

RESPONSABILIDAD HACENDARIA[■]

JOSÉ LUIS CALVA

El proyecto de decreto de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria adolece de una omisión fundamental: la responsabilidad de la hacienda pública sobre el crecimiento sostenido del producto nacional y del empleo, amén de la responsabilidad hacendaria de proveer al Estado los recursos suficientes para el cumplimiento cabal de sus funciones en el desarrollo humano, económico y ambiental. Es algo sorprendente, puesto que tanto la investigación económica moderna (de punta) como la práctica político-económica de los países exitosos –los de industrialización temprana y tardía, así como los de nueva industrialización, pero también los dinámicos países en desarrollo del Asia– refrendan la relevancia de las políticas públicas sobre el desarrollo económico en general y, en particular, de las políticas macroeconómicas –especialmente de la fiscal– sobre el crecimiento económico sostenido y el pleno empleo.

Me referiré, en primer término, a este último tópico. Hoy día, los países avanzados conservan la capacidad de combatir eficazmente las recesiones con tasas de interés más bajas y déficit presupuestales más altos. En contraste, los países en desarrollo que caen en la telaraña del Fondo Monetario Internacional (o en los dogmas del Consenso de Washington), son compelidos a aplicar políticas de “austeridad fiscal” y “disciplina monetaria” incluso en tiempos de recesión. Recuérdese que –en materia fiscal– las prescripciones de los organismos financieros internacionales (FMI y Banco Mundial) para

■ Publicado en Armando Labra Manjarrez (coord.), *Reflexiones sobre la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, UNAM, México, 2006, pp. 13-24. (Se reproduce con el permiso del autor.)

los países en desarrollo, que John Williamson sintetizó en el Consenso de Washington (véase J. W., *The progress of policy reform in Latin America*, IIE, Washington, D.C., 1990), comprenden, en primer término, precisamente la estricta disciplina fiscal, esto es, el equilibrio ingreso/gasto público como fin a ultranza, que cancela el papel activo de la política fiscal para combatir el ciclo económico.

Pues bien, el proyecto de decreto de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria convierte en mandato de ley el ajuste del presupuesto público durante el año de inicio de una recesión. No sólo cancela la posibilidad de la acción más oportuna en materia de política fiscal expansiva o contracíclica –aumentando la inversión y el gasto públicos, o por lo menos manteniéndolos en el nivel programado–, sino que el proyecto de ley obliga a recortar automáticamente el gasto público, profundizando la recesión, ergo actuando de manera *procíclica*.

En efecto, en su artículo 21 dicho proyecto de ley establece: “En caso de que durante el ejercicio fiscal disminuyan los ingresos previstos en la Ley de Ingresos, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría [de Hacienda], podrá aplicar las siguientes normas de disciplina presupuestaria”. En primer lugar, podrá compensarse la disminución de algunos rubros del ingreso con los incrementos que se observen en otros rubros del mismo; o compensar la disminución de la recaudación federal participable con los recursos del Fondo de Estabilización de las Participaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios; o bien la caída de los ingresos petroleros con los recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros. Pero si tales compensaciones no son suficientes para cubrir las disminuciones de ingresos, entonces se compensarán “con la reducción de los montos aprobados en los presupuestos de las dependencias, entidades, fondos y programas”.

Ahora bien, cuando la reducción de ingresos sea de una magnitud igual o menor de tres por ciento de los ingresos por impuestos previstos en la Ley de Ingresos, el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Hacienda, enviará a la Cámara de Diputados “un informe que contenga el monto del gasto programable a reducir y la composición de dicha reducción por dependencia y entidad”. Es decir, la Secretaría de Hacienda realiza los recortes y después informa al Poder Legislativo.

Pero cuando “la contingencia sea de tal magnitud que represente una reducción equivalente a un monto superior a tres por ciento de los ingresos por impuestos a que se refiere la Ley de Ingresos, el Ejecutivo Federal enviará a la Cámara de Diputados en los siguientes 15 días hábiles a que se haya determinado la disminución de ingresos, el monto del gasto a reducir y una propuesta de composición de dicha reducción por dependencia y entidad”. En este caso, “la Cámara de Diputados, en un plazo de quince días hábiles a partir de la recepción de la propuesta, analizará la composición de ésta, con el fin de proponer, en su caso, modificaciones a la composición de la misma”. Y el Poder Ejecutivo, “tomando en consideración la opinión de la Cámara, resolverá lo conducente”. Nuevamente, la Secretaría de Hacienda se sale con la suya: recorta el gasto público, imponiendo a la Cámara de Diputados que acepte el recorte sin chistar, aunque le permite hacer sugerencias respecto a su distribución por partidas del gasto.

