

Un comentario acerca de las finanzas públicas*

FRANCISCO J. NÚÑEZ DE LA PEÑA**

El 30 de mayo de 2016 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SCHP) difundió un comunicado con el título “Las finanzas públicas y la deuda pública a abril de 2016”. Ahí se informa que en los cuatro primeros meses de este año el gasto neto pagado del sector público presupuestario fue de 1,527 miles de millones de pesos, cifra 3.3% menor en términos reales —es decir, descontando la inflación— en comparación con enero-abril de 2015.

¿Para quién es indeseable que el gobierno gaste menos? Ningún proveedor de este quiere recibir menos ingresos. Sin embargo, cuando una fuente de los ingresos públicos (por ejemplo, los petroleros) se reduce, las opciones son aumentar los ingresos por otra vía (más impuestos o deuda) o gastar menos. Pero si los ingresos no decrecen, ¿por qué habría necesidad de recortar el gasto?

La situación financiera del gobierno no debe evaluarse únicamente con sus flujos de ingreso y gasto en un periodo. Si, previamente, los egresos superaron a los ingresos, luego sería necesario generar ahorros. En el primer cuatrimestre de 2015 los ingresos presupuestarios del sec-

* Este artículo se elaboró con información disponible hasta el 22 de junio de 2016.

** Es economista, profesor emérito y director de Planeación del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).

tor público fueron menores que el gasto neto; en 2016 está ocurriendo lo contrario (véase la tabla 1.1)

En relación con el mismo periodo de 2015, en enero-abril de 2016 los ingresos presupuestarios subieron (16.2% en términos reales) y el gasto disminuyó (3.3%). Ese incremento del ingreso parece enorme, pero no todo puede destinarse al gasto. Si se excluye en 2015 y 2016 el entero del remanente de operación del Banco de México (en el ejercicio 2015 fue de 239 mil millones de pesos), la variación de los ingresos presupuestarios solamente sería de 2.0% en términos reales (poco menos de lo que está creciendo la economía mexicana).

Según la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (artículo 19 bis), ese remanente tiene un destino específico:

El Ejecutivo Federal [...] deberá destinar los ingresos que correspondan al importe del remanente de operación que el Banco de México entere al Gobierno Federal [...] a lo siguiente: I. Cuando menos el setenta por ciento a la amortización de la deuda pública del Gobierno Federal contratada en ejercicios fiscales anteriores o a la reducción del monto de financiamiento necesario para cubrir el Déficit Presupuestario que, en su caso, haya sido aprobado para el ejercicio fiscal en que se entere el remanente, o bien, una combinación de ambos conceptos, y II. El monto restante, a fortalecer el Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios o al incremento de activos que fortalezcan la posición financiera del Gobierno Federal. La Secretaría deberá dar a conocer la aplicación específica de los recursos del remanente de operación que, en su caso, hubiese recibido del Banco de México, así como la reducción que ésta hubiere generado en el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público, en el último informe trimestral del ejercicio fiscal de que se trate.

TABLA 1.1 BALANCE PRESUPUESTARIO DEL SECTOR PÚBLICO, ENERO-ABRIL (2015-2016)

Concepto	2015	2016	2016-2015
Gasto neto del sector público presupuestario	1,539	1,527	-12
Ingresos presupuestarios del sector público	1,417	1,690	273
Balance presupuestario	-122	163	285

Cifras en miles de millones de pesos corrientes.

Fuente: SHCP (DE disponible en: http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Estadisticas_Oportunas_de_Finanzas_Publicas).

El artículo 55 de la Ley del Banco de México dice:

[...] deberá entregar al Gobierno Federal el importe íntegro de su remanente de operación una vez constituidas las reservas previstas en esta Ley, siempre que ello no implique la reducción de reservas provenientes de la revaluación de activos. Dicha entrega se efectuará a más tardar en el mes de abril del ejercicio inmediato siguiente al que corresponda el remanente.

Si no hubiera deuda pública, otra sería la situación financiera. Pero estar endeudado implica un costo financiero; por ejemplo, en enero-abril de 2016 ese costo fue de 89 mil millones de pesos, 16.3% más en términos reales que en el mismo lapso de 2015. Ese monto no es insignificante: equivale a 27% del gasto en servicios personales del sector público, o a 33% del gasto de capital, o a 35% de los subsidios y transferencias, o a 42% del gasto de pensiones.

No todos los tipos de ingreso aumentaron ni todos los conceptos de gasto descendieron. Hasta abril, el gasto corriente (en servicios personales, gastos de operación como materiales y suministros y servicios generales, o en subsidios) ha decrecido 1.6% anual en términos reales; el gasto de capital (inversión física), mucho más: 10.6%.

