

BOLETÍN DE PRENSA

09 DE AGOSTO DE 2017

RESUMEN

- *Para el IMEF, México es una economía que ha estado manejando bien sus fundamentos macro en los últimos tiempos, pero existen áreas de oportunidad en torno al manejo de la deuda pública y ejercicio del gasto corriente.*
- *El IMEF considera que es necesario crear mecanismos que midan la eficiencia y eficacia del gasto público así como la aplicación de controles efectivos (administrativos o legales) para evitar la discrecionalidad en su asignación.*
- *El IMEF pugna porque la sociedad civil, la clase política y las autoridades económicas trabajen en conjunto para fortalecer a las instituciones en apoyo a la disciplina fiscal y se garantice la estabilidad macroeconómica del país.*
- *El IMEF propone ocho medidas para fortalecer los fundamentos macroeconómicos de nuestro país y asegurar el uso eficiente del gasto público, así como el mantenimiento de una postura fiscal sana, disciplinada y sostenible en el largo plazo, entre las que se encuentran: reformar la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y explorar la recomendación del Fondo Monetario Internacional (FMI) en cuanto a la implementación de un consejo fiscal independiente.*
- *Desde la perspectiva del IMEF, un consejo fiscal podría ser un elemento adicional que abonaría a dar mayor certidumbre a la condición económica del país, promoviendo una política fiscal sólida y finanzas públicas sostenibles – en combinación con reglas fiscales cuantitativas y sin invadir las prerrogativas soberanas de las que goza y debe seguir gozando la legislatura.*
- *Hacer ajustes a las leyes correspondientes y que los congresos refuercen su tarea de vigilancia y fiscalización es una opción inmediata que puede implementarse independientemente, o a la par, de un consejo fiscal.*

¿UN CONSEJO FISCAL MEXICANO?

Antecedentes

La estabilidad macroeconómica es una condición necesaria para lograr los mayores niveles de crecimiento económico sostenido y de bienestar para la población de un país, ya que permite extender los horizontes de planeación de los hogares y las empresas, facilita las decisiones de consumo e inversión y permite el funcionamiento ordenado del sistema financiero.

La disciplina en la política económica (monetaria y fiscal) es el pilar fundamental en el que se apoya la estabilidad macroeconómica.

La disciplina en la política monetaria consiste en mantener la postura monetaria adecuada para asegurar la estabilidad de precios alrededor de un objetivo explícito y en permitir que las tasas de interés funcionen de forma correcta (sin distorsiones importantes duraderas) para el buen funcionamiento de los mercados.

La disciplina en la política fiscal consiste en mantener un gasto público eficiente (sin despilfarro y desperdicio) y acorde a los ingresos sostenibles del sector público, lo que implica un presupuesto básicamente balanceado y niveles adecuados de deuda pública.

En principio, el estándar más alto para la disciplina fiscal correspondería a un déficit fiscal cero y a una deuda pública igualmente en cero, ya que estas condiciones son sostenibles de forma indefinida. Sin embargo, las múltiples necesidades insatisfechas del país y diversos problemas que impiden la participación del sector privado en ciertos tipos de inversión socialmente rentables convierten a la deuda pública en una herramienta que, bien utilizada, puede convertirse en una palanca para el desarrollo, por lo que el nivel óptimo de deuda pública no necesariamente es cero. De igual forma, el gasto público bien utilizado representa una poderosa herramienta para promover la actividad económica y diversos objetivos sociales importantes.

Situación actual

México es una economía que ha estado manejando bien sus fundamentos macro en los últimos tiempos. Se está avanzando en la disciplina fiscal y los mercados lo están percibiendo. Se está mejorando la postura fiscal y se está llegando al punto de inflexión de la deuda. El proceso de consolidación fiscal que está implementando el gobierno federal ha sido visto con buenos ojos por las calificadoras que hasta hace muy poco nos tenían en perspectiva negativa (en la posibilidad de degradar la calificación de la deuda mexicana) principalmente por la preocupación de seguir acrecentando los pasivos gubernamentales.

Tenemos la Línea de Crédito Flexible más robusta (de las únicas tres que ha otorgado el FMI) que es un instrumento básicamente diseñado para países con fundamentos sólidos. El presupuesto de este año, que va a buen ritmo para cumplirse, resultará en un superávit fiscal primario, lo cual no se observaba desde 2009. La deuda pública ha dejado de crecer en términos reales, después de varios años de aumento ininterrumpido.

Sin embargo sigue habiendo muchas áreas de oportunidad. En años recientes la deuda pública neta total de México aumentó de manera significativa, muy por encima del

crecimiento en la capacidad del pago de la misma, mientras la inversión pública se estancaba y el gasto de los programas de gobierno, incluyendo transferencias y subsidios, crecía desproporcionadamente. Repetidamente el gasto ejercido por el gobierno federal termina superando el monto aprobado, y los esfuerzos para recortar el gasto de operación, no han sido suficientes para blindar el gasto en inversión física. Prevalece la percepción de falta de transparencia, así como de ineficiencia en el gasto público y de erosión continua en su calidad, ya que gastamos pero el crecimiento económico sigue por debajo del potencial que se estima para nuestro país.

