

Consideraciones en torno al proyecto de presupuesto 2000 presentado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Senador Jorge A. Calderón Salazar*

EL PROYECTO presupuestal presentado por el Ejecutivo resulta inaceptable. Está basado en supuestos teóricos falsos y definiciones modificables; hace referencia a problemas tributarios reales, pero que son atribuibles a la propia administración y no al Legislativo; es presentado como un hecho consumado que no se puede alterar por lo que pretende sea aprobado sin modificaciones; según el Ejecutivo “no se prevén márgenes de maniobra ni grados de flexibilidad”; contiene aspectos financieros deliberadamente erróneos que deben analizarse a detalle pues pueden y deben ser modificados, así el presupuesto debe ser diferente al presentado.

El gobierno estima que para el año 2000, si la economía crece en 4.5 por ciento, el “techo del gasto programable devengado” será de 733.449 mil millones de pesos (mmp), que incluyen un incremento de 31.584 mmp en relación con el de 1999, pero estima al mismo tiempo “gastos adicionales”, sobre los de 1999, por 45.360 mmp de donde habría una “presión por reducir otros rubros de gasto” en 13.776 mmp (a precios de 1999). Nada

menciona respecto al monto del gasto no programable, excepto que éste representó el 87 por ciento del gasto neto aprobado para 1999 e insinúa que no puede ser alterado.

La pretensión gubernamental de que su proyecto es inamovible debe ser rechazada. No tiene por qué haber presiones adicionales de gasto, como afirma el gobierno. La política de rescate bancario puede y debe ser modificada por el Legislativo. Debe rechazarse la posibilidad de que se aumente la carga impositiva (IVA e ISR) para sectores económicamente débiles, o que sean reducidos el gasto social, las transferencias a estados y municipios así como los subsidios a productos y actividades básicos. La crisis presupuestal y financiera se mantiene sin ser resuelta debido a que los puntos básicos que las originan: condiciones y montos del servicio de la deuda externa y erróneas políticas petrolera internacional, financiera (incluida la reforma y privatización de las pensiones de seguridad social) y de rescate bancario, no son abordados en la política presupuestal.

* Senador miembro del grupo parlamentario del PRD, Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores Cuarta y Secretario de la Comisión de Comercio del Senado de la República.

FALACIAS TEÓRICAS

El Ejecutivo, en su afán de imponer a toda costa el dogma del equilibrio presupuestal y al mismo tiempo evitar que el Legislativo introduzca adecuaciones convenientes a su proyecto de presupuesto, hace afirmaciones insostenibles en las condiciones actuales de nuestra economía. Según el gobierno, “una política fiscal expansiva tiene diversos efectos adversos sobre la economía, que propician un eventual estancamiento de la actividad productiva:

1. *Incrementa la inflación:* Al aumentar la demanda por bienes y servicios por encima de la capacidad productiva de la economía, un mayor gasto público presiona los precios al alza.
2. *Aumenta las tasas de interés:* Al requerir un mayor financiamiento, un mayor déficit público presiona las tasas de interés en el mercado financiero.
3. *Desplaza la inversión privada:* El mayor uso de recursos por parte del sector público, junto con la consecuente alza en los réditos, limita la inversión privada y afecta con ello el crecimiento potencial.
4. *Aprecia el tipo de cambio real:* La presión sobre los precios que propicia la política fiscal expansiva distorsiona el valor real del tipo de cambio. Eventualmente, ello puede causar devaluaciones bruscas en la moneda.
5. *Deteriora la cuenta corriente:* La mayor demanda sobre la capacidad productiva del país causa que eventualmente se observe un mayor déficit de la cuenta corriente. Esto se ve intensificado por la apreciación del tipo de cambio real que genera una política fiscal expansiva.
6. *Mayor endeudamiento:* Un mayor déficit fiscal obliga al sector público a endeudarse para cubrir la diferencia entre sus ingresos y sus gastos. El servicio de esa deuda eventualmente limita el crecimiento e implica sacrificar parte de las erogaciones con alto contenido social.

La anterior argumentación oficial es falsa porque cada uno de los seis efectos supues-

tamente negativos parten de un supuesto implícito básico: que la economía está funcionando en el límite de su capacidad productiva, que se encuentra en pleno empleo o muy cerca de él.

La afirmación oficial sería válida si el supuesto subyacente se cumpliera, pero no es el caso. Hay sectores importantes de la economía, como el de la construcción que está operando al 75 por ciento de su capacidad, que están muy lejos del pleno empleo. Desde luego puede haber sectores con más altos niveles de ocupación, sin embargo, el gobierno no ha señalado cuáles son éstos, y en todo caso serían sectores que podrían ser estimulados para que incrementen su inversión con el propósito de que amplíen su capacidad de producción. Todo lo cual hace que el gasto público moderado y pertinentemente expansivo no tenga los efectos que erróneamente señala el gobierno.

En consecuencia, dadas las condiciones actuales de la economía, un mayor gasto público no incrementaría la inflación pues primero induciría el funcionamiento de la capacidad ociosa afectando a la producción y sólo después se empezarían a elevar los precios.