Los subsidios, transferencias y aportaciones corrientes, con los que se apoya la ejecución de los programas sociales, se elevaron 5.6%; las

pensiones y jubilaciones 5.3%, y el gasto federalizado 1.3% (las participaciones a las entidades federativas, más: 3.5%). En cambio, el gasto de operación se redujo 4.6% (el gasto de operación distinto de servicios personales, mucho más: 11.2%).

Los ingresos presupuestarios no petroleros (87% del total) han ido al alza en 2016, pero no los petroleros —el precio promedio de exportación de la mezcla mexicana de petróleo pasó de 47.2 dólares por barril en 2015 a 26.6 en 2016; la producción de petróleo, de 2.314 millones de barriles diarios a 2.241 millones, y el precio del gas natural cayó—; pero para fortalecer a Pemex los ingresos petroleros correspondientes al gobierno federal bajaron. Por otra parte, los ingresos tributarios del gobierno federal crecieron 7.5% anual en términos reales, mucho más que la actividad económica de nuestro país —el impuesto sobre la renta, 9.7%; el impuesto al valor agregado, 4.0%; el impuesto especial sobre producción y servicios, 6.6%. Pero los ingresos propios de la Comisión Federal de Electricidad evolucionaron en la dirección contraria (las tarifas eléctricas disminuyeron).

Las medidas de disciplina financiera del sector público repercuten en toda la economía. Si el gasto se contrae, tiene un efecto negativo en la demanda agregada. Pero, al mismo tiempo, es probable que la eficiencia del gasto público se acreciente.

Los impuestos significan un decremento del ingreso disponible de algunos agentes económicos, lo cual tiene consecuencias en su capacidad de compra. Por otra parte, la menor dependencia del sector público de los ingresos petroleros tiene un lado positivo, pues esta fuente puede ser muy inestable (los precios del petróleo suelen tener variaciones grandes en periodos cortos).

Para la sociedad en general, el mejoramiento de la salud financiera del sector público es deseable. Al ser este el principal deudor en la economía —en 2015 el financiamiento a ese sector equivalió a casi 49% del producto interno bruto—, lo que se haga principalmente en el ámbito público tiene efectos importantes para el resto de la economía.

TABLA 1.2 INGRESOS PRESUPUESTARIOS DEL SECTOR PÚBLICO, ENERO-ABRIL (2015-2016)

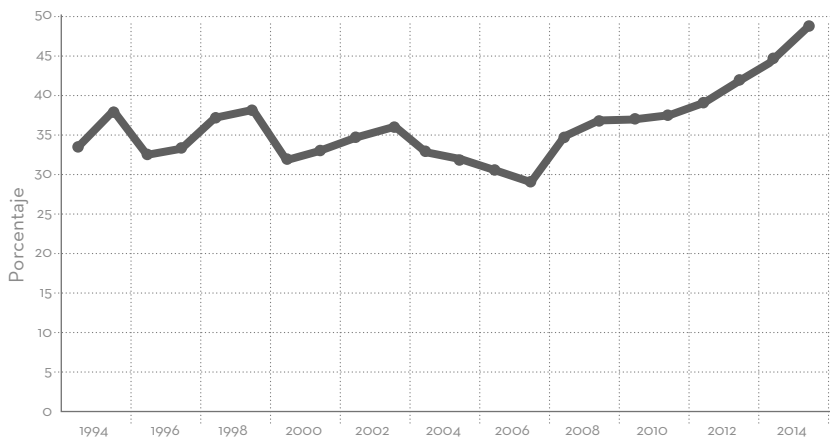
Concepto	2015	2016	2016-2015
Total	1,417	1,690	273
1 No petroleros	1,182	1,465	283
1.1 Gobierno federal	984	1,268	284
1.1.1 Tributarios	870	961	90
Impuesto sobre la renta	487	548	62
Impuesto al valor agregado	232	248	16
Impuesto especial sobre producción y servicios	124	136	12
Otros impuestos	28	29	1
1.1.2 No tributarios	113	307	194
Aprovechamientos*	86	276	190
Otros conceptos	27	31	4
1.2 Organismos de control presupuestario directo (IMSS e ISSSTE)	98	106	8
1.3 Empresa productiva del estado (CFE)	100	91	-9
2 Petroleros	235	225	-10
2.1 Pemex	109	124	15
2.2 Gobierno federal **	126	101	-25

Cifras en miles de millones de pesos corrientes.

* La cifra de abril de 2016 incluye recursos por el remanente de operación del Banco de México (239 mil millones de pesos).

** El monto en enero-abril de 2016 corresponde, casi en su totalidad, a las Transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

TABLA 1.3 FINANCIAMIENTO AL SECTOR PÚBLICO COMO PORCENTAJE DEL PIB



Fuente: Banco de México (<http://www.banxico.org.mx/SieInternet/>, cuadro CF341).