

Precriterios-2022: la antesala de la reforma fiscal que viene

Uno de los elementos más importantes del marco de responsabilidad fiscal en nuestro país consiste en que el ajuste correspondiente a las cifras presupuestales para el año corriente se deba sustentar en una modificación de las estimaciones de las variables macroeconómicas que son relevantes para la conducción de las finanzas públicas.

Texto de Víctor Gómez Ayala*

CDMX, 04 de abril de 2021

TEXTO

La semana pasada, en cumplimiento del artículo 42, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) presentó ante el Congreso de la Unión el documento que contiene los elementos centrales para iniciar el proceso deliberativo entre los poderes ejecutivo y legislativo correspondiente a la negociación del paquete económico para 2022.

De acuerdo con la LFPRH, la SHCP debe presentar este documento a más tardar el 1 de abril de cada año, cuyo contenido debe incluir: a) los principales objetivos para la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del año siguiente; b) los escenarios sobre las principales variables macroeconómicas para el siguiente año: crecimiento, inflación, tasa de interés y precio del petróleo; c) los escenarios sobre el monto total del Presupuesto de Egresos y su déficit o superávit; y d) la enumeración de los programas prioritarios y sus montos. Se puede consultar el contenido de la LFPRH en la página de la Cámara de Diputados <https://bit.ly/3rVYXSC>.

Desde 2007, a raíz de la publicación de la LFPRH en marzo de 2006, la SHCP hace esta entrega al Congreso para iniciar formalmente el procedimiento de negociación y eventual aprobación del paquete económico para el año

siguiente. Además, los artículos 16 y 42, fracción III, señalan que, al momento de presentar el paquete económico en septiembre de cada año, la SHCP debe incluir los criterios generales de política económica. Por esta razón, al documento que la SHCP publica 5 meses antes se le conoce informalmente como “precriterios”, puesto que incluyen la versión preliminar de los criterios que se darán a conocer formalmente en septiembre.

La presentación de estos criterios preliminares para el año siguiente, o precriterios, captura la atención en torno a dos grandes temas. Primero, se actualizan las estimaciones de finanzas públicas correspondientes al año en curso, con lo cual se modifican, si es el caso, los números aprobados por el Congreso el año anterior con base en las condiciones macroeconómicas vigentes. A estas cifras se les conoce como estimados de cierre. Segundo, muestra el primer ensayo de lo que se espera para la conducción de la política fiscal el año siguiente, esto es, las estimaciones preliminares del programa de ingreso y gasto para 2022. En su caso, los números definitivos se entregarán formalmente ante del Congreso en septiembre próximo mediante la Iniciativa de la Ley de Ingresos, el Proyecto de Presupuesto de Egresos y los Criterios Generales de Política Económica para 2022.

Uno de los elementos más importantes del marco de responsabilidad fiscal en nuestro país consiste en que el ajuste correspondiente a las cifras presupuestales para el año corriente se deba sustentar en una modificación de las estimaciones de las variables macroeconómicas que son relevantes para la conducción de las finanzas públicas. A saber, el precio y la producción de petróleo, el crecimiento económico, el tipo de cambio, la tasa de interés, la inflación y otras más. Este conjunto de supuestos sobre dichas variables se conoce como marco macroeconómico. Por ende, la mayoría de las veces la atención se centra en identificar los cambios realizados a tales estimaciones.

Sobre este punto es necesario señalar que el propósito de las proyecciones macroeconómicas

consiste en realizar una adecuada programación de los ingresos esperados para el sector público, y no necesariamente en hacer una predicción puntual de lo que ocurrirá con la economía. Ciertamente, al tratarse de la SHCP, cuyo escenario sobre las condiciones económicas del país es clave para guiar las expectativas de las y los agentes económicos, las cifras tienen un impacto mediático significativo.

En virtud de lo anterior, la atención sobre los preclavios para 2022 se ha canalizado especialmente en las expectativas sobre el crecimiento económico para 2021; máxime si se considera el contexto de recuperación anticipado por las autoridades en medio de la pandemia asociada al Covid-19. No obstante, dado el nivel de vulnerabilidad de las finanzas públicas ante cambios en las variables petroleras, al cual hay que añadir la volatilidad asociada al precio del petróleo, resulta esencial prestarle atención al acomodo de éstas.

