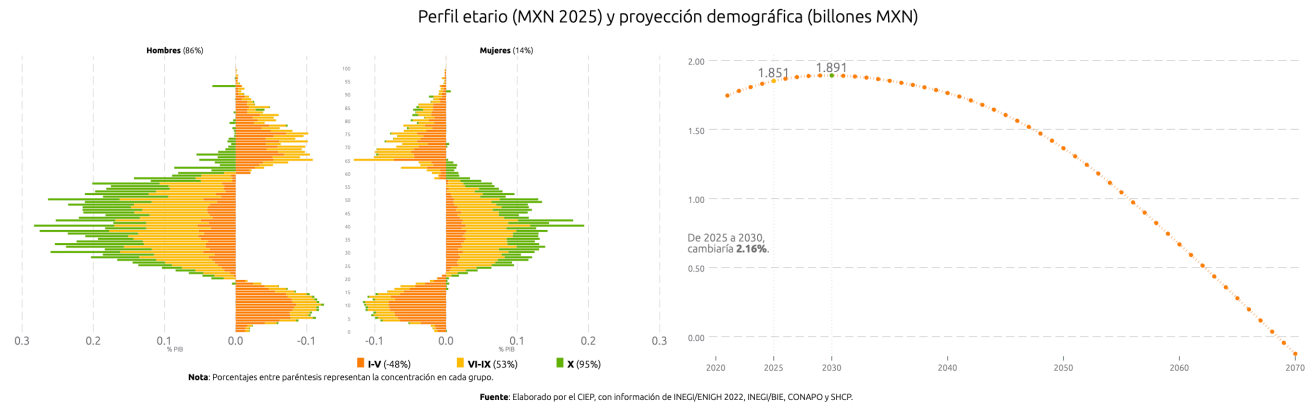
En México, el ciclo de vida fiscal incluye diversos conceptos **con influencia demográfica:** por un lado, las aportaciones por el ISR, IVA, IEPS, las cuotas al IMSS, el ISAN y los aranceles; y, por otro lado, los beneficios, como el gasto en salud, educación y pensiones. Los perfiles particulares se modelan utilizando la ENIGH 2022. El resto de los ingresos y gastos se vinculan con el crecimiento económico.

CICLO DE VIDA Primero, la Figura 1 muestra que, en las primeras etapas de la vida, las personas reciben más beneficios (por salud y educación) de los que aportan. Alrededor de los 20 años, la población deja de ser “beneficiaria” para convertirse en “contribuyente”, tras el inicio de la vida laboral y el fin del periodo educativo. Cerca de los 60 años, la tendencia se revierte nuevamente, ya que los adultos mayores reciben más beneficios (por pensiones y salud) de los que aportan.

TRANSFERENCIAS POR SEXO Segundo, del total de las aportaciones netas, **el 86 % corresponde a los hombres y el 14 % a las mujeres** (Figura 1). Esta diferencia se debe a dos factores que reducen la recaudación de la población femenina: primero, su menor participación en el mercado laboral formal; y segundo, las inequidades salariales que aún persisten entre hombres y mujeres. Durante el ciclo de vida, tanto hombres como mujeres financian su propio ciclo de vida fiscal y, además, cubren el resto de las necesidades públicas. Este análisis solo incluye las aportaciones monetarias y excluye la economía del cuidado y las actividades domésticas, ámbitos en los que las mujeres desempeñan un papel clave.

TRANSFERENCIAS POR DECILES Finalmente, la Figura 1 ilustra la redistribución fiscal. El 50 % de los hogares con menos recursos, durante su ciclo de vida fiscal, consumiría más de lo que aportaría, recibiendo el 47 % de las aportaciones, mientras que los deciles VI al IX transferirían el 53 %. En otras palabras, los deciles del I al V reciben casi todas las aportaciones pagadas por el siguiente 40 % de los hogares con mayores recursos, mientras que **el decil X solventa prácticamente el resto de las necesidades públicas.**

Figura 1: Ciclo de vida de las aportaciones públicas



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

3

La brecha fiscal

El concepto de brecha fiscal se basa en la definición de la **res-tricción presupuestaria intertemporal** del gobierno:

$$\text{Ingresos}_{2025} + \text{Ingresos}_{\text{Futuro}} = \text{Gastos}_{2025} + \text{Gastos}_{\text{Futuro}} + \text{Deuda}_{2025} \quad (1)$$

