

La medición de los balances de las finanzas públicas

*Jorge A. Chávez Presa**

Introducción

Una reforma sustantiva de las finanzas y la hacienda públicas requiere cuatro elementos para la toma de decisiones. El primero sería la cuantificación actual y esperada de la brecha entre los ingresos y los gastos recurrentes, es decir, la medición de los balances fiscales. Seguidamente la estimación de los impuestos que no se recaudan por exenciones, tasas diferenciadas, regímenes especiales, subsidios y créditos fiscales y deducciones autorizadas, esto es, el presupuesto de gastos fiscales. Posteriormente, la incidencia de los impuestos y el gasto público en las familias de acuerdo con su nivel de ingresos, en otras palabras, el estudio del impacto redistributivo de la política fiscal en el ingreso–gasto de los hogares. Una división adecuada del trabajo público y las potestades tributarias que guardan entre sí los tres órdenes de gobierno, es decir, el federalismo fiscal.

El primer elemento es indispensable para conocer la acumulación o desacumulación en el tiempo de las obligaciones del Estado que afecten positiva o negativamente su patrimonio y, en consecuencia, determinar la distribución intergeneracional de la carga fiscal. Si la generación actual no es capaz de cubrir sus gastos con ingresos recurrentes se está afectando el patrimonio de la Federación de tal forma que obligará a las generaciones futuras a llevar a cabo fuertes ajustes fiscales.

* Diputado Federal y Secretario de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados.

El segundo elemento tiene que ver con el presupuesto de gastos fiscales, el cual muestra la dimensión de los privilegios que la sociedad otorga a cierto número de grupos sociales. Conocer el monto de dichos privilegios es esencial para evaluar la magnitud de la recaudación consagrada a éstos, junto con los beneficios que se esperaría obtener. Ningún país puede darse el lujo de discriminar entre contribuyentes sin conocer el costo que representa, especialmente, cuando las finanzas públicas se encuentran en un punto de incapacidad para financiar las obligaciones del Estado con recursos recurrentes.

El tercero está relacionado con el primero y determina la distribución presente de la carga fiscal y los beneficios del gasto entre los grupos sociales. La toma de medidas de política social efectivas requiere conocer y cuantificar la verdadera incidencia en la distribución del ingreso de la política fiscal; su estudio es un instrumento para medir la eficacia del Estado en la tarea de proveer equidad. Finalmente, el cuarto es una síntesis de los tres, ya que establece el orden de gobierno más eficiente y eficaz en la provisión de los bienes y servicios públicos con su correspondiente fuente de ingresos.

Este trabajo analizará la medición de los balances fiscales. Para tal efecto se expondrá la metodología de cálculo de los balances fiscales en México desde la óptica de la sustentabilidad fiscal. También se incluirá una comparación de metodologías entre la SHCP, el Banco de México y el FMI y se presentará una nueva propuesta de cálculo. El trabajo se compone de siete apartados y una conclusión a manera de recomendaciones.

1. El déficit

La utilización de este concepto posee generalmente una connotación negativa, asociada con dispendio de recursos, principalmente gasto corriente que no redundará después en un incremento de los ingresos públicos. El déficit está asociado con un gasto mayor al ingreso o a lo que se posee. En el ámbito de un núcleo familiar, el déficit ocurre cuando sus gastos superan a los ingresos por los sueldos y salarios. Si el déficit persiste, llegará un punto en que el patrimonio de la familia tendrá que rematarse para saldar los adeudos.

Algo semejante ocurre en el ámbito de los países. Sin embargo, existe una gran confusión sobre lo que debería considerarse como déficit. Por ejemplo, cuando el gobierno destina cuantiosos recursos en el presupuesto de egresos a funciones como educación y salud, estudiosos de la materia sostienen que no deberían contabilizarse como “gastos” sino como inversión. Argumentan que tales erogaciones representan una “inversión en capital humano”, pues personas mejor educadas

y sanas son a la vez más productivas, dándoles la oportunidad de acceder a mejores niveles de bienestar y de riqueza. Pero si el gasto en educación y salud no es de calidad, es decir, no eleva verdaderamente los niveles de cultura formal ni de salud de la gente, tiene que considerarse como déficit.