Un mayor gasto público tampoco aumentaría las tasas de interés ni desplazaría a la inversión privada. En sus afirmaciones, el gobierno está suponiendo tácitamente que un mayor gasto público:

- a) sólo se financia con endeudamiento financiero, lo cual no es cierto pues también puede aumentar algunos rubros tributarios y, si se considera esta vía de financiamiento, no necesariamente presionaría al alza las tasas de interés; y
- b) está determinado por las mismas razones que la inversión privada; esto es asimismo falso. Las motivaciones del sector privado para invertir son distintas a las del sector público para gastar o invertir, para cada uno de ellos el nivel de la tasa de interés es sólo uno de los criterios

para decidir sobre la toma de créditos y para realizar inversiones. No hay competencia entre la inversión pública y la inversión privada por los recursos crediticios, pues tienen funciones de inversión distintas. Tan es así que en la actualidad, cuando el gasto público se mantiene restringido, el sistema bancario prácticamente ha dejado de otorgar créditos al sector privado, éste no solicita créditos bancarios por el alto nivel de las tasas de interés, aunque el gasto público está casi en equilibrio.

De la misma manera, tampoco es cierto que hoy un incremento moderado en el gasto público necesariamente aprecie el tipo de cambio real o deteriore la cuenta corriente; ambos sucesos ocurrirían después de que fuera alcanzado el nivel de pleno empleo.

La idea de que el gasto produce mayor endeudamiento, supone que el gobierno no puede allegarse recursos por otra vía más que por la deuda financiera, esto es falso. Por otro lado, la aseveración de que “el servicio de esa deuda eventualmente limita el crecimiento e implica sacrificar parte de las erogaciones con alto contenido social”, en todo caso es válida para toda la deuda, incluida aquella en que ha incurrido el gobierno para salvar a los bancos y para las campañas políticas oficiales.

La insistencia oficial en que no se puede incrementar el gasto público no es sostenible. Sí puede incrementarse, pero el gobierno ha decidido por motivos políticos no hacerlo. Sus argumentos son falsos. Es una decisión política, no un impedimento técnico.

DEFINICIONES MODIFICABLES

Cuando el gobierno insiste en la inmovilidad de su presupuesto, es decir, del “techo presupuestal para el gasto programable” y para ello arguye que “tomando en consideración

las metas en materia económica, se establece el objetivo para el balance público, dado el nivel de los ingresos públicos estimados con base en las proyecciones de las variables macroeconómicas, de las políticas tributaria y de precios y tarifas, y dado el nivel del gasto no programable, estimado en función del pago de intereses, de las participaciones y de los Adefas se estima el techo presupuestal para el gasto programable”, está mostrando una fórmula que no es inamovible por sí misma por razones técnicas o financieras sino que está definida por criterios y decisiones políticos, los cuales sí son modificables. El problema es que el gobierno ha decidido no variar su política presupuestal ni afectar a los beneficiarios de la misma.

Técnicamente esa fórmula puede ser alterada. Puede tomarse como objetivo alcanzar un determinado “techo presupuestal para el gasto programable”, con las implicaciones sociopolíticas que conlleva y dejar como residuos entonces también inmodificables el balance público y/o el gasto no programable; la fórmula oficial puede desarrollarse en sentido inverso, sólo que ello tiene condicionantes e implicaciones sociopolíticas además de económicas y financieras. En el actual proyecto de presupuesto el gobierno ha tomado partido en favor de los banqueros que aún van a sobrevivir, el gasto social le es absolutamente secundario.

Es falso que la definición oficial sea una razón para no modificar el proyecto.

PROBLEMAS ATRIBUIBLES A LA ADMINISTRACIÓN

Otra falacia oficial es su afirmación de que “la estructura del presupuesto es poco flexi-

ble a modificaciones en el corto plazo”. Señala como elementos inflexibles por el lado de los ingresos la estructura tributaria así como la política de precios y tarifas; y por el lado de los gastos al continuo incremento en el gasto comprometido, el costo de la reforma a la seguridad social, la descentralización del gasto programable, el costo financiero sobre el saldo de la deuda pública, y el costo de los programas de alivio a deudores y de saneamiento financiero.

La inflexibilidad presupuestal no depende del tiempo sino de las decisiones políticas por las que se opte. El problema del Ejecutivo no es la falta de tiempo sino que ha optado por favorecer a unos cuantos predilectos en perjuicio de la mayoría de la población; es esto último lo que le “impide” proponer modificaciones, o aceptarlas, al presupuesto.

Por ejemplo, la mayoría de las iniciativas del Ejecutivo para modificar la estructura impositiva o de precios y tarifas son enviadas, estudiadas y aprobadas en el transcurso de un periodo legislativo, tal fue el caso del incremento del IVA, del incremento al precio de la gasolina o a las tarifas eléctricas, los cuales no requirieron más de un periodo para su aprobación. El problema en este momento es que Hacienda ya no incluyó otras medidas en su actual iniciativa, pero de haberlo hecho bien podrían haber sido aprobadas en el presente periodo legislativo, si no lo hizo es debido a la decisión política que ha tomado. Su afirmación entonces un simple pretexto para imponer su proyecto.