Esto implica que los gastos gubernamentales, tanto presentes como futuros, incluyendo la deuda acumulada hasta el día de hoy, deben ser cubiertos eventualmente por activos o recursos generados por las generaciones actuales y futuras. Utilizando el concepto del “ciclo de vida fiscal”, **las políticas fiscales se suponen y proyectan como contratos intergeneracionales**, en los que se transfieren recursos a través de los períodos de ahorro y endeudamiento. Este esquema afecta a cada generación a lo largo de su vida, considerando cuánto esperan recibir en transferencias y cuánto esperan pagar en impuestos. Si este balance es equitativo, cada generación estaría contribuyendo de manera justa; de lo contrario, algunas generaciones se beneficiarían a expensas de otras.

En este contexto, se utiliza un enfoque contable para la sostenibilidad de las políticas a largo plazo mediante las **cuentas generacionales** y el ciclo de vida fiscal (Auerbach, Gokhale, y Kotlikoff, 1991, 1994; Mason y Lee, 2011). Estas cuentas permiten cuantificar las **cargas fiscales entre las generaciones presentes y futuras**, incorporando la **transición demográfica** para estimar el crecimiento económico, los ingresos y los gastos futuros. Bajo estas condiciones, se proyectan nuevos saldos de la deuda, junto con sus costos asociados.

INGRESOS, GASTOS Y DEUDA PRESENTES El **Paquete Económico 2025** proyecta ingresos equivalentes al 22.2 % del PIB (un crecimiento real de 5.4 % respecto a 2024), gastos del 25.6 % del PIB (un cambio real de -1.6 % respecto a 2024) y una deuda acumulada del 51.4 % del PIB para finales de 2025. Esto implica un déficit presupuestario (LIF menos PEF) del 3.4 % del PIB y requerimientos no presupuestarios del 0.5 % del PIB, que en conjunto suman un endeudamiento público (medido a través de los RFSP) equivalente al 3.9 % del PIB.

INGRESOS FUTUROS El 72.1 % de los ingresos presupuestarios está vinculado a factores demográficos (ISR, cuotas al IMSS, IVA, IEPS, ISAN y las importaciones). Su estimación futura se basa en las proyecciones de población del CONAPO. El 27.9 % restante corresponde al FMP, los ingresos propios de la CFE, Pemex, IMSS e ISSSTE, así como los ingresos por productos, derechos y aprovechamientos, los cuales crecen en función del PIB. Ambos conceptos también se incrementan con el crecimiento de la productividad económica estimada para 2025 (1.17 % anual). La Figura 3 presenta la **proyección creciente de los ingresos a 2030**, basada en perfiles demográficos, la estructura etaria de cada año y el cambio real en la recaudación para cada concepto propuesto para 2025.

GASTO PRIMARIO FUTURO El 45.0 % de los gastos está vinculado a factores demográficos (pensiones, educación y salud). El 55.0 % restante corresponde al gasto en energía (SENER, CFE y Pemex), inversión, gasto federalizado y otros gastos, los cuales únicamente crecerían en función del PIB. La Figura 3 muestra la **proyección decreciente del gasto primario a 2030**, utilizando perfiles demográficos, la estructura etaria, la productividad y los cambios en el presupuesto propuesto. El costo de la deuda se calcula en función del nivel de deuda.

RESTRICCIÓN PRESUPUESTARIA INTERTEMPORAL Condición de suma cero que establece que todo el gasto público, tanto presente como futuro, así como la deuda acumulada hasta el día de hoy, debe ser compensado por una combinación de recaudación presente y futura.