La simple posibilidad de un mal uso de los recursos públicos, incluyendo los innegables problemas de corrupción y despilfarro, requieren la creación de mecanismos concretos para medir la eficiencia y eficacia del gasto público así como la aplicación de controles efectivos (administrativos o legales) para evitar la discrecionalidad en su asignación y asegurar que las decisiones del Estado (gobierno federal, gobiernos locales, congreso federal y congresos locales) estén fundamentadas en elementos objetivos y dirigidas a los fines correctos, evitando desviaciones significativas de los planes iniciales.

Por su importancia para el buen funcionamiento de la economía y para el desarrollo del país, la disciplina fiscal no debería estar supeditada a la voluntad y entendimiento del gobierno en turno, sino que debería estar asegurada por mecanismos concretos y efectivos. Debemos llegar a un consenso sobre la relevancia de una disciplina fiscal estructural con base en instituciones más fuertes que funcionen adecuadamente para los intereses del país, independientemente de quien esté al frente de las mismas. Es imperativo mantener la estabilidad macroeconómica que tanto trabajo nos ha costado construir en el país y garantizar que no se va a utilizar la política fiscal con fines políticos.

Propuestas

No estamos partiendo de cero. El IMEF ha venido enfatizando la necesidad de que se continúen los esfuerzos para seguir fortaleciendo los fundamentos macroeconómicos de nuestro país, así como una mayor transparencia e información de las metodologías de la contabilidad de las finanzas públicas para un adecuado seguimiento de los mercados y analistas. Hay diversos mecanismos concretos y propuestas para asegurar el uso eficiente del gasto público y el mantenimiento de una postura fiscal sana, disciplinada y sostenible en el largo plazo.

1) Cambios concretos a las leyes

Con el fin de brindar mayor credibilidad a la trayectoria planteada para reducir el cociente de deuda pública a PIB, reiteramos la recomendación de reformar la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) en varios sentidos:

- a. Que se fije un límite fijo al déficit fiscal que se aprueba y al que se tiene que dar seguimiento, al tiempo que éste se modifique a la definición más amplia que utiliza la SHCP, sin que se excluyan los pagos de deuda de empresas productivas del estado y proyectos de infraestructura de alto impacto. Lo anterior para que no haya diversas formas de ir incrementando el déficit por otras vías.

- b. La adopción de un límite nominal concreto al gasto público que elimine los mecanismos automáticos de asignación cuando se tienen ingresos extraordinarios y que tenga que ser aprobado por el Congreso.
 - c. Incorporar la imposibilidad de incurrir en un déficit primario, para asegurar que de ninguna manera la deuda neta adicional en la que se incurra en el futuro sea para el pago de intereses.
 - d. Además podría recuperarse el rigor de esta ley re-estableciendo la obligación de mantener un presupuesto balanceado (ingresos igual a gastos).
- 2) Que la planeación y elaboración de presupuestos se realice de forma disciplinada, realista, eficiente, con objetivos concretos, y con carácter multianual, acorde a los planes de gobierno y la complejidad de sus proyectos, “blindando” las partidas relevantes (e.g., inversión productiva) que suelen ser las más politizadas, y regulando sus ajustes durante el periodo de aplicación.
 - 3) Enfocar el trabajo de la Comisión del Presupuesto y Cuenta Pública, y la de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados, así como reforzar su tarea de vigilancia sobre el diseño y desempeño del presupuesto, tanto a nivel federal como estatal. Exigir que ejerza la fiscalización y control transparente del gasto público de manera suficiente para lograr el uso eficiente del mismo, evitando agravar problemas como la corrupción y el endeudamiento excesivo.
 - 4) Evaluar la efectividad de organismos como el Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, y en su caso, modernizarlos y fortalecerlos, o eliminarlos o reducirlos si no son de la utilidad esperada.
 - 5) Mejorar y formalizar los mecanismos de evaluación de la eficiencia del gasto público, así como de los principales programas públicos para determinar con mayor precisión su costo-beneficio y tomar decisiones oportunas.
 - 6) Agilizar la implementación de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley General de Deuda Pública y la Ley de Contabilidad Gubernamental.
 - 7) Transparentar el origen y/o destino de ingresos excedentes, regulando su uso.
 - 8) Explorar y discutir la recomendación del FMI en cuanto a la implementación de un consejo fiscal verdaderamente independiente. Se buscaría que éste contara con suficiente autonomía y funcionara como contrapeso efectivo a la discrecionalidad gubernamental, y que despolitice los procesos de discusión sobre las metas que se quieren lograr, e.g., reducir la deuda o el déficit fiscal.

