

LAS FINANZAS PUBLICAS Y EL DESARROLLO ECONOMICO DE MEXICO

ALFREDO NAVARRETE

I.—Introducción

El firme avance de las finanzas públicas en México, tanto en sus políticas como en sus procedimientos y técnicas, es indispensable para asegurar el crecimiento económico de la nación y el desarrollo del gobierno democrático de la República.

La evolución de las técnicas contables, financieras y administrativas, debe ayudar y acelerar los cambios económicos y políticos en marcha. De hecho, es necesario que promuevan, y no que sigan, el proceso de desarrollo económico de México.

La gran tarea que incumbe al Gobierno Mexicano de buscar, por todos los medios a su alcance, el desarrollo económico, social y cultural de la población nacional tiene como bases de acción: el programa anual de trabajo contenido básicamente en su Presupuesto de Egresos y el financiamiento del mismo delineado en su Ley de Ingresos correspondiente. El registro de los resultados de ambas operaciones, gastos e ingresos, aparece en la Cuenta Pública, que revisa el Congreso de la Unión.

Visto así el problema, las finanzas públicas, entendidas como las operaciones relativas a los ingresos, gastos y deuda del gobierno, deben considerarse en su conjunto, en relación con los *efectos* que estas operaciones tienen en la naturaleza y ritmo del desarrollo económico de México y con el *control* democrático a que deben estar sujetas las mismas operaciones.

Las reformas que requieren las finanzas públicas en sus aspectos de control del gasto público y de redistribución de la carga fiscal, exigen que sean capaces de servir para manejar con flexibilidad, según las circunstancias, el monto total, la composición y el ritmo de ejecución de estas operaciones. Las reformas deben ser ampliamente comprendidas y ser susceptibles de aplicación desde el punto de vista político. Hasta que dichas reformas llenen estos requisitos, continuará la discusión sobre la mejor política fiscal, presupuestal o de deuda, pero no podrán darse pasos concretos que contribuyan positivamente a resolver los problemas de México.

II.—*El Gasto Público y el Presupuesto*

La influencia de las actividades financieras del Estado es mucho más amplia que la que resulta de examinar el Presupuesto Federal. En efecto, el sector público comprende no sólo el gobierno sino además los organismos descentralizados como Pemex, Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, Instituto Mexicano del Seguro Social y decenas de empresas de participación estatal, cuyas operaciones son orientadas por la política estatal, y convendría, por tanto, que la autoridad central administrativa, conociera con precisión el monto total de las mismas, aunque probablemente no se les sometiera a su control. Esto es de particular importancia, dado que los programas de inversión de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal afectan las disponibilidades de capital para la inversión directa del gobierno así como para la inversión privada. Una conclusión de simple sentido común indica que debería existir un *Presupuesto Consolidado del Sector Público* que incluyese las operaciones totales del gobierno, organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Tal documento registraría tanto las actividades de inversión como los gastos corrientes. El monto total del gasto podría variarse respecto a los ingresos de modo que se gastase más de lo que se recogiese con el fin de inyectar demanda y poder de compra para aumentar la producción y la ocupación en épocas en que la tasa de desarrollo amenguara, y de crear un superávit o al menos equilibrio en épocas de fuertes presiones inflacionarias y de problemas de balanza de pagos.

Por lo que toca al Presupuesto Federal, ésta es la política que se ha seguido en este sexenio. El gobierno incurrió en déficit en 1953-54 para combatir la baja en la actividad económica, y obtuvo superávit en 1955 y 1956 con objeto de atenuar la inflación. Esta misma política aumentaría su efectividad si abarcase a todo el Sector Público en conjunto. Las operaciones de inversión del sector público ya se coordinan, en parte, a través de la Comisión de Inversiones de la Presidencia de la República. Incluir a todo el sector público y añadir a la información que rindan sobre inversión la de gastos corrientes, no es inalcanzable. Quedaría, desde luego, el problema de ubicar la unidad encargada de esta tarea dentro de la Secretaría de Hacienda o dentro de la propia Oficina de la Presidencia de la República.