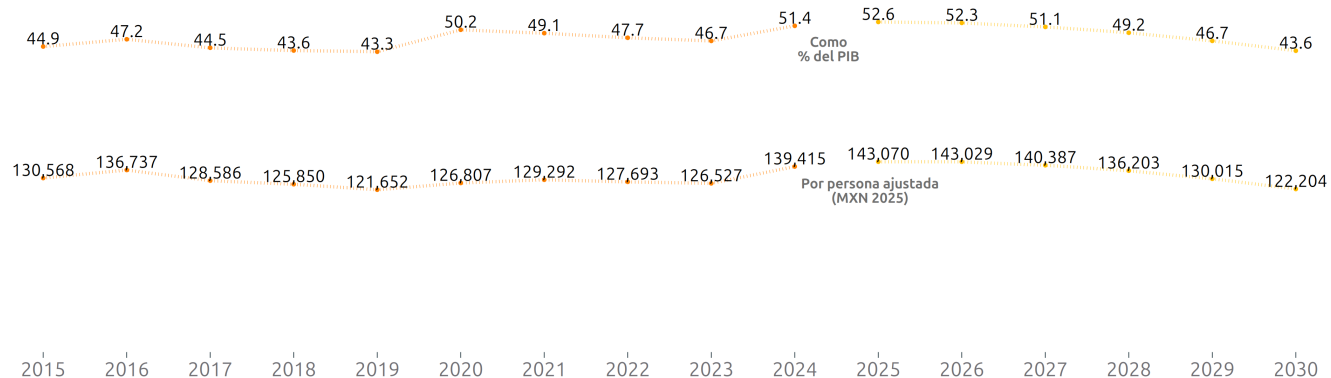
CUENTAS GENERACIONALES Valor presente del ciclo de vida fiscal de las “generaciones presentes”, en contraste con el valor presente del ciclo de vida que deberán enfrentar las “generaciones futuras”.

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

GASTO PRIMARIO Gasto público que excluye el pago de intereses de la deuda.

SOSTENIBILIDAD FISCAL Solvencia del sector público para cumplir con sus obligaciones de corto y largo plazo, sin necesidad de incurrir en cambios drásticos en su estructura de ingresos y gastos (Banco Mundial, 2005).

Figura 2: Trayectoria de los indicadores de la deuda pública



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

3.1 Sostenibilidad fiscal en 2025

Los CGPE 2025 plantean reducir el endeudamiento al 3.9 % del PIB, en comparación con los niveles observados en los últimos dos años, que alcanzaron máximos históricos de 4.3 % del PIB en 2023 y 5.9 % en 2024 (estimado). Esto se lograría mediante un aumento en los ingresos presupuestarios, principalmente por el ISR y el IVA, y una disminución general en el gasto público, con excepción de las pensiones y el costo financiero de la deuda.

Bajo este escenario, la Figura 2 muestra que la consolidación del endeudamiento al 3.0 % del PIB se lograría a partir de 2027, acompañado de una tendencia decreciente en el SHRFPSP. Esto supondría que la deuda alcanzaría su máximo de 52.6 % del PIB en 2025, para luego **disminuir hasta 43.6 % del PIB en 2030** (Figura 2). Lo anterior sería posible únicamente si se mantienen las medidas propuestas, como la continuación del incremento anual de los ingresos en la misma proporción estimada para 2025 y la persistencia de los recortes al gasto público previstos para ese año.

4

Implicaciones de política pública

Bajo el escenario planteado por los CGPE 2025, la deuda pública como porcentaje del PIB **podría reducirse al 43.7 % en 2030**, marcando un camino hacia la consolidación fiscal (Figura 2). Sin embargo, esta reducción estaría condicionada a la continuidad de medidas clave, como el incremento de los ingresos presupuestarios y los recortes al gasto público. Aunque esta trayectoria apunta hacia la estabilidad fiscal, también impone desafíos significativos, particularmente en sectores críticos para el bienestar social.

Desafíos en el bienestar social

La reducción proyectada del gasto público afectaría principalmente a rubros esenciales como la educación, la inversión pública y la salud, los cuales seguirían una tendencia decreciente. Se estima que, de no revertirse estas reducciones, dichos sectores podrían alcanzar mínimos históricos del **2.7 %**, **1.1 %** y **2.3 % del PIB**, respectivamente, para 2030. Esta con-

tracción no solo limitaría el acceso a derechos básicos, sino que también comprometería el crecimiento económico, la productividad laboral y los ingresos futuros de la población.

Además, los retos derivados del cambio demográfico, como el envejecimiento de la población, ejercerán mayor presión sobre los recursos fiscales. Según la Figura 1, las **aportaciones netas de la población alcanzarán su máximo en 2030**, para luego disminuir debido al envejecimiento de la población. Esto implicaría una mayor demanda de servicios como cuidados, salud y pensiones, lo que plantea un escenario fiscal más restrictivo en el mediano plazo.