Las finanzas públicas —el gasto, los ingresos y la deuda— no son un fin en sí mismo, son un medio para generar riqueza social y física. Para ello es indispensable invertir; de no hacerlo, estaremos consumiendo el patrimonio de las futuras generaciones. Endeudarnos para consumir, en lugar de invertir, podría considerarse también como déficit. El consenso es que deberían considerarse como tal aquellos gastos no productivos, es decir, los que no tienen un efecto positivo real en la economía ni en el bienestar social.

La inversión, por tanto, es pieza clave en la contabilización del déficit. Actualmente los países de la OCDE no contabilizan la inversión en el cálculo del déficit, porque al invertir, el gobierno obtendrá seguramente en el futuro mayores ingresos públicos, generalmente por múltiples vías. Es un “gasto” que trae consigo sus ingresos correspondientes. Cuando un país invierte en infraestructura (carreteras por ejemplo), está permitiendo que las comunidades se relacionen entre sí de manera ágil y rápida. El comercio y las actividades sociales pueden establecerse con mayor dinamismo, repercutiendo en un mayor bienestar social y en incrementos de los ingresos públicos vía impuestos (de las empresas participantes en las obras, como de los negocios y comercios que atraerá); estos impuestos podrán destinarse a continuar la financiación de las comunicaciones de otras regiones.

2. Balances fiscales y sustentabilidad

Cuando los ingresos recurrentes del gobierno son insuficientes para cubrir el gasto de operación, los recursos que pertenecen a las futuras generaciones se están dilapidando; estas generaciones pagarán el costo del ajuste fiscal, además de que la economía se vuelve vulnerable a las crisis financieras. Nuestro país ha padecido en las últimas dos décadas la experiencia de los ajustes fiscales derivados de déficit públicos de gran magnitud. No obstante, el gobierno ha incurrido en déficit para emprender proyectos productivos que generarán posteriormente mayores ingresos públicos. En estos casos, el déficit no debería considerarse negativo, siempre y cuando la evaluación de los proyectos se haya llevado a cabo siguiendo los procedimientos técnicos aceptados generalmente.

La medición de los balances de las finanzas públicas es un instrumento para controlar la sustentabilidad fiscal, útil para la sociedad, sus representantes

populares y los mercados financieros. La sustentabilidad fiscal se refiere al equilibrio temporal que deben guardar los ingresos y los gastos. Las finanzas públicas son sustentables siempre y cuando no pongan en riesgo el bienestar de las generaciones futuras. En la medida que no existe tal equilibrio, el gobierno tendrá que endeudarse, reduciendo el patrimonio del Estado. En el corto plazo, el Estado recurrirá a los mercados financieros para demandar recursos y cubrir sus faltantes, reduciéndoselos al sector privado, quien para acceder al crédito habrá de pagar tasas de interés más altas.

Dichas tasas desalientan la ejecución de proyectos de inversión productiva, uno de los pilares del crecimiento económico, afectan a las familias que tienen créditos y limitan la disponibilidad de recursos a quienes no los tienen. Por ello, al disponer de medidas que permiten conocer la magnitud, el alcance y la magnitud de los déficit públicos, la sociedad y sus representantes pueden tomar las acciones pertinentes para fortalecer las finanzas públicas. En suma, la medición de los balances fiscales tiene como objetivos: 1) conocer el nivel de disciplina fiscal, medida como la capacidad de financiar el gasto corriente de operación con ingresos recurrentes; 2) delimitar con claridad las fuentes de financiamiento de la inversión pública: deuda, ingresos no recurrentes y depreciación; y 3) determinar el impacto del financiamiento público en los mercados financieros, a través de los requerimientos totales de fondos.

Los factores críticos de éxito en la medición de los balances fiscales son: a) separar los gastos de las inversiones, b) delimitar el universo de medición, es decir, establecer con claridad cuáles instituciones gubernamentales se deben incluir, c) separar de los ingresos aquéllos de naturaleza no recurrente y los que no son propiamente ingresos derivados de la actividad pública fundamental, i.e. ingresos y productos financieros y d) cuantificar separadamente las inversiones y el endeudamiento.

3. Las finanzas públicas y la hacienda pública

Las finanzas públicas están compuestas por el gasto público, los ingresos y el endeudamiento. Su administración tiene un efecto directo en la hacienda pública de la Federación. La hacienda pública está constituida por todos los activos, pasivos y patrimonio, así como por los derechos y obligaciones contingentes, incluidos en cuentas de orden. El patrimonio incluye todos los recursos y bienes propios de que dispone el gobierno federal para cumplir sus fines. Si el manejo de las finanzas públicas es responsable, el patrimonio no decrecerá, incluso se incrementará con el tiempo para permitir hacer frente a nuevas demandas sociales y aumentar el bien-

estar de la población a través de la provisión de bienes y servicios públicos que contribuyan a un aumento del potencial productivo del país.