Además, los “problemas” que el gobierno llama de “inflexibilidad a corto plazo”, eran absolutamente previsibles. El PRD señaló en su momento que no era conveniente la reforma al seguro social impuesta por el gobierno precisamente por lo que represen-

taría presupuestalmente más adelante, hoy, el costo de dicha reforma.

Lo mismo ha venido sosteniendo en relación con el “costo financiero sobre el saldo de la deuda pública” y con el “costo de los programas de alivio a deudores y de saneamiento financiero”, estos son exagerados, injustos, injustificables e impagables y ahora más por lo oneroso y estéril del rescate bancario de Serfin y Bancrecer. El PRD se ha pronunciado por una política financiera así como por una nueva y verdadera renegociación de la deuda pública externa, precisamente en previsión de situaciones como la actual. En este punto el gobierno vuelve a mentir.

Por otra parte, las afirmaciones del Ejecutivo respecto a la estructura tributaria nacional, siendo ciertas como lo veremos en detalle más adelante, encierran en el mejor de los casos verdades a medias e inexactitudes pues tratan de ocultar responsabilidades gubernamentales fundamentales.

Cuando el Ejecutivo sostiene que “la estructura y evolución de los ingresos presupuestarios muestran límites para su crecimiento; México cuenta con una de las cargas fiscales más bajas de los países de occidente”, dice una verdad, sólo que ello es responsabilidad del gobierno mismo, es él quien determina la política tributaria. El PRD ha pugnado por el diseño de una reforma fiscal integral progresiva, pero Hacienda ha desestimado esta idea.

También cuando dice del ISR que “se incrementaron los porcentajes de deducción inmediata y se amplió su aplicación a empresas pequeñas y medianas en tres zonas metropolitanas; se amplió en tres ocasiones el crédito al salario, más del 70 por ciento de los trabajadores no pagan el impuesto o reciben un subsidio; se redujo la tasa del im-

puesto el activo de 2 a 1.8 por ciento y se eximió a las empresas pequeñas y medianas, y México registra una de las menores cargas de ISR empresarial a nivel mundial”, reconoce un hecho real. No obstante, el Ejecutivo se ha negado a adecuar la estructura impositiva en el sentido de que las grandes empresas y quienes perciben mayores ingresos paguen mayores contribuciones, y si hoy decidiera cobrar más a pequeñas y medianas empresas o cobrar el ISR a ese 70 por ciento de los trabajadores en lugar de mejorar la situación económica del país, la deterioraría.

O al afirmar del IVA que “la multiplicidad de tasas y la existencia de exenciones y tratamientos preferenciales han provocado que se pierdan las principales ventajas. México presenta la base tributaria menos incluyente del mundo, pues la tasa efectiva promedio del IVA en México es del 8.9 por ciento, hay baja eficiencia del IVA”, y que como instrumento distributivo resulta totalmente ineficaz, si se mira como la medida en que se puede financiar el gasto social con este impuesto, el Ejecutivo sólo expresa una verdad, en la cual muestra también su ineficiencia recaudatoria, administrativa y su falta de imaginación para mejorar el estado de cosas actual.

Lo mismo sucede al referirse al impuesto a la importación y a las tarifas eléctricas.

La revisión de los indicadores de las finanzas públicas mexicanas, contenidos en el anexo del 5o. informe presidencial, comprueban lo ya sabido y revelan la crisis fiscal del país que el actual gobierno no ha sabido o querido enfrentar. Esto es, que la estructura presupuestal del país es inflexible, insuficiente, mal estructurada y no responde a las necesidades de crecimiento y justicia social del país.

Ingresos

Prácticamente todos los indicadores de ingreso público muestran un comportamiento insatisfactorio. Sus montos son insuficientes frente a la magnitud de las necesidades y su estructura resulta inadecuada, concentrada y regresiva.

Considerando la información de los años 1988, 1994, 1995, 1997, y 1998 para una serie de indicadores vemos que:

Los ingresos ordinarios totales del sector público federal como proporción del PIB descienden: en 1988 eran del 28.1 por ciento y en todos los años señalados se reduce hasta llegar en 1998 al 20.7 por ciento. Sus dos componentes, ingresos del gobierno federal y de organismos y empresas de control presupuestario directo, también decrecen, pero lo hacen en mucha mayor medida los ingresos de los organismos y empresas que, como proporción del PIB pasaron del 11.6 al 6.3 por ciento. Es decir, caen los ingresos públicos, pero principalmente los generados por el sector paraestatal, lo cual resulta congruente con la política neoliberal de retirar al Estado de las actividades productivas estratégicas. El resultado es lógico, el gobierno se ha desprendido de actividades rentables perdiendo así importantes fuentes de ingresos y conserva las actividades que sí le cuestan dinero, en consecuencia, en vez de mejorar su estructura presupuestal por las privatizaciones la ha empeorado.