Ahora bien, independientemente del comportamiento de los ingresos petroleros –que dependen primordialmente de factores externos–, cuando una economía entra en recesión, caen los ingresos de las empresas y personas físicas y, en consecuencia, cae la recaudación fiscal. De manera que si una recesión ocurre al principio del ejercicio presupuestal, como sucedió en México durante 2001, entonces –de acuerdo con el proyecto de Ley de Presupuesto– el gasto público tendría que recortarse automáticamente, profundizando la recesión.

No es una iniciativa de ley insólita. El profesor Joseph Stiglitz, premio Nobel de Economía 2001, recuerda que cuando presidió el Consejo de Asesores Económicos del presidente Clinton, le tocó librar una importante batalla en torno a una iniciativa de enmienda de la Constitución estadounidense para instituir un presupuesto equilibrado.

Esta enmienda –escribe Stiglitz– habría exigido al gobierno federal que ajustara sus gastos a sus ingresos. Nosotros y el Departamento del Tesoro nos oponíamos porque pensábamos que era una mala política económica.

Ante una recesión habría sido más difícil recurrir a la política fiscal para ayudar a la recuperación de la economía. Cuando la economía entra en recesión, la recaudación fiscal cae, y la enmienda habría requerido que el gobierno recortase los gastos (o aumentase los impuestos), lo que hubiera deprimido la

economía aún más. Aprobar la enmienda habría equivalido a que el gobierno abdicase de una de sus responsabilidades cruciales: mantener la economía en pleno empleo (J. Stiglitz, *El malestar en la globalización*, Taurus, Madrid, 2002).

El proyecto de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria contempla, ciertamente, un matiz que examinamos enseguida. En su capítulo II, titulado “Del equilibrio presupuestario y de los principios de responsabilidad hacendaria”, establece: “Artículo 17.- El gasto neto total propuesto por el Ejecutivo Federal en el proyecto de Presupuesto de Egresos, aquel que apruebe la Cámara de Diputados y el que se ejerza en el año fiscal por los ejecutores de gasto, deberá contribuir al equilibrio presupuestario”. (Obsérvese, de paso, cómo los objetivos del desarrollo humano, económico y ambiental, así como el crecimiento sostenido del producto nacional y del empleo no son considerados como criterios de referencia para determinar el gasto neto del sector público: el “equilibrio presupuestario” es el único criterio referencial.)

Excepcionalmente –continúa el artículo 17– las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos, debido a las circunstancias económicas y sociales que priven en el país, podrán prever un déficit presupuestario. En estos casos, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría [de Hacienda], al comparecer ante el Congreso de la Unión con motivo de la presentación de dichas iniciativas, deberá dar cuenta de los siguientes aspectos:

I) El monto específico de financiamiento necesario para cubrir el déficit presupuestario;

II) Las razones que justifican el déficit presupuestario; y

III) El número de ejercicios fiscales y las acciones requeridas para que dicho déficit sea eliminado y se restablezca el equilibrio presupuestario. El déficit presupuestario deberá eliminarse durante el plazo que se establezca conforme a lo señalado en la fracción III de este artículo. El Ejecutivo Federal reportará en los informes trimestrales el avance de las acciones, hasta en tanto no se recupere el equilibrio presupuestario.

En consecuencia, tal artículo podría permitir al Poder Ejecutivo aplicar una política fiscal contracíclica por lo menos durante el ejercicio fiscal

posterior al inicio de la recesión; aunque haya realizado previamente los recortes al gasto público que le ordena la propia ley y, por lo tanto, contribuido a profundizar la recesión. Descontando este “detalle”, el citado artículo del proyecto de Ley contemplaría una política contracíclica de sólo un año, porque al siguiente año –según indica el propio artículo– habría que ajustar el presupuesto. De esta manera, si la recesión persiste, tendríamos nuevamente la política fiscal procíclica, recortando el gasto –o aumentando los impuestos– en medio de la recesión.

No sería novedad. Este tipo de política fiscal procíclica es la que se ha aplicado en México desde el gobierno de Miguel de la Madrid. Siguiendo las prescripciones del Consenso de Washington, la política fiscal pasó a regirse por metas de balance ingreso-gasto público, de modo que las reducciones de ingresos han tenido típicamente como contraparte recortes en el gasto público para cumplir las metas de balance fiscal. Se lograron desde entonces avances impresionantes: recuérdese que –al finalizar los ochenta– el reconocido autor de la síntesis del Consenso de Washington, John Williamson (*op. cit.*), encontró en México un “fuerte superávit fiscal primario” y una “austeridad fiscal extrema”. De hecho, el equilibrio fiscal fue consagrado como instrumento fundamental de la estrategia macroeconómica en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