El manejo de las finanzas públicas es de interés para los mercados financieros, quienes aportan los recursos que temporalmente necesitará el gobierno federal. En el corto plazo los mercados financieros necesitan saber si los gastos van a superar a los ingresos para estimar la demanda de recursos del gobierno. Sin embargo, en el largo plazo su interés se centrará en el resultado neto que guardará la administración de las finanzas públicas en el patrimonio de la hacienda pública, es decir, en la sustentabilidad fiscal, pues si los mercados advierten que el déficit público no es sustentable, reaccionarán demandando primas de riesgo mayores y encareciendo los recursos disponibles. Por estas razones, en la contabilidad de las finanzas públicas la determinación del déficit o del superávit público se vuelve esencial. La principal estadística utilizada para ello es el balance público.

4. Objetivos de la medición del balance de las finanzas públicas

Actualmente el FMI mantiene el liderazgo en materia de estadísticas gubernamentales y, con una amplia participación de sus países miembros, ha construido indicadores que miden el desempeño y los puntos de vulnerabilidad de las finanzas públicas. Uno de los indicadores es el balance fiscal, el cual es una variable de “flujo”.¹

El propósito del indicador del balance de las finanzas públicas es estimar el incremento o decremento del patrimonio de la hacienda pública a través del resultado superavitario o deficitario de la diferencia entre los ingresos y el gasto público. Es así como la administración de las finanzas públicas (una variable de flujo) impacta a la hacienda pública (una variable de acervo).

En la cuantificación del balance intervienen dos variables fundamentales: los ingresos y los gastos. Los primeros se obtienen de transacciones que incrementan el patrimonio, en tanto que los segundos lo reducen. La diferencia de ambas variables determina el impacto neto en el patrimonio, equivalente al monto de endeudamiento o desendeudamiento público. Si los ingresos son mayores que los gastos, entonces el balance es positivo o superavitario, en caso contrario, será negativo o deficitario. De la estimación del déficit o superávit de las finanzas públicas se conoce respectivamente la posición deudora o acreedora de la Federación, la cual enviará las señales correspondientes a los mercados

¹ Las variables de flujo reflejan la creación, transformación, intercambio, transferencia o extinción de valor económico. Estas variables determinan finalmente la acumulación o desacumulación de otras variables denominadas de *stock*.

financieros. En síntesis, el cálculo del balance está directamente relacionado con el endeudamiento público, el patrimonio del Estado y la disponibilidad de recursos financieros en la economía.

5. Metodología internacional del cálculo del balance de las finanzas públicas

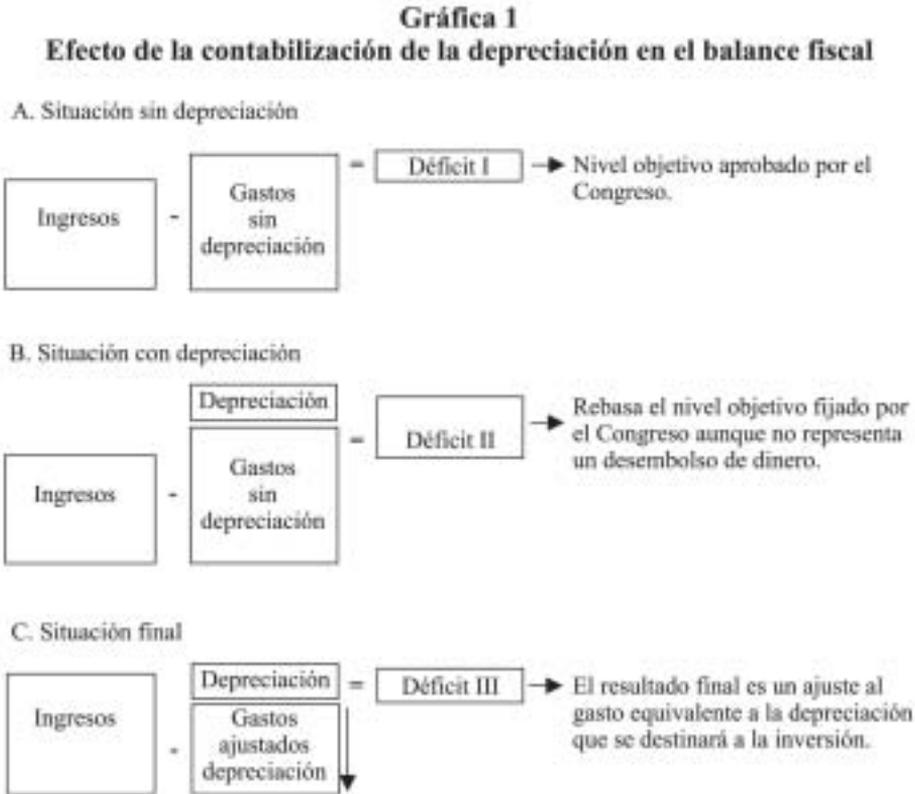
La segunda edición del *Manual de estadísticas del gobierno* del FMI del año 2001, contempla los siguientes conceptos de ingreso y gasto para calcular el balance de las finanzas públicas:

Ingresos: impuestos, contribuciones a la seguridad social, transferencias recibidas, ingresos por la venta de bienes y servicios por parte de las empresas públicas e ingresos no tributarios (se incluye la renta económica de los recursos no renovables). Los ingresos por la venta de activos fijos no se contabilizan en virtud de que representan un uso del patrimonio el cual, para mantenerlo constante, se tiene que reflejar en un cambio en la composición de los activos o los pasivos. Por ejemplo, la venta de un activo público tiene que reflejarse en un aumento en los activos financieros o en los activos líquidos (caja). O también, el dinero de la venta del activo podría destinarse a amortizar pasivos. En ambos casos el patrimonio permanece constante. Los recursos provenientes de la venta de un activo que se destinan al gasto corriente afecta negativamente la sustentabilidad fiscal.

Gastos: sueldos y salarios, materiales y suministros, servicios generales, subsidios y transferencias, transferencias a la seguridad social y pago de intereses y comisiones de la deuda. De la misma manera que el caso de la venta de activos fijos, la compra o construcción de activos fijos (inversión) contiene un tratamiento similar. La inversión no se contabiliza como gasto dado que no tiene un efecto en el patrimonio. Un aumento de los activos fijos corresponde a una disminución en los activos financieros o en los activos líquidos (caja), por ejemplo. También es común que un incremento de los activos fijos se compense con un aumento en los pasivos (endeudamiento). En ambos casos el patrimonio permanece constante.

Conviene aclarar que cuando la inversión se financia con deuda no afecta al patrimonio, pero sí a la estructura de capital del Estado. Esto significa que la proporción del patrimonio respecto a los pasivos disminuye. En el ámbito empresarial equivale a un incremento del apalancamiento. Si los proyectos de inversión fueron evaluados correctamente directa o indirectamente generarán un flujo de ingresos suficientes para amortizar los adeudos. Finalmente, en la contabilidad de los gastos se incluye la depreciación de los activos fijos. Esta no representa en realidad un desembolso de dinero, sin embargo, se registra como gasto para contemplar el desgaste natural de los activos fijos, creando así una provisión para su reposición.

Si no se contempla una provisión de este tipo, el gobierno tendrá que distraer recursos de otras áreas importantes para destinarlos a la inversión para la reposición de activos (Gráfica 1).



El tema de la depreciación nos lleva a la contabilidad gubernamental en lo correspondiente a la forma como se ajusta anualmente el valor de los activos. Las metodologías internacionales sugieren que los activos deben ajustarse anualmente al valor de mercado, en lugar de la práctica todavía generalizada de ajuste por nivel de inflación (valor en libros).

6. Fórmulas empleadas en el cálculo del balance de las finanzas públicas

El balance de las finanzas públicas es la diferencia entre gastos e ingresos:

$$\text{Balance de operación neto} = \text{Ingresos} - \text{Gastos}^2$$

El balance de operación mide la sustentabilidad fiscal. En el largo plazo, las finanzas públicas serán sustentables si el balance de operación se encuentra en equilibrio.

Los gastos no incluyen a la inversión pues ésta conllevará a incrementos en los ingresos públicos. Podría decirse que la inversión en activos productivos o en infraestructura es un gasto neutro. En general la inversión se financia con endeudamiento, por lo que es fundamental que la evaluación de los proyectos sea sumamente estricta; de lo contrario, errores de cálculo pueden traducirse en una presión al balance de operación por la insuficiencia de ingresos para cubrir el costo financiero de los proyectos, poniendo en riesgo la sustentabilidad fiscal.