III.—*El Financiamiento del Gasto Público*

En un país de necesidades secularmente insatisfechas, como México, las peticiones al Estado por mayores comunicaciones (ferrocarriles, caminos), presas, energía (petróleo, carbón, electricidad), servicios sociales (educación, salubridad, seguro social, etc.) significan crecientes inversiones que es imprescindible poder financiar adecuadamente en vista de su impacto interno

sobre los precios y su efecto sobre la balanza de pagos. Usualmente una mayor inversión pública implica un mayor gasto en divisas por los equipos, instalaciones, maquinaria, etc., que necesitan importarse. Por ello es necesario emprender programas y proyectos específicos de inversión pública que sean financiados en parte con préstamos exteriores. Sin embargo, no hay que olvidar que dichos préstamos deben pagarse, y que, en última instancia, México sólo puede pagar los préstamos que recibe con el producto de sus exportaciones. De aquí que la inversión pública deba tener como uno de sus criterios básicos, además del relativo a alcanzar un nivel y composición que asegure la máxima tasa de desarrollo sostenido con la mínima alza de precios posible, y el de la ocupación que genera, el número de personas que beneficia y el ingreso nacional que crea, el de que contribuya a aumentar la capacidad de pago externo del país vía el incremento de las exportaciones. Este es parte del grupo de criterios referentes al equilibrio necesario entre la producción para el mercado interno y la producción para el mercado externo, al balance entre inversión y consumo, entre inversión pública y privada, entre inversión nacional y extranjera, entre inversión productiva y no-productiva, entre inversión en la agricultura, industria y servicios. Siendo, además, el propósito fundamental de los programas gubernamentales de desarrollo económico la mejoría real de las condiciones de vida de las mayorías trabajadoras, el tipo de financiamiento para realizar la inversión pública debe coadyuvar a tal meta y no entorpecerla. Por ello, el financiamiento de estas inversiones públicas debe descansar básicamente en la recaudación de impuestos cubiertos por aquellos contribuyentes con mayor capacidad de pago, así como en una estructura razonable de precios de los productos y servicios de las empresas y organismos de participación estatal a modo de transformarlas en agentes coadyuvadores de recaudación del ahorro nacional mediante el crecimiento de sus disponibilidades financieras, y no descansar excesivamente en la inflación, que incide más fuertemente en los menos capaces de soportarla.

Así es como se explica que el problema de continuar adelante con la Reforma Fiscal sea tan esencial al futuro progreso económico de México como en su tiempo lo fue y lo sigue siendo la Reforma Agraria. Es comprensible que en un tiempo, cuando el Estado se enfrentó a serios problemas que había que resolver sobre la marcha, se recurriese al expediente de la inflación. La construcción de un sistema fiscal eficiente es labor de años: de preparación del personal técnico y administrativo y de educación del causante al igual que del político. Pero es de creerse con certeza que la comunidad mexicana ha evolucionado y está madura ya para continuar adelante la Reforma Fiscal. Los impuestos directos representaban el 26% en 1940, el 43% en 1950 y el 51% en 1957, o sea que aportan ya la mayor parte de la recaudación total. En consecuencia, más que por lo radical y

novedoso de los cambios impositivos que se adopten, se destaca la importancia de la Reforma Fiscal como el elemento que vigorice la CONCIENCIA de los contribuyentes de los diversos grupos sociales al financiamiento sano de los programas públicos de desarrollo económico.

Se ha citado a menudo el bajo coeficiente impositivo, cerca del 10% del ingreso nacional, que existe en México, respecto al 15% en Ecuador, 17% en Colombia, 18% en Brasil y Argentina, 23% en Venezuela y 26% en Estados Unidos. Pero si se destaca este problema del bajo nivel general impositivo, mucho más agudo es el problema de la desigual incidencia de la carga fiscal. En nada alivia señalar el promedio de un 10% a quien paga un impuesto de 25% y mucho menos si este último puede señalar a muchos que gozan de exenciones o evaden el pago del impuesto. Toda obligatoriedad en el pago de impuestos se pierde o se diluye si no hay medios de forzar su cumplimiento generalizado y acompañar de penas severas los delitos de evasión. He aquí una tarea que no amerita descanso, sino que exige vigilancia y superación constante.