Al mismo tiempo la estructura de ingresos empeora. Los ingresos tributarios como proporción del PIB caen del 11.6 al 10.7 por ciento entre 1988 y 1998; aunque la caída fue mayor en 1995 y 1997 cuando llegaron al 9.3 y 9.8 por ciento respectivamente; éste es uno de los principales problemas fiscales del país. También los ingresos no tributarios han

descendido al pasar del 4.9 al 3.7 por ciento en los años mencionados, aunque en 1995 y 1997 alcanzaron niveles de 6 y 6.2 por ciento.

Otra forma de ver la problemática anterior es que los ingresos petroleros como proporción del PIB son muy inestables: en 1988 representaron el 5.3 por ciento, en 1994 cayeron al 4.2 por ciento, en 1995 y 1997 se recuperaron al 5.4 y 5.7 por ciento respectivamente, y para 1998 cayeron de nuevo al 4.5 por ciento. Esta inestabilidad se debe a la variación de los precios internacionales del petróleo, sobre los cuales México tiene muy poco control y el que pudiera tener no lo ejerce adecuadamente; además, los recursos excedentes cuando los precios internacionales son favorables para el país son destinados a servir la deuda pública externa, por lo cual en la práctica no se cuenta con ellos. Dicha inestabilidad repercute en la dificultad para poder estimar los montos de ingresos obtenidos por tal concepto.

Un hecho que el gobierno publicita como un avance es que la economía nacional está “despetrolizada”, pues los ingresos de Pemex como proporción del PIB se han reducido al pasar del 4 por ciento en 1988 al 2.2 por ciento en 1998; sin embargo, este descenso esconde el hecho de que más bien son los precios internacionales del petróleo los que han caído pues, excepto en este año como resultado de la acción concertada a nivel internacional, la plataforma de exportación petrolera se ha sostenido irracionalmente a los mismos niveles con independencia de los precios internacionales, y no tanto que la economía nacional dependa ya menos de la exportación petrolera.

En el mismo sentido, se tiene que los ingresos petroleros con relación a los ingresos del sector público han representado el

33.3, 27.9, 35.5, 36.2, y 32.3 por ciento en los años 1988, 1994, 1995, 1997 y 1998, respectivamente. Es decir, los ingresos por petróleo significan la tercera parte de los ingresos públicos totales, con descensos mínimos sólo en los años en que los precios internacionales caen; en consecuencia no se puede hablar de una “despetrolización” de la economía ya que sin estos ingresos el gasto público sería muy distinto cuantitativa y cualitativamente y por lo tanto el funcionamiento de la economía sería también diferente, recordemos que en algunos años la inversión en el país en realidad ha sido en lo fundamental inversión pública aunque oculta en los rescates a constructores y banqueros.

Hay otra manera de ver lo antes dicho. Los ingresos petroleros como proporción del gasto neto total han pasado de significar el 25 por ciento en 1988, al 35.2 por ciento en 1995, el 35.7 por ciento en 1997 y el 30.7 por ciento en 1998. Cada vez se financia más gasto con recursos petroleros. Ésta es una de las inflexibilidades indeseadas de nuestro sistema fiscal que habrá que modificar mediante una reforma fiscal integral.

Otras comparaciones de los ingresos arrojan resultados por lo menos dudosos. El porcentaje de ingresos ordinarios en relación con el gasto neto total ha variado del 75.2 al 100.8 por ciento y al 95.1 por ciento en 1988, 1994 y 1998, respectivamente. Significa que en el primer año se tenía un déficit de ingresos con relación al gasto de casi 25 por ciento, en el segundo hubo un pequeño superávit y en el último hay un déficit de 5 por ciento. Para quienes proponen alcanzar un equilibrio en las finanzas públicas a toda costa, como creencia doctrinal, ésta es una tendencia positiva aunque aún insuficiente, ya que incluso hay quienes postulan la necesidad de llegar

a niveles de superávit para alcanzar “finanzas sanas” y “ahorro público”; pero en una visión distinta, que asigna un papel importante al Estado en la economía resulta inadecuada. La visión neoliberal se está imponiendo. Por otra parte, resalta cómo en 1988, año electoral, el déficit es mayor, lo mismo que podría suceder para el próximo año.

Con un mayor grado de desagregación, obviamente las tendencias son también malas. Los ingresos por impuesto a la renta como porcentaje del PIB fueron en 1988 del 4.8 por ciento y en 1998 del 4.5 por ciento, con una alta variabilidad entre ambos años, lo cual refleja la inadecuada e injusta estructura fiscal prevaleciente, ya que el monto es muy bajo y con tendencia a reducirse relativamente. Lo mismo sucede con el IVA en relación con el PIB: en 1988 fue del 3.3 por ciento y en 1998 del 3.2 por ciento, a pesar del incremento del 50 por ciento en la tasa aprobado por el PRI y del oficialmente alto crecimiento económico registrado en los años recientes. Además de su significado fiscal, lo anterior muestra que el consumo general de la población no se ha incrementado como el conjunto de la economía y que las políticas restrictivas para contener la inflación a través de la contención del incremento en el consumo son equivocadas.