El balance económico es una medida de los recursos que se demandarán en los mercados financieros. Por lo tanto, mide el impacto de la Federación en los mercados de fondos, a través del endeudamiento. Para calcular el balance económico, se resta al balance de operación el resultado neto de las transacciones de los activos fijos (inversión neta):

$$\text{Inversión neta} = \text{Activos fijos} + \text{Cambio en inventarios} + \text{Recursos naturales} - \text{Depreciación}$$

La depreciación se resta para indicar que una parte de la inversión se financia con la provisión creada con la depreciación.

$$\text{Balance económico} = \text{Balance de operación neto} - \text{Inversión neta} = \text{Endeudamiento neto}^3 \text{ (véase la Gráfica 2)}$$

El endeudamiento neto se financia con obligaciones netas de transacciones de activos financieros:

$$\text{Endeudamiento neto} = \text{Suscripción neta de deuda} - \text{Inversión neta en activos financieros}$$

² Balance de operación bruto = Ingresos – Gastos + Depreciación.

³ El *Manual* no considera como otro balance al endeudamiento neto. En México dicho balance se nombra como balance económico.

Si el costo del endeudamiento es mayor que el costo de mantener un balance de operación superavitario es recomendable financiar la inversión con recursos propios.

El cálculo de los balances anteriores se efectúa en términos devengados. Los balances en términos de caja se calculan de manera semejante pero no es una estadística de finanzas públicas, sino una medida para evaluar la administración del efectivo del gobierno. El balance de caja se refleja en el *stock* del efectivo. Si es positivo, se incluye como concepto de ingreso en el balance de operación, si es negativo, como gasto financiero.

La metodología internacional contempla generalmente dos categorías de gobierno para calcular el balance de las finanzas públicas: a) gobierno general: incluye al gobierno central y a los gobiernos locales, b) sector público: gobierno general y empresas y organismos públicos.

Las empresas y organismos públicos a su vez se agrupan en dos clases: financieras y no financieras. Las entidades financieras a su vez se clasifican en tres categorías: bancos, banco central y entidades financieras distintas a los bancos. De esta forma, los balances se computan para los siguientes grupos: a) gobierno general, b) sector público no financiero: gobierno general + entidades no financieras, c) sector público no monetario: gobierno general + entidades no financieras + entidades financieras no bancarias, d) sector público monetario: gobierno general + entidades no financieras + entidades financieras no bancarias + bancos.

7. Cálculo de los balances en México: SHCP y Banxico

En nuestro país la medición de los balances se apega a las directrices de la SHCP, quien utiliza una metodología un tanto arbitraria que ha modificado y actualizado conforme a las circunstancias económicas del país.

Los balances computados actualmente son sólo para el nivel federal, no se computa el balance para el gobierno general, en tanto, el universo de medición del balance por parte de la SHCP se limita al sector público no financiero, balance que se utiliza con más frecuencia y que se aprueba en la *Ley de Ingresos* y en el presupuesto de egresos. Sin embargo, Banxico presenta un balance para el sector público monetario en sus informes anuales. El Cuadro 1 es un comparativo que muestra las diferencias de cálculo del balance de las finanzas públicas entre el FMI, la SHCP y Banxico.