Dependencia de los ingresos petroleros

La disminución de los ingresos petroleros y la persistente crisis financiera de Pemex complican aún más el panorama fiscal. Esto hace evidente la urgencia de diversificar las fuentes de ingreso del gobierno. La alta dependencia de ingresos asociados a fuentes con proyecciones de crecimiento incierto refuerza la necesidad de ampliar la base tributaria, fortalecer la recaudación fiscal y mejorar la eficiencia en el gasto público.

Gestión de la sostenibilidad fiscal

Por estas razones, la **sostenibilidad fiscal** no debe limitarse únicamente al control del endeudamiento, sino que también debe garantizar la equidad intergeneracional y proteger el bienestar social. Esto implica una **gestión integral de los ingresos, gastos y deuda pública**, que no afecte negativamente a la economía, la redistribución del ingreso ni incremente la carga fiscal para las generaciones futuras.

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
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
FMP	Fondo Mexicano del Petróleo
IEPS	Impuesto Especial a Producción y Servicios
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
ISAN	Impuesto Sobre los Automóviles Nuevos
ISR	Impuesto Sobre la Renta

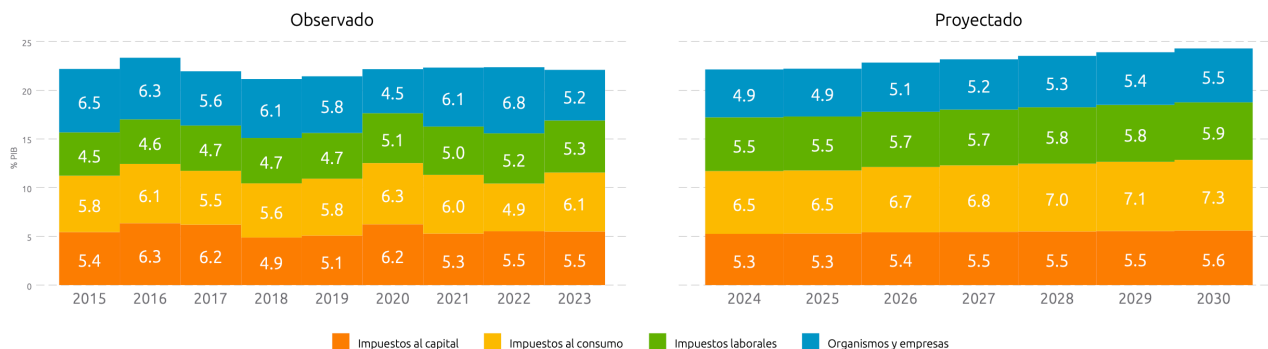
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LIF	Ley de Ingresos de la Federación
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
Pemex	Petróleos Mexicanos
PIB	Producto Interno Bruto
RFSP	Requerimientos Financieros del Sector Público
SENER	Secretaría de Energía
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SHRFP	Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público