Participaciones

Éste es un rubro en el que aparentemente la situación ha mejorado, aunque no como debería ser. Si bien hay una tendencia positiva en cuanto a las participaciones pagadas a las entidades federativas como porcentaje del ingreso público ordinario, pues han aumentado del 17.3 por ciento en 1988 al 20.8 por ciento en 1998, estos “mayores recursos” canalizados a los estados son eso precisamente,

transferencias pero no nuevos y adicionales recursos, antes los gastaba la Federación y ahora lo hacen los estados. Lo mismo ocurre con las participaciones pagadas a las entidades federativas como porcentaje del gasto neto total, las cuales se incrementaron del 7.7 al 13.8 por ciento en los años señalados. Lo anterior se aclara más cuando se comparan esas mismas participaciones pagadas a las entidades federativas con relación al PIB, pues entonces hay un estancamiento y no un crecimiento, en 1988 eran el 2.9 por ciento y en 1998 fueron el 3 por ciento. El federalismo oficial es hoy más una ficción para propaganda política que una realidad y un cambio verdadero.

Gasto

Naturalmente, la misma tendencia negativa que muestran los ingresos se reproduce con el gasto y evidencia la reducción de la acción del estado en la economía.

El gasto neto devengado como proporción del PIB ha caído de manera constante, en 1988 era el 37.3 por ciento y en 1998 fue el 21.7 por ciento. Esta caída del gasto neto devengado es incluso más fuerte que la del ingreso ordinario total, en el periodo señalado el ingreso cayó 7.4 puntos porcentuales en tanto que el gasto lo hizo en 15.6 puntos.

El gasto programable como proporción del PIB también cae, aunque en menor proporción, pues pasa del 17.8 al 15.8 por ciento entre ambos años.

Otro renglón que el gobierno resalta con fines propagandísticos es el costo financiero del sector público con relación al PIB, éste ha caído desde 1988 en que era el 16.6 al 2.9 por ciento en 1998. El descenso del costo no significa que haya menos deuda pública, sino que el costo de ésta se ha trasladado en el

tiempo, mediante plazos mayores que se cargan a futuras administraciones; es el caso de la deuda por concepto de Fobaproa, ahora IPAB, que será liquidada en 30 años, es decir, durante los próximos 5 sexenios.

Consecuencia de la política neoliberal impuesta y de la evolución analizada del ingreso público, la composición del gasto ha sido alterada. El gasto de capital en relación con el gasto programable cayó del 21.7 por ciento en 1988 a 17.4 por ciento en 1998, por lo tanto, el gasto de capital como proporción del PIB, que ya era muy baja, continúa su descenso, en el primer año era del 4 por ciento y en segundo del 3 por ciento; es decir, el gobierno ya no invierte en proyectos productivos, pero ni con esta reducción de gasto, o mejor dicho precisamente debido a ella, han mejorado las finanzas públicas, tampoco el funcionamiento de la economía en su conjunto, ni las condiciones de vida de la población.

Inversión

Reflejo inmediato de la evolución del gasto de capital, la inversión pública también ha caído. La inversión física total como proporción del PIB cayó entre 1988 y 1998 del 4.6 al 2.9 por ciento, la proporción de la inversión física presupuestal respecto al PIB lo hizo del 3.4 al 2.8 por ciento, la inversión física del gobierno federal respecto al PIB del 0.8 al 0.5 por ciento en dichos años, y la inversión en organismos y empresas bajo presupuestación directa con relación al PIB del 2.7 al 2.4 por ciento. Como la inversión privada no ha crecido de manera suficiente para compensarla, la caída de la inversión pública se traduce en bajo ritmo de crecimiento de la economía real. La inversión pública debería crecer y aumentar su participación en la economía

al tiempo que debería ser mejor canalizada por sector suprimiéndose el apoyo y rescate a inversionistas privados nacionales y extranjeros.

Subsidios y transferencias a organismos y empresas

Este renglón presupuestal tiene la apariencia de haber mejorado pero oculta diversos problemas. Los subsidios y transferencias a organismos y empresas de presupuestación directa en relación con el gasto programable de las mismas se duplicaron entre los años mencionados al pasar del 12.2 al 24.2 por ciento, sin embargo, como proporción del PIB están prácticamente estancados, pues fueron del 1.4 y 1.7 por ciento respectivamente. Las transferencias a estados y municipios con relación al gasto programable del gobierno federal, por su parte, pasaron del 21 por ciento en 1994 al 35.2 por ciento en 1998, no obstante, como proporción del PIB sólo aumentaron del 2 al 3.1 por ciento en tales años. Lo mismo sucede con la educación pues las aportaciones a educación básica en los estados como proporción del gasto programable del gobierno federal se incrementaron del 21 por ciento en 1994 al 23.5 por ciento en 1997, no obstante, como proporción del PIB se encuentran estancadas en 2 y 2.1 por ciento en los mismos años. No hay recursos adicionales para los estados sólo hay propaganda política oficial.