Comenzando con el precio del petróleo, se trata de la única variable cuya estimación se encuentra reglamentada con una fórmula expresamente incluida en el artículo 31 de la LFPRH y en el artículo 11 de su reglamento. La fórmula busca acotar el impacto de la volatilidad asociada al precio del petróleo sobre los ingresos fiscales con base en sus niveles históricos observados y las expectativas implícitas en los instrumentos de mercado, como los contratos de futuros. Formalmente, su valor representa un límite máximo al supuesto que se puede incluir dentro del proceso de planeación fiscal.

Utilizando esta información, podemos resaltar los principales cambios al marco macroeconómico para este año al contrastar las cifras presentadas por la SHCP en los preclavios para 2022 con respecto a las publicadas en los Criterios Generales de Política Económica para 2021 (publicados en septiembre de 2020). Primero, se mejoró el estimado de crecimiento real de la economía de 4.6 a 5.3%. Segundo, se incrementó el promedio del precio esperado para la mezcla mexicana de 42.1 a 55.0 dólares por barril. Tercero, se redujo el supuesto sobre la producción de petróleo promedio de 1.857

millones de barriles diarios (Mbd) a 1.794. Cuarto, se modificó el estimado para el tipo de cambio al cierre de este año de 22.1 a 20.4 pesos por dólar.

La pregunta inmediata es, ¿cómo interpretamos estas cifras? Para ello es indispensable enunciar la sensibilidad de las finanzas públicas ante cambios en cada variable: (ver <https://bit.ly/3muZ9HC>)

- Cinco décimas adicionales de crecimiento real anual, por ejemplo, de 4.0 a 4.5%, contribuyen a incrementar la recaudación tributaria en alrededor de 15.4 miles de millones de pesos (mmp).
- Un dólar por barril en el precio promedio de la mezcla mexicana durante todo el año, por ejemplo, de 45 a 46 dólares por barril (dpb), incrementa los ingresos petroleros del sector público, es decir la bolsa conjunta del gobierno federal y Pemex, en alrededor de 13.2 mmp.
- Cincuenta mil barriles diarios adicionales a la producción petrolera promedio del año, por ejemplo, de 1.75 a 1.8 Mbd, también incrementan en cerca de 15.1 mmp los ingresos petroleros del sector público.
- Una depreciación de diez centavos del tipo de cambio promedio en el año tiene un impacto neto positivo sobre el balance público de 3.1 mmp. La cifra resulta de mayores ingresos petroleros por 3.5 mmp, atenuados por un mayor costo financiero de la deuda denominada en moneda extranjera por 0.4 mmp.

Resultado de esta información podemos advertir que, aunque resulta común centrar la atención en el supuesto para el crecimiento económico, la magnitud de las sensibilidades hace más importantes las revisiones a los supuestos asociados al precio y a la producción promedio de la mezcla mexicana de exportación. Cambios de cinco décimas en la expectativa de crecimiento contribuyen a los ingresos del sector público en una magnitud que es análoga a la de cambiar en cincuenta mil barriles diarios la producción petrolera promedio del año, o de incrementar por

poco más de un dólar por barril el promedio del precio esperado.

En sentido estricto, la aplicación de la fórmula establecida en la LFPRH para determinar el precio promedio de la mezcla mexicana permitiría incrementarlo por arriba de los 55 dpb y con ello el monto de los ingresos petroleros. En vez de ello, las autoridades fiscales optaron por incrementar su estimado de crecimiento y ajustar moderadamente a la baja el supuesto sobre producción promedio del petróleo. Con ello, el ajuste al alza en los ingresos dependerá primordialmente del crecimiento económico y no de una variable más volátil como el precio del petróleo. En este caso, la publicación periódica de encuestas de economistas del sector privado permite cotejar este número y advertir qué tan optimista o pesimista es. Por ejemplo, la encuesta Citibanamex, que se publica quincenalmente, mostró en su edición publicada el pasado 22 de marzo que el rango de las estimaciones de los economistas de instituciones privadas para 2021 oscila entre 3 y 6%. Asimismo, la estimación de crecimiento central del Banco de México, publicada en su último informe trimestral, es de 4.8%.

En síntesis, los ajustes explícitos realizados al marco macroeconómico, junto a otros implícitos como el precio de las gasolinas que es útil para la actualización de la recaudación esperada para el IEPS de combustibles, permitieron incrementar el monto total de ingresos esperados para 2021 en 174.3 mmp. Por lo tanto, resta analizar los cambios efectuados a la cantidad esperada de gasto.