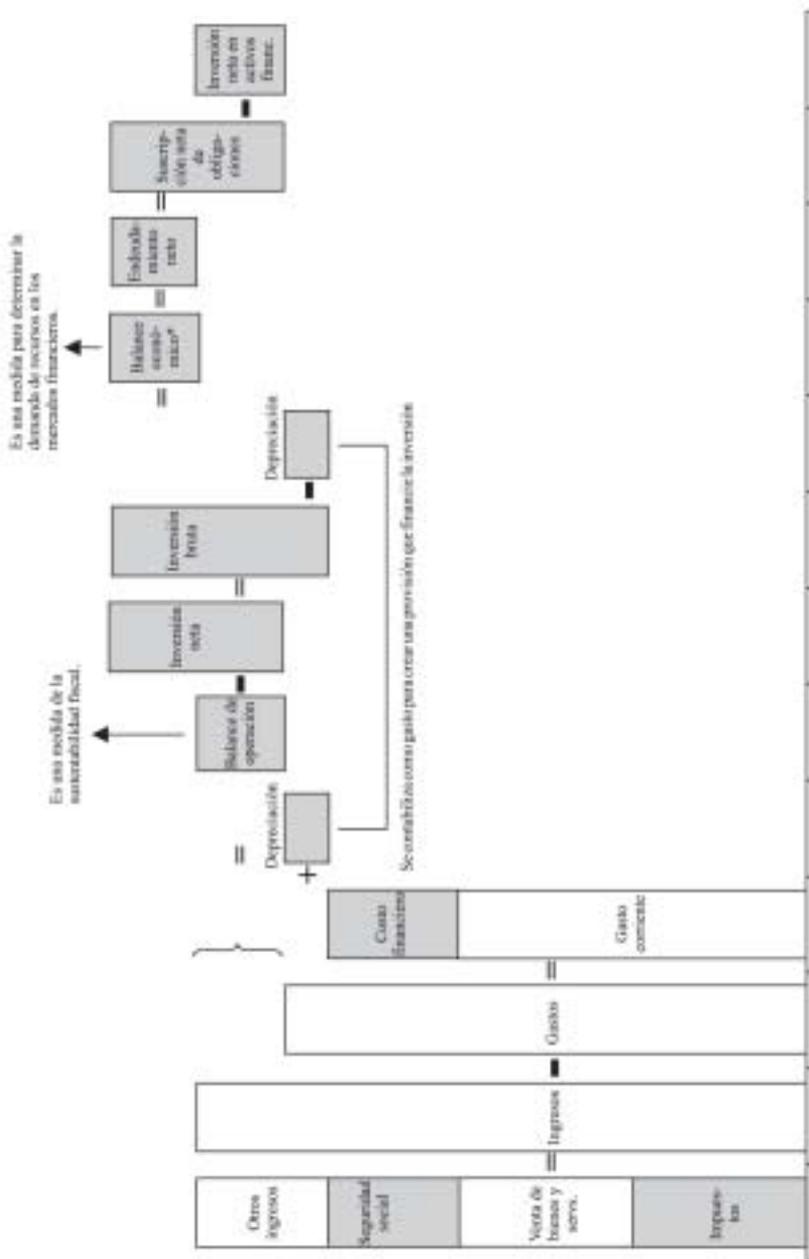
Cuadro 1 Comparativo de cálculo de los balances

<i>Características</i>	<i>FMI</i>	<i>SHCP</i>	<i>Banxico</i>
Universo	Gobierno General = G. Central + G. Locales	No se calcula	No se calcula
	Gobierno Central = Poderes centrales y Ministerios o Secretarías de Estado	Gobierno Federal = Poderes + Dependencias	Gobierno Federal = Poderes + Dependencias
	Sector Público Central = G. Central + entidades públicas (financieras y no financieras)	Sector Público Presupuestario = G. Federal + entidades paraestatales no financieras de control directo ⁴ Se calcula también el balance de las entidades de control indirecto	Sector Público = G. Federal + entidades paraestatales (control directo e indirecto) + intermediarios financieros (banca de desarrollo y fideicomisos de fomento)
Cálculo	Balance de operación = Ingresos - Gastos Balance primario neto = Ingresos - Gastos corriente - Depreciación	No se calcula Balance primario = Ingresos - Gasto programable Nota: los ingresos incluyen los productos por desincorporaciones. Los gastos excluyen la depreciación e incluyen la inversión	No se calcula Balance primario = Ingresos - Gasto programable Nota: los ingresos incluyen los productos por desincorporaciones. Los gastos excluyen la depreciación e incluyen la inversión.
	Endeudamiento neto = Balance de operación neto - Inversión neta Nota: No existe el concepto de balance económico. La Inversión neta = Activos fijos + Cambio en inventarios + Recursos naturales - Depreciación.	Balance económico = Ingresos - Gastos neto total Nota: los ingresos incluyen los productos por desincorporaciones. La inversión excluye el cambio en inventarios y los recursos naturales.	Balance económico = Ingresos - Gasto neto total Nota: los ingresos incluyen los productos por desincorporaciones. La inversión excluye el cambio en inventarios y los recursos naturales.
	El Balance del sector público incluye a las entidades financieras	No se calcula	Balance financiero = Balance económico + intermediación financiera ⁵

⁴ La SHCP dejó de incluir en el balance de las finanzas públicas a las entidades financieras, argumentando que la banca de desarrollo canalizaba la mayor parte de su crédito a través de operaciones de segundo piso, y porque se estableció un régimen de calificación de cartera que obliga a constituir reservas preventivas en función del riesgo crediticio que enfrentan dichas instituciones. Esto ha eliminado la necesidad de canalizar recursos fiscales, eliminando las contingencias para el Gobierno Federal.