El justo principio de que cada causante contribuya de acuerdo con su capacidad económica a las necesidades de la colectividad, señala la necesidad de un sistema fiscal con una marcada característica de progresividad. Este principio debe aplicarse en el sistema de impuestos en cualquiera de las dos fases del proceso económico: en el momento de percibir el ingreso o en la ocasión de gastar dicho ingreso. En el primer caso, el sistema impositivo busca absorber recursos antes de que se utilicen. En el segundo busca orientar su utilización mediante el instrumento fiscal. Estos esfuerzos deben concentrarse, desde luego, en evitar penalizar el esfuerzo productivo de la nación de modo que éste amengüe o desaparezca. Bastante experiencia se ha recogido desde 1925, cuando se introdujo por vez primera en México el impuesto sobre la renta, y es factible dar pasos adicionales que aseguren el apoyo nacional a la Reforma Fiscal que se emprenda. El impuesto sobre la renta, que aportó el 16% de la recaudación total en 1954, subió al 28% en 1957, año en el que contribuye más que el impuesto sobre las importaciones (10.6%) y el de las exportaciones (11.9%) o los dos combinados (22.5%). Las Juntas de Causantes pueden ampliar su contribución a fin de que sean veraces todas las declaraciones de ingreso bruto para el pago del impuesto sobre ingresos mercantiles y las del ingreso de los factores de la producción para fines de pago del impuesto sobre la renta. Los Convenios fiscales pueden, cada vez más, hacer uso de signos externos para combatir las dobles y triples contabilidades y poder llegar a acuerdos realistas: por ejemplo, coordinar las facturas aduanales con el cobro de los impuestos interiores, o bien establecer relaciones entre la electricidad consumida y los obreros ocupados y la producción declarada por ramas de

actividad, etc. La progresividad no existe en el pago de impuestos sobre dividendos. Las transacciones de compra-venta de bienes raíces o de bienes en general podrían ser sujetas a impuestos más altos mientras más corta fuese la inversión, a fin de reducir la especulación y las excesivas ganancias de capital. En fin, existen situaciones bien conocidas por Gobierno y causantes que pueden irse superando en un plan de convencimiento y cooperación.

IV.—*El Control y Vigilancia del Gasto Público*

Pero para que el público contribuya y coopere a los programas públicos de desarrollo económico debe establecerse una contrapartida indispensable: el rendimiento efectivo, por parte del Gobierno, de cuentas y realizaciones logradas con las aportaciones de la comunidad. Por ello la Constitución establece que el Congreso de la Unión apruebe cada año un Presupuesto Federal y examine la Cuenta Pública correspondiente, “debiendo comprender dicho examen no sólo la conformidad de las partidas gastadas por el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y JUSTIFICACION de tales partidas”. (Art. 73, fracción XXVIII). La Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente de la Cámara de Diputados, dictamina sobre la Cuenta Pública que le presenta la Secretaría de Hacienda, pero esta revisión es meramente contable. Por ello debería complementarse con el análisis de la justificación respecto al mejor uso económico de los recursos.

La responsabilidad por el desarrollo económico de México no es, como se observa, función exclusiva de la Rama Ejecutiva, sino que en su planeación, realización y supervisión participa el pueblo a través de sus representantes autorizados, es decir, de la Cámara de Diputados o sea la de Representantes Populares. Este tipo de control, fundamental para el mejor juego de la democracia y uso de los escasos recursos del pueblo mexicano, exige un proceso presupuestal mucho más integrado al nivel de su elaboración y ejecución dentro de la Rama Ejecutiva, mediante el uso de la JUSTIFICACION ECONOMICA de los gastos que proponen las diversas Secretarías y agencias del Gobierno Federal en vista de sus informes sobre sus realizaciones concretas, lo mismo que al nivel de su aprobación y control por el Poder Legislativo dentro de un proceso integrado que debe ser rápido, minucioso y efectivo.

En México, el Gobierno, y particularmente el Gobierno Federal, juega un papel clave en el ritmo y composición del desarrollo económico del país. De aquí, la necesidad de flexibilidad en el manejo del presupuesto, según lo ameriten las circunstancias y que se logra, en parte, a través de las partidas de ampliación automática, y de otras erogaciones adicionales que reciben sanción legislativa *ex post*. Por ello, la presentación a la Cámara de

Diputados del nuevo presupuesto de acuerdo con la Ley Orgánica del Presupuesto debe hacerse comparándolo con los anteriores realmente ejercidos, haciendo posible de este modo el análisis cuidadoso por parte del Poder Legislativo de los gastos reales que se propone realizar el Ejecutivo. Como ya se ha mencionado, no sólo se afecta a la economía nacional mediante las inversiones directas que lleva a cabo el Gobierno Federal, sino que éste apoya y estimula a organismos y empresas públicas mediante aportaciones de capital. Otras veces, es a través de Subsidios a Organismos Descentralizados y al Consumo Privado. Además, influye sobre la empresa privada mediante créditos de bancos oficiales, subsidios, exención de impuestos, protección arancelaria y sus propias actividades de consumo e inversión y de déficit o superávit presupuestal.

En consecuencia, el manejo responsable de todas las actividades financieras del sector Gobierno, directas e indirectas, se mejoraría al ligarlas al cuadro de la economía nacional en conjunto. Para alcanzar la finalidad establecida, las operaciones del Sector Gobierno deben ser susceptibles de integrarse dentro de las Cuentas Sociales del Ingreso y Producto Nacionales, pero destacando claramente si las empresas de participación estatal obtienen pérdidas o ganancias y qué subsidios reciben del Gobierno Federal. Esto inclusive podría ser objeto de una ley especial del Congreso de la Unión. Las Cuentas Nacionales son un instrumento útil para la formulación y ejecución de los programas de desarrollo económico y de la evaluación de las tasas de crecimiento nacional y por sectores. Sirven en su presentación del Presupuesto de la Nación para determinar si los programas de desarrollo están acordes con las realidades económicas del país y para facilitar el examen de la participación extranjera en la economía nacional.

La presentación actual del presupuesto por funciones (fomento económico, administración general, etc.), por agencias (Recursos Hidráulicos, Departamento Agrario, etc.) y por tipo económico de gasto (corriente o de capital) podría eventualmente complementarse con más detalle sobre el *objeto* del gasto (tipo de servicios y de mercancías) de acuerdo con la clasificación standard sobre origen industrial que permita integrar las compras de bienes y servicios del Gobierno, si su volumen lo amerita, dentro de los cuadros de Insumo-Producto de la Nación y con un Presupuesto a base de Realizaciones (Kms. de carreteras construídas, hectáreas de tierra sujetas a riego, etc.) que se tabulen de informes periódicos sobre las tareas del Gobierno Nacional.

Finalmente, debería hacerse más explícito desde el punto de vista económico, al presentarse para aprobación del Congreso de la Unión tanto el Presupuesto de Egresos como la Ley de Ingresos, el déficit o superávit efectivo que se planea. La Constitución de México prevé la colocación de

empréstitos (Art. 73, fracción VIII) para inversiones productivas; con fines de regulación monetaria; para operaciones de conversión; y para casos de emergencia nacional. Debería, por lo tanto, distinguirse dentro de la colocación de empréstitos internos y externos aquéllos que sólo refinancian pasivo de los que significan nueva capacidad productiva. El que esta fuente de financiamiento de las operaciones gubernamentales es fundamentalmente de carácter complementario puede deducirse del hecho que el Art. 65 Constitucional, fracción II, establece que el Congreso se reunirá el día 1o. de septiembre de cada año y se ocupará de: "Examinar, discutir y aprobar el Presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo". Es más, en el Art. 74 Constitucional, que establece las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, en la fracción IX, se dice: "Aprobar el Presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrir aquél". De acuerdo con lo que prescribe la Constitución, el nivel de impuestos y otras contribuciones debe determinarse por el Congreso según el volumen de gasto que se decida llevar a cabo considerando las necesidades de la Nación. La decisión del Gobierno respecto al gasto público establece el marco y precede a las decisiones sobre impuestos y contribuciones. Invertir el proceso, determinando primero la recaudación probable y después fijando el monto máximo de gasto público que dicha recaudación permite, implica una actitud diferente dentro del papel dinámico que el Gobierno debe tener en los programas de desarrollo económico nacional.

V.—*Conclusión*

En México la tarea de movilizar las energías del pueblo mexicano para explotar racionalmente en su provecho los recursos naturales del país requiere el conocimiento de las necesidades de la comunidad, del costo de la inversión total necesaria para satisfacerlas, de la determinación de la parte que llevará a cabo el Sector Público, de la obtención del financiamiento adecuado para realizarla y de su coordinación con las inversiones del Sector Privado de acuerdo con las condiciones generales de la economía nacional y de sus transacciones con el exterior.

Para esta finalidad, es indispensable fortalecer en todo el sector público el proceso de formulación del presupuesto, sus procedimientos de ejecución, sus sistemas de clasificación para control y la evaluación constante de la efectividad de las operaciones gubernamentales con respecto al desarrollo económico nacional en términos del gasto público y de su financiamiento a través de los impuestos, contribuciones, y de variaciones en la deuda gubernamental. En este sentido se ofrecen las anteriores sugerencias con el fin de contribuir a la discusión constructiva de estos temas vitales para la Nación Mexicana.