Consejo Fiscal

Los consejos fiscales se refieren a una institución pública independiente que informa al debate fiscal público sin influencia partidista. La labor que se busca de los consejos fiscales es que contribuyan al debate de políticas mediante la difusión de análisis, opiniones, recomendaciones y pronósticos para ayudar a mejorar el desempeño fiscal. De acuerdo con el FMI, la idea general es que una mayor transparencia mejora la rendición de cuentas democrática: sensibiliza a la opinión pública sobre las consecuencias de acciones políticas poco sólidas y aumenta los costos reputacionales y electorales de renunciar a los compromisos fiscales.

Existe evidencia empírica que sugiere que los consejos fiscales contribuyen a un mejor desempeño fiscal, pero esto depende de las características de los mismos, habiendo mejores resultados cuando estos tienen independencia legal, recursos humanos adecuados o están a cargo de monitorear adherencia a una regla fiscal numérica, a la evaluación o producción de proyecciones, y cuentan con alto impacto mediático.

Naturalmente la creación de un consejo fiscal es deseable y conveniente. Un consejo fiscal podría ser un elemento adicional para dar mayor certidumbre a la condición económica del país. Tendría que ser independiente porque la idea es que sea estrictamente técnico, integrado por un grupo de expertos en materia fiscal, que actúe de manera pública y transparente, explicando de manera adecuada y amplia sus afirmaciones y fundamentándolas en los principios de las finanzas y la economía. La creación de un consejo fiscal independiente es un signo claro de la voluntad política de México de continuar de mayor y mejor manera en la consolidación de un sistema fiscal cada vez mejor y más eficaz.

Un aspecto muy importante para que un consejo fiscal mexicano pudiera ser efectivo es que no invada las prerrogativas soberanas de las que goza y debe seguir gozando la legislatura. Tópicos como la mejor manera de asignar el gasto público, son una clara prerrogativa que la Constitución da a la Cámara de Diputados, quienes por nuestro voto representan a la soberanía popular.

Dentro de las funciones de un consejo fiscal se podría incluir:

- 1) Valorar si el presupuesto de ingresos y el de gastos de la federación cumplen con los objetivos de política fiscal y económica plasmados en las leyes.
- 2) La preparación y/o evaluación objetiva e imparcial de supuestos, parámetros, proyecciones o pronósticos macroeconómicos, financieros, de política de gasto e inversión, para la construcción del paquete económico, incluyendo su alcance, realismo y congruencia para alcanzar las metas fiscales (crecimiento económico proyectado, niveles de deuda, tasas de interés, etc.).
- 3) Analizar los objetivos de política fiscal en congruencia con los objetivos de gasto público determinados por la legislatura. Por ejemplo, si dichos objetivos de gasto estuvieran en claro exceso de la posibilidad de tener ingresos fiscales suficientes para su financiamiento, el consejo fiscal tendría la función de alertar ex-ante de los riesgos de

incumplir con la LFPRH y, en ese sentido, acotar el “monto” global de gasto (que no su asignación) a las posibilidades que el presupuesto de ingresos respectivo arroje.

- 4) Evaluar, también ex-ante, el riesgo de incumplimiento de los objetivos planteados (e.g., no llegar al objetivo de ingresos y que ello conlleve un déficit no planeado o un superávit menor al proyectado).

Conclusiones Preliminares

La estabilidad macroeconómica es una condición necesaria para lograr los mayores niveles de crecimiento económico sostenido y de bienestar para la población de un país, y la disciplina en la política económica (monetaria y fiscal) es el pilar fundamental en el que se apoya la estabilidad macroeconómica.

Estamos buscando reforzar nuestras instituciones para apoyar la disciplina fiscal y garantizar la estabilidad macroeconómica del país. El debate entre la sociedad civil, la clase política y las autoridades económicas debería orientarse a buscar las formas más efectivas para alcanzar estos objetivos, ya sea mediante cambios a las leyes, ajuste o creación de organismos. Incluso podría pensarse en establecer un mandato constitucional para una política fiscal balanceada mientras no se tengan mecanismos que garanticen un uso prudente, eficiente y adecuado de los ingresos y gasto públicos. No es cambiar por cambiar, o porque las cosas se estén haciendo mal. Queremos transparencia y rendición de cuentas de los presupuestos públicos buscando robustecer la estabilidad macroeconómica que tanto trabajo nos ha costado construir y que es uno de nuestros más importantes activos como país.

Esto nos lleva a preguntar: ¿cómo fortalecemos nuestras instituciones para asegurar esta disciplina fiscal más allá de las intenciones y capacidades del gobierno en turno? ¿qué mecanismos, qué procesos son los más convenientes?

Parecería que la opción más eficiente e inmediata es hacer los ajustes a las leyes correspondientes y que los congresos refuercen su tarea de vigilancia y fiscalización. Si en un plazo determinado no se observan los resultados esperados, o de manera complementaria, se podría implementar un consejo fiscal. Sin embargo, debe tenerse cuidado de no crear estructuras de gobierno paralelo porque las instituciones de gobierno no funcionen. O simplemente crear más burocracia y mayor gasto sin lograr los objetivos planteados.