⁵ Banxico ha calculado anualmente el balance financiero denominado Requerimientos Financieros Totales del Sector Público (G. Federal + entidades paraestatales + banca de desarrollo y fideicomisos de fomento) a través de sus fuentes de financiamiento y en términos devengados. A partir del año 2000, se incluyó en los Requerimientos a los programas contingentes: IPAB, Apoyo a Deudores, PEDIREGAS, Autopistas y Swap de reestructuración de créditos bancarios en Udis.

Gráfica 2
Cálculo del balance de operación, balance económico y endeudamiento
neto según metodologías internacionales



* El FMI no contempla este balance, sino que pasa directamente al endeudamiento.

Recomendaciones a manera de conclusión

Las finanzas públicas federales de México necesitan actualizarse para incorporar el concepto de sustentabilidad fiscal, y evitar con ello que la población padezca el efecto de ajustes fiscales derivados de una administración inadecuada. La actualización que se propone tiene el propósito de fortalecer la hacienda pública federal a través de un manejo transparente y cierto de las finanzas públicas. Para ello se necesita incorporar dos tipos de modificaciones.

a) El universo del cálculo

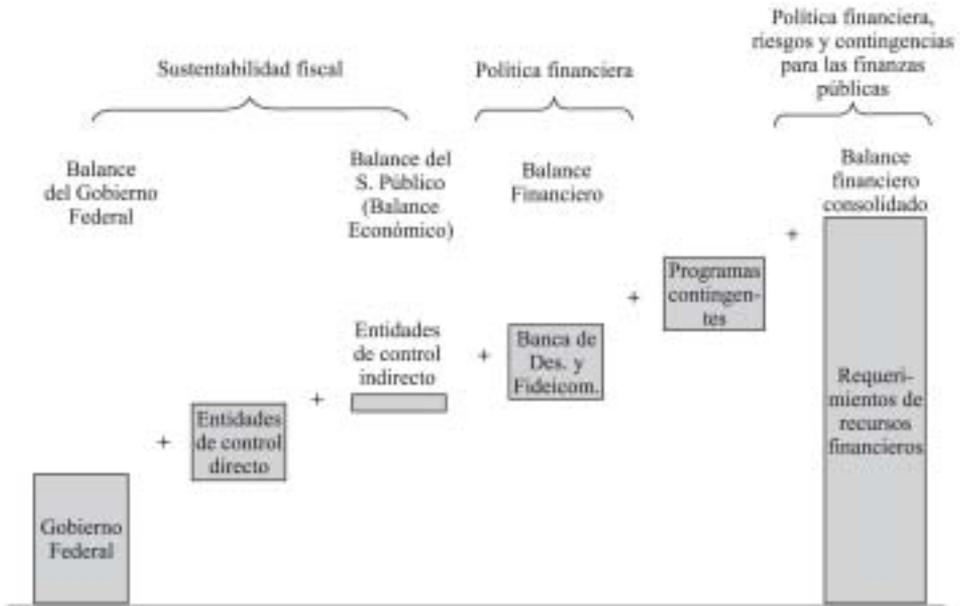
Actualmente se calculan dos balances: el Balance del Gobierno Federal y el Balance del Sector Público. Este último incluye las entidades paraestatales de control directo e indirecto. No se recomienda excluir a las entidades paraestatales del cálculo del balance porque dependiendo de su posición superavitaria o deficitaria ofrecen o demandan recursos en la economía, y puesto que no siempre responden a criterios de mercado, sino a criterios de política gubernamental, forman parte de la demanda o la oferta de recursos del Gobierno Federal. Si alguna entidad paraestatal obedeciera en su mayor parte a criterios de mercado, entonces podría excluirse.