Saldo en cuenta corriente

El saldo de la cuenta corriente como proporción del PIB muestra un excedente con tendencia al equilibrio aunque descendente; en 1988 significó un déficit del -2.5 por ciento, pero a partir de 1994 muestra excedentes: en 1994 fue de 6.4 por ciento y desde entonces

se viene reduciendo para alcanzar en 1998 el 4.7 por ciento. Tales excedentes muestran el ahorro público corriente obtenido, que se traduce en peores condiciones salariales para la burocracia menor o inclusive desempleo, pero no la afectación de los privilegios de la alta burocracia, como fue detectado por la fracción del partido en el Senado el año pasado.

Saldo en cuenta de capital

El saldo de la cuenta de capital como proporción del PIB muestra un déficit decreciente que equivale a una tendencia al eventual equilibrio. En 1988 había un déficit del -3.9 por ciento y desde entonces éste se viene reduciendo hasta ser en 1998 del -2.6 por ciento; resultado del estancamiento en los ingresos y una reducción del gasto de capital, lo cual representaría que el gobierno aún realiza gastos de inversión pero está dejando de tener los correspondientes ingresos. Si estas tendencias no se modifican podrían causar problemas en un futuro próximo en este renglón. Por ejemplo, en el actual proceso privatizador de aeropuertos el gobierno, al vender los más rentables tendrá ingresos una sola vez por la venta, después dejara de percibir ingresos y en cambio al quedarse con los no rentables si retendrá los gastos, con ello sus cuentas serán deficitarias sin haber mejorado la estructura presupuestal.

Balance presupuestal

El balance presupuestal como relación del PIB tiene un pequeño déficit: ha pasado de un superávit de 0.4 por ciento en 1994 a un déficit del -1.1 por ciento en 1998. Esto es resultado de la política económica basada en el dogma del equilibrio fiscal.

La actual estructura y estado de las finanzas públicas presentan tendencias preo-

cupantes, revelan la fragilidad de nuestra economía y el grado de dificultad para enfrentarla con éxito. El proyecto presupuestal no ayuda a resolver la problemática.

MARGEN Y FLEXIBILIDAD

Toda la argumentación del Ejecutivo se encamina a tratar de convencer a los legisladores de que su proyecto presupuestal es el único y el mejor, por lo tanto también inmodificable: "La reducción de las erogaciones públicas ha obedecido a la necesidad de mantenerlas en niveles congruentes con un sano financiamiento". "Existen ciertos gastos que no pueden estar sujetos a modificaciones en el corto plazo." "Los gastos obligatorios determinan alrededor del 87 por ciento del gasto neto total en 1999." "En el 2000 la recaudación tributaria pudiera llegar a ser inferior a la registrada en 1944." "No se prevén márgenes de maniobra ni grados de flexibilidad."

No obstante sí hay una cierta inflexibilidad presupuestal, pero ésta no es la que dice el gobierno sino que se deriva de un punto que ha querido mantener olvidado: la inflexibilidad es causada por los términos desfavorables en que está pactada la deuda pública externa mexicana.

En la "renegociación" de la deuda externa de 1989, el entonces Director General de Crédito Público, luego Subsecretario de Asuntos Financieros Internacionales de la Secretaría de Hacienda y negociador en jefe por México, José Ángel Gurriá Treviño, aceptó que si después de 1996 el precio del petróleo y sus ingresos reales por exportaciones petroleras aumentaban sustancialmente, la tasa de interés acordada (para los nuevos bonos) podría subir hasta tres puntos porcentuales

más; en contrapartida, la banca comercial internacional se comprometía a conceder al país mayores recursos frescos si el precio del petróleo caía por debajo de un mínimo de referencia.

El precio mínimo del petróleo estipulado, para que operaran los nuevos créditos, fue de 10 dólares por barril a precios de 1989, en tanto que el precio superior, para incrementar la tasa de interés, era de 14 dólares a precios de 1989 y de cumplirse este último supuesto el aumento de intereses a pagar podría ser de hasta 30 por ciento de los ingresos adicionales por exportación de crudo.

Además el negociador aceptó un programa de intercambio de deuda por capital accionario, es decir *swaps*, por 3,500 millones de dólares a ejecutarse en un periodo de tres años y medio (Guadalupe Mántey de Anguiano, *La inequidad del sistema monetario internacional y el carácter político de la deuda del Tercer Mundo*, UNAM, 1989, pp.116-117).

Como puede verse, por el lado del gasto público, las condiciones de pago de la deuda pública externa sí han sido inflexibles además de exorbitantes y de que de todos modos la deuda no se ha reducido ni lo hará en las condiciones actuales; por el lado del ingreso público, las condiciones impuestas en la “renegociación” también son inflexibles ya que México no puede beneficiarse de las condiciones favorables en el mercado internacional del petróleo, sus eventuales mayores ingresos petroleros están comprometidos para servir la deuda externa. Esto explica la reciente declaración del secretario de Energía, Luis Téllez, de que los recursos excedentes por la exportación petrolera a precios altos obtenidos en el transcurso del presente año no podrían dedicarse a otro propósito, sino

que serían canalizados al pago de la deuda externa.