Una de las principales sorpresas se dio precisamente en la rama de los egresos. De forma directa, los cambios asociados a los ajustes de pronóstico para las variables macroeconómicas conllevan la modificación de los gastos no programables. Por una parte, el costo financiero de la deuda que se actualiza con los nuevos escenarios de tasas de interés y tipo de cambios. Por otra, se altera el monto de las participaciones a los estados, ya que dependen de los ingresos tributarios y petroleros del gobierno federal. Aunado a lo anterior, la SHCP

decidió incrementar el monto de gasto programable para el año en cerca de 173.4 mmp. En conjunto, el incremento en el gasto total tuvo una magnitud de 174.3 mmp, con lo cual el balance tradicional del sector público (ingresos menos gastos), no se modificó con respecto al programa aprobado.

En nuestro país, la conducción de la política fiscal sigue una regla que da seguimiento al balance. De acuerdo con las reglas de la LFPRH, y lo aprobado por el Congreso en la Ley de Ingresos (LIF) para 2021, el balance del sector público aprobado para el año es un déficit de 718.2 mmp que, al excluir el 2.2% de la inversión en el gobierno federal y las empresas productivas (Pemex y CFE), asciende a un déficit de 175.1 mmp, equivalente a 0.7% del PIB. Otra métrica de seguimiento a la que se refiere la propia LFPRH son los Requerimientos Financieros del Sector Público, la medida más amplia y robusta de balance del sector público, que este año se espera contabilice 3.3% del PIB. Finalmente, como ha ocurrido recientemente, también se le presta atención a la meta de balance primario (ingresos menos gastos, a excepción de los relacionados con el costo financiero de la deuda). Sobre ésta última la expectativa se mantiene en 0% del PIB para 2021.

Quizás el hecho más importante a destacar fue la decisión de las autoridades fiscales de reservar el espacio fiscal generado por un entorno macroeconómico más favorable, con lo cual no optaron por comprometerse a mejorar sus metas de balance (en cualquiera de sus variantes). En cambio, se reservó suficiente margen para que, en el caso de que las condiciones macroeconómicas efectivamente incrementen la disponibilidad del espacio fiscal, éste se pueda utilizar para hacer frente a diferentes necesidades de gasto programable. Algunas de ellas están relacionadas directamente con los cambios en las condiciones macroeconómicas, como el aumento de los precios de los insumos de generación de electricidad. Otros, en necesidades de mediano plazo, como lo es incrementar el saldo de los fondos de estabilización, entre ellos el FEIP (Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios), que le permitiría a las

autoridades financiar el programa de cobertura de precio del petróleo a partir del 2022.

Finalmente, con respecto a la presentación preliminar de los números para 2022, es relativamente prematuro analizar estas cifras. ¿La razón? Queda por definir lo que seguramente será el elemento definitorio para la política fiscal en 2022: la presentación de la reforma fiscal. Al respecto, es preciso reconocer que la elección intermedia, y su impacto sobre la configuración de la Cámara de Diputados a partir de septiembre, determinará las posibilidades de las autoridades fiscales para modificar el marco tributario. Mayorías más amplias favorecerán mayores márgenes de maniobra para modificar las leyes vigentes. Y viceversa.

Si se desconocen los cambios puntuales que se presentarían con esta reforma, los números para 2022 quedan incompletos. Por esta razón, será necesario esperar a la presentación formal del paquete económico para 2022, a más tardar el próximo 8 de septiembre, para evaluar las circunstancias clave que explicarán la conducción de las finanzas públicas a partir del próximo año. Mientras tanto, el seguimiento a la evolución de las variables macroeconómicas durante 2021 nos permitirá ponderar, en primer término, cómo se comparan con respecto a lo esperado por las autoridades fiscales. A su vez, dependiendo de su comportamiento, podrán ejercer mayor o menor presión sobre las cuentas fiscales de cara a 2022. En caso de que se acumule la presión fiscal, resultará cada vez más inexorable la necesidad de presentar una reforma fiscal que aumente los ingresos y, con ello, también se condicionaría poco a poco el impacto positivo que podría tener ésta para las finanzas públicas en el mediano plazo.

*[Víctor Gómez Ayala](#) (@Victor_Ayala) ES SUBDIRECTOR DE ANÁLISIS ECONÓMICO EN FINAMEX CASA DE BOLSA, DONDE SE ESPECIALIZA EN ANÁLISIS DE POLÍTICA FISCAL Y ENERGÉTICA. DESDE HACE 6 AÑOS ES PROFESOR DE MACROECONOMÍA AVANZADA EN EL ITAM, VÍCTOR GÓMEZ AYALA ES MIEMBRO DEL PANEL DE EXPERTOS Y EXPERTAS DE MÉXICO, ¿CÓMO VAMOS?