Se recomienda incluir la categoría de Balance Financiero, el cual incluiría al sector público financiero (banca de desarrollo y fideicomisos de fomento) y el Balance Financiero Consolidado con programas, que incluirían además a los programas contingentes (IPAB, Apoyo a Deudores, PIDIREGAS, Autopistas y Swap de créditos bancarios). Para propósitos de administración de las finanzas públicas, los balances relevantes serían el Balance del Gobierno Federal, el Balance del Sector Público y el Balance Financiero. Para propósitos de política financiera, sería el Balance Financiero Consolidado con Programas.

b) La memoria de cálculo

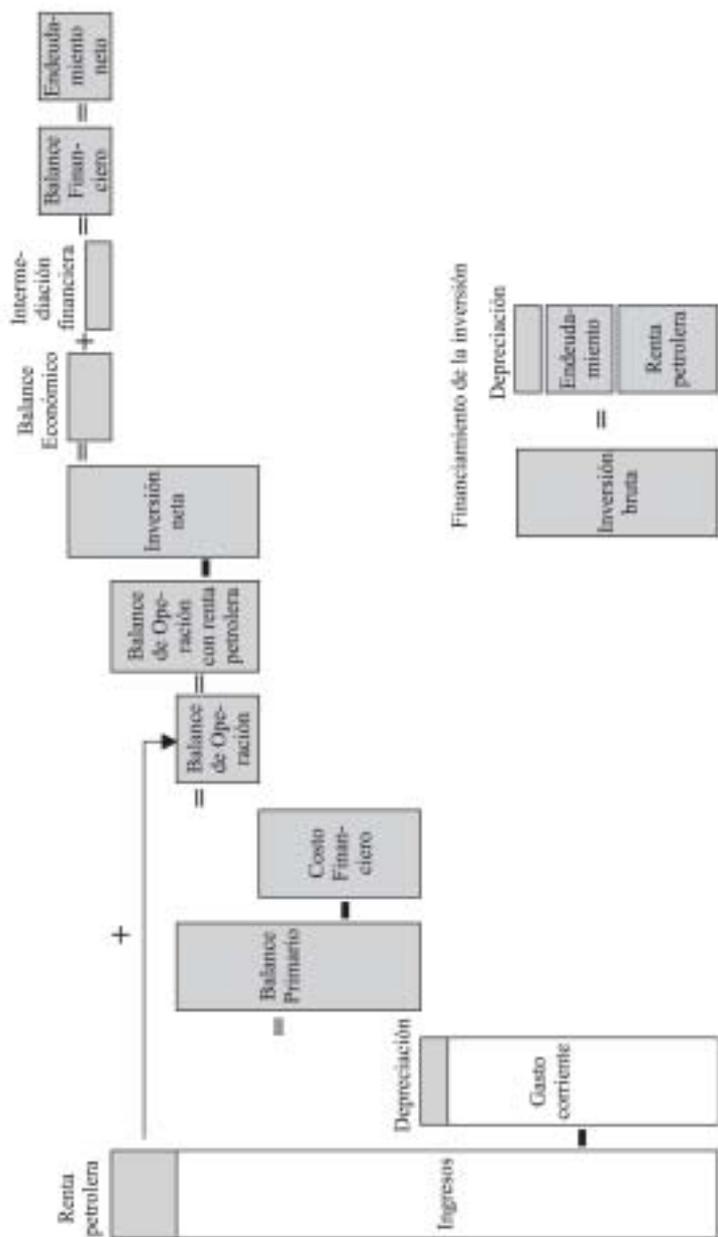
Actualmente se calculan tres balances: el Balance Primario, el Balance Económico y el Balance Financiero. Este último es computado por Banxico quien además, lo extiende para incluir a los programas contingentes con el nombre de Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP). Se propone mantener todos estos balances, con las siguientes observaciones: a) que los ingresos por desincorporaciones no se computen en los ingresos. Estos ingresos sólo aparecerán como partida informativa en la Ley de Ingresos, b) que se incluya como gasto a la depreciación, c) el balance de operación sería la medida de disciplina fiscal. El resto de los balances se

Gráfica 3
Balances recomendados para México: universo de cálculo



calcularían para controlar el nivel de endeudamiento público, d) que la renta petrolera se destine a financiar la inversión, lo que nos otorgaría un Balance económico *plus*, e) incluir la intermediación financiera en el cálculo del Balance Financiero, posibilitando los requerimientos reales del sector público y por lo tanto, el impacto de las finanzas públicas en los mercados financieros y f) que se incluyan los programas contingentes en el cálculo del Balance Financiero con programas, permitiendo conocer el total de los requerimientos financieros del sector público y la posición de riesgo de las finanzas públicas.

Gráfica 4
Balances recomendados para México: memoria de cálculo



Gráfica 5
Determinación del riesgo de las finanzas públicas