Ésta es la verdadera inflexibilidad y falta de márgenes de maniobra que inciden en las finanzas públicas nacionales.

Dado lo anterior, el problema actual de las finanzas públicas es que el gobierno carece de una estrategia real, pues el ajuste del gasto, generalmente a la baja, ha sido la única variable de ajuste presupuestal en la medida en que tampoco existe una estrategia seria por el lado del ingreso, ése fue el caso de las sucesivas reducciones del gasto público efectuadas en 1998 como respuesta a la caída de los precios internacionales del petróleo habidas en ese momento. El equilibrio presupuestal, en consecuencia, viene adquiriendo una justificación meramente contable más que económica y así las añoradas, por el gobierno, finanzas públicas “sanas” en realidad esconden la crisis fiscal actual.

Toda la demás argumentación oficial es falsa, la situación fiscal es difícil pero, precisamente por ello se requiere modificar el proyecto presupuestal, según veremos con detalle más abajo.

ASPECTOS FINANCIEROS

Adicional a lo ya argumentado en contra de la posición oficial, el Ejecutivo presenta tres aspectos financieros particulares sobre los cuales se pueden hacer modificaciones sustanciales:

1. Una reducción del déficit fiscal objetivo con respecto al de 1999, equivale a 0.25 puntos de producto. En pesos de 1999, ello implica una reducción en dicho déficit de alrededor de 12,000 millones de pesos.
2. De acuerdo con la estrategia de que no se incremente en términos reales la deuda del

IPAB en el mediano y largo plazos, habría que realizar un esfuerzo por cubrir en el 2000 el pago del componente real de los intereses sobre las obligaciones del instituto, pago que se estima en alrededor de 60,000 millones de pesos. Esta última cifra proviene de un saldo estimado de los pasivos del IPAB al cierre de 1999, excluyendo sus obligaciones con Banxico y Nafin, de aproximadamente 750,000 millones de pesos, y de una tasa real de interés proyectada para el financiamiento de los pasivos, de 8 por ciento para el próximo año. El pago de tales intereses sería de entre 45.5 y 35.5 mil millones de pesos con recursos fiscales.

3. En un escenario optimista, en el que la meta del déficit público, así como las estimaciones de los ingresos y del gasto no programable permitiesen que el gasto programable devengado creciese en términos reales igual que el PIB, ello implicaría un gasto adicional para el próximo año por 31,584 millones de pesos, a precios de 1999. Este margen favorable se vería más que rebasado por los gastos ineludibles adicionales a efectuarse en el 2000, los cuales ascienden a 45,360 millones de pesos de 1999 que son presiones adicionales al gasto programable, por lo que habría una presión por reducir otros rubros de gasto en 13,776.4 millones de pesos de 1999.

En el punto 1 se da por hecho reducir en un cuarto de punto del producto el déficit fiscal en relación con el del año actual, lo que equivaldría a “una reducción en dicho déficit de alrededor de 12,000 millones de pesos”. En ninguna parte del texto se justifica de manera fehaciente la necesidad real de efectuar tal reducción, tampoco se detallan los resultados alternativos esperados de no realizarla. No se presentan alternativas. Si se considera que el funcionamiento de la economía en este año, al menos en la opinión del gobierno, ha sido relativamente aceptable dado el nivel del déficit fiscal, no resulta claro por qué habría de ser reducido en un

cuarto de punto, en todo caso podría pensarse en una reducción menor. Creemos factible no efectuar la reducción.

El punto 2 estima que el pago de intereses sobre las obligaciones del IPAB con recursos fiscales será el próximo año de entre 45.5 y 35.5 mil millones de pesos, a una tasa real de interés proyectada de 8 por ciento, la cual es estimada en un punto adicional a la tasa de interés real de los Cetes a 28 días.

Éste es otro de los puntos básicos del proyecto que pueden ser modificados. La tasa de interés para pagar los pasivos del IPAB es definida por el propio instituto, y así como ha decidido que para el próximo año será de un punto adicional a Cetes, puede definir cualquier otro margen incluido uno igual a cero.

El proyecto estima la transferencia fiscal entre 45.5 y 35.5 mil millones de pesos (mmp) al aplicar la mencionada tasa del 8 por ciento al saldo de pasivos del IPAB de 750 mmp. Si se utilizara una tasa del 7 por ciento la transferencia sería de entre 38 y 28 mmp, lo cual equivale a una ahorro de 7.5 mmp. Y si se calculara una tasa de 5.65 por ciento, dicha transferencia sería de entre 27.9 y 17.9 mmp, equivalente a 17.6 mmp. En la primera alternativa hay un ahorro significativo, mientras que con la segunda se supera el gasto adicional, por lo que no habría esa “presión por reducir otros rubros de gasto” en 13,776.4 miles de millones de pesos.