Bibliografía

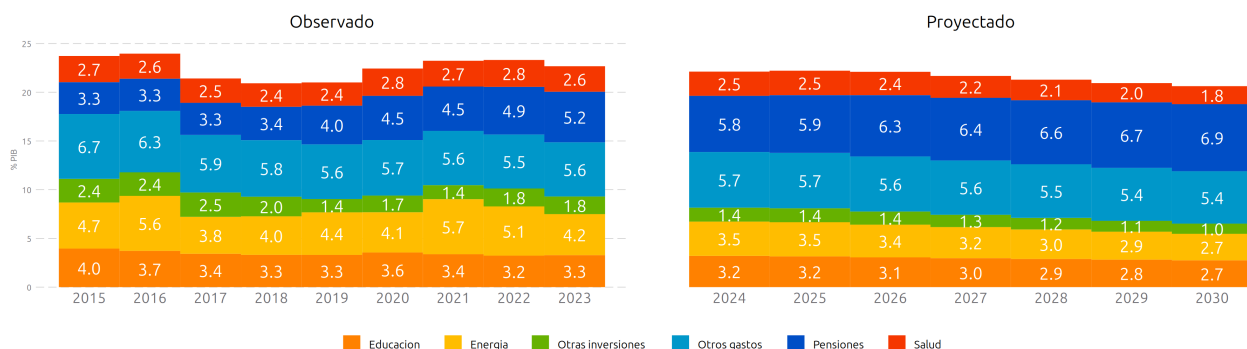
- Angeletos, G., Lian, C., y Wolf, C. (2023). Can deficits finance themselves? **Social Science Research Network**. doi: 10.2139/ssrn.4433864
- Auerbach, A. J., Gokhale, J., y Kotlikoff, L. J. (1991). Generational accounts - a meaningful alternative to deficit accounting. **Tax Policy and the Economy**. doi: 10.1086/tpe.5.20061801
- Auerbach, A. J., Gokhale, J., y Kotlikoff, L. J. (1994). **Generational accounting: A meaningful way to evaluate fiscal policy**. Descargado de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3191355
- Banco Mundial. (2005). **Fiscal Sustainability in Theory and Practice: A Handbook**. Descargado de <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7495>
- Barro, R. J. (1974). Are government bonds net wealth. **Journal of Political Economy**. doi: 10.1086/260266
- Barro, R. J. (1979). On the determination of the public debt. **Journal of Political Economy**. doi: 10.1086/260807
- Buchanan, J. M. (1976). Barro on the ricardian equivalence theorem. **Journal of Political Economy**. doi: 10.1086/260436
- CIEP. (2023a). **Desarrollo Infantil Temprano: Desafíos presupuestales**. Descargado de <https://ciep.mx/mbrd>
- CIEP. (2023b). **El déficit y la deuda de los CGPE 2024: Postergar decisiones y heredar obligaciones**. Descargado de <https://ciep.mx/fYBx>
- CIEP. (2023c). **Gasto en inversión pública y ODS: Impactos directos e indirectos**. Descargado de <https://ciep.mx/69bA>
- CIEP. (2023d). **IMSS Bienestar: Estimación del impacto presupuestario**. Descargado de <https://ciep.mx/WpW9>
- CIEP. (2023e). **Presupuesto para Proyectos Prioritarios 2018-2024: Fortalecer la transparencia y priorizar la inversión**. Descargado de <https://ciep.mx/dGUP>
- CIEP. (2023f). **Presupuesto para salud mental: Un derecho humano universal**. Descargado de <https://ciep.mx/vhAE>
- CONAPO. (2023). **Bases de datos de la Conciliación Demográfica 1950 a 2019 y Proyecciones de la población de México 2020 a 2070**. Disponible en <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>
- Das, M. U. S., Surti, J., Ahmed, M. F., Papaioannou, M. M. G., y Pedras, M. G. (2010). **Managing public debt and its financial stability implications**. International Monetary Fund.

Figura 3: Trayectoria de los ingresos y gastos públicos

Ingresos públicos



Gasto público primario



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

Dippelsman, R. J., Dziobek, C., y Mangas, C. A. G. (2012). What lies beneath: The statistical definition of public sector debt. an overview of the coverage of public sector debt for 61 countries. **Public Economics: National Budget**. doi: 10.2139/ssrn.3022048

Elmendorf, D., y Mankiw, N. G. (1998). Government debt. **NBER Working Paper Series**. doi: 10.3386/w6470

INEGI. (2023). **Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2022**. Descargado de <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2022/>

Mason, A., y Lee, R. (2011). Introducing age into national accounts. **Population aging and the generational economy**, 55–78.

O'Driscoll, G. P. (1977). The ricardian nonequivalence theorem. **Journal of Political Economy**. doi: 10.1086/260552

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

Reinhart, C., y Rogoff, K. (2010). Growth in a time of debt. **The American Economic Review**. doi: 10.1257/aer.100.2.573

Shafik, M. (2022). **Lo que nos debemos unos a otros**. Ediciones Paidós.

SHCP. (2023a). **Criterios Generales de Política Económica 2024**. Descargado de https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2024.pdf

SHCP. (2023b). **Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas**. Descargado de <http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/>

Woo, J., y Kumar, M. S. (2010). Public debt and growth. **IMF Working Papers**. doi: 10.5089/9781455201853.001



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.**