

# México va a necesitar una normativa fiscal que sí se cumpla

El Financiero (México)

Carlos Serrano

18 May 2018

El país ha avanzado mucho en las últimas décadas al diseñar un marco institucional que contribuye a tener finanzas públicas ordenadas. En 2006 se promulgó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Se trató de un buen esfuerzo por construir mecanismos legales que fueren a los gobiernos en turno a no incurrir en excesos fiscales. No obstante, dicha ley presenta deficiencias que es necesario atender. En primer término, no es una ley suficientemente restrictiva ya que le abre al gobierno la posibilidad incumplir con los presupuestos aprobados. Si lo hace, simplemente tiene que justificarlo ante el Congreso. Es decir, en la práctica un gobierno puede incumplir con el presupuesto sin mayores consecuencias. Esto, de hecho, ya ocurrió.

En 2015 el gobierno excedió el límite que la ley impone al gasto corriente estructural en 2.6% (términos reales). Lo único que se tuvo que hacer es notificar al Congreso. Nada impide que en el futuro se vuelvan a exceder estos límites y en proporciones mucho mayores. Por ello creo que la ley se debe de modificar. Es correcto dejar cierta flexibilidad para que se puedan exceder los presupuestos aprobados. Esto puede ser deseable en ciertas situaciones extraordinarias como son desastres naturales o contracciones significativas en la actividad económica. Lo que no me parece adecuado es que el gobierno federal tenga la discrecionalidad para tomar estas decisiones. Esto se debería hacer en conjunto con el Congreso. Es la función de contrapeso que debe cumplir.

Otra limitante del marco legal en materia fiscal es que otorga un amplio grado de discrecionalidad al gobierno a la hora de ejercer el gasto. Esto pasa porque el presupuesto se aprueba cada año sobre la base de un estimado de ingresos fiscales. El tema es que, si estos ingresos sobrepasan los estimados, el gobierno puede gastar el excedente con total discrecionalidad. Esto no es una teoría. Ha ocurrido frecuentemente. En los últimos 10 años, sin excepción, el gasto ejercido ha sido mayor al gasto aprobado por el Congreso. El excedente ha sido, en promedio, de 8%. Hay años que ha llegado a ser de 12%. Es decir, una parte significativa del gasto se ejerce con discrecionalidad y al margen del proceso de discusión y aprobación del Congreso.

Esto debe de modificarse. Está alejado de las mejores prácticas en la materia y del espíritu de que el legislativo apruebe la forma en que se van a ejercer los recursos fiscales. Me parece que la ley se debe de modificar de tal suerte que, en circunstancias normales, cuando los ingresos observados excedan a los estimados, la diferencia se destine a cancelar deuda pública. Y en circunstancias extraordinarias, como las ya mencionadas, en que haga sentido una expansión fiscal, el gasto debe de ser aprobado por el Congreso y solamente debería poder ser utilizado en gasto de inversión y no en gasto corriente.

Otra deficiencia del andamiaje fiscal es que los presupuestos se diseñan con los estimados de crecimiento económico que elabora el gobierno federal. Dado que la construcción presupuestal se hace con objetivos de déficit como porcentaje del PIB, puede existir el incentivo a sobreestimar el crecimiento para poder gastar más. Es frecuente observar que el crecimiento observado sea sustancialmente menor al estimado. Desde luego que estimar tasas de crecimiento económico es complejo y es un campo en el que los

analistas económicos solemos equivocarnos. Sin embargo, me parece que sería mejor utilizar estimaciones de crecimiento de quienes no tengan incentivos a sobre o subestimar y además tomar promedios de varios economistas. En general los promedios suelen eliminar sesgos que pueden existir en pronosticadores individuales.

En este sentido, me parece que la creación de un consejo fiscal independiente que, entre otras cosas, provea de estimaciones de crecimiento económico para que sean utilizadas en la elaboración del presupuesto, sería deseable. Tenemos un marco legal en el que los contrapesos institucionales en temas fiscales no son tan restrictivos como se piensa. Es necesario corregirlo.

Este documento ha sido preparado por BBVA Research del Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A. (BBVA) y por BBVA Bancomer. S. A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero BBVA Bancomer, por su propia cuenta y se suministra sólo con fines informativos. Las opiniones, estimaciones, predicciones y recomendaciones que se expresan en este documento se refieren a la fecha que aparece en el mismo, por lo que pueden sufrir cambios como consecuencia de la fluctuación de los mercados. Las opiniones, estimaciones, predicciones y recomendaciones contenidas en este documento se basan en información que ha sido obtenida de fuentes estimadas como fidedignas pero ninguna garantía, expresa o implícita, se concede por BBVA sobre su exactitud, integridad o corrección. El presente documento no constituye una oferta ni una invitación o incitación para la suscripción o compra de valores.