Pero aún más, en relación con el punto 3, dicha presión adicional no se justifica o al menos contiene una serie de puntos altamente dudosos. Los gastos ineludibles adicionales están compuestos por tres rubros:

- a) Los presupuestos de los poderes Legislativo y Judicial, del IFE y de la Comisión Nacional de

los Derechos Humanos que suman 7.885 miles de millones de pesos.

- b) Gasto adicional en pensiones para el año 2000 (del IMSS, ISSSTE, cuota social y servicios personales) por 25.324 mmp, y
- c) "Pensiones ineludibles" (Pidiregas de CFE y Pemex, combustibles de CFE, censo y franquicias postales para partidos políticos) por 12.151 mmp. Estos tres rubros suman los 45.36 mmp, llamados gastos ineludibles adicionales.

En esta ocasión, de manera extraña, el presupuesto de los poderes y organismos mencionados se presentan por separado, a diferencia de anteriores ejercicios presupuestales. Si en verdad estos conceptos no están incluidos en el presupuesto total, estarían, excepto quizás los del IFE, justificados para ser adicionados, aunque habría que revisar antes el presupuesto detallado de tales poderes y organismos a fin de evitar la duplicación de gastos.

Asimismo, el gasto por pensiones y servicios personales también se presenta por separado cuando en ejercicios anteriores estaban incluidos en el presupuesto total. Si fuera cierto que aún no están contemplados en el presupuesto, serían igualmente incluidos, pero también habría que revisar con detalle las cuentas específicas para evitar su duplicación.

En este proyecto resalta el hecho de que sean presentados como presiones adicionales, cuando deberían quedar incluidos como gastos normales, los Pidiregas, la realización del censo, el gasto por concepto de combustible por parte de la CFE así como las franquicias postales. Nunca antes habían sido presentados por separado estos gastos, con excepción de los Pidiregas que son un concepto nuevo. No hay ninguna explicación del porqué en esta ocasión se hace así. No entendemos el porqué y no parece justificarse.

Sospechamos que la mayoría de estos rubros de presiones adicionales no son válidos. De ser así, los 12.151 mmp no serían en realidad gastos adicionales y podrían ser dedicados a cubrir la supuesta presión por 13.776 miles de millones de pesos.

En consecuencia:

- No es indispensable ni conveniente que el déficit fiscal sea reducido en 0.25 por ciento. Sin dicha reducción se contaría con los 12 mmp estimados dentro del presupuesto.

- No es claro que deba haber una presión adicional de gastos por 13.776 mmp. Estos gastos pueden ser absorbidos por los 12.151 mmp no gastados en Pidiregas ni en la CFE más los 12 mmp que no se redujeran del déficit público. Aún más, hay recursos del IPAB con los que también se puede contar.

- No es cierto que la tasa de interés sobre los pasivos del IPAB deba ser del 8 por ciento, puede ser del 7 por ciento o aún del 5.65 por ciento. La tasa sobre estos pasivos fue negociada entre Fobaproa y los bancos, no está fijada por ley ni es "determinada por el mercado", por lo tanto, puede ser fijada, aunque no con arbitrariedad, sí con cierto margen de libertad.

El secretario ejecutivo del IPAB declaró que el instituto "mantendrá las tasas de interés y las condiciones de los contratos en los términos suscritos con el Fobaproa", aclaró que "el interés promedio convenido para todos los pagarés durante su vigencia fue de Cetes a 90 días (el proyecto de presupuesto menciona Cetes a 28 días, parece haber una confusión entre ambas autoridades), promedio de tasa de mercado que no será revisado", añadió que "si un banco tenía en principio TIE más dos puntos y actualmente tiene Cetes a 90 días menos 1.35 puntos porcentuales, a esta última tasa es a la que se continuará pagando, ya que esa institución gozó de un beneficio de mayor ingreso en el primer tramo de la nota".

Así, los recursos fiscales comprometidos no tienen por qué ser por 45.5 o 35.5 mmp

como dice el gobierno, sino tan sólo por entre 38 y 28 mmp (con la tasa del 7 por ciento) o inclusive de entre 27.9 y 17.9 mmp (con la tasa de 5.65 por ciento), con ello habría un ahorro de 7.5 mmp en la primera alternativa y de 17.6 mmp en la segunda.

Teniendo en consideración lo anterior, no se requiere aumentar los impuestos como el IVA (o gravar productos ahora exentos) o ISR a pequeñas y medianas empresas, como parece sugerirlo el documento oficial, ni reducir gasto social, transferencias a estados y municipios o subsidios a consumo popular.

Lo que se requiere es dejar de subsidiar a los bancos y banqueros.

Es posible que la argumentación oficial pretenda obtener mayores recursos por alguna de las siguientes razones o por una combinación de ellas:

- i) los recursos comprometidos para el rescate bancario sean mayores a los oficialmente reconocidos,
- ii) haya un compromiso oficial, no declarado, de sostener un nivel mínimo de rentabilidad para los banqueros extranjeros,
- iii) los recursos requeridos para sufragar los costos de la privatización de la seguridad social sean mayores a los oficialmente reconocidos, y
- iv) el gobierno pretenda allegarse recursos adicionales con vistas a la compra de votos en las elecciones del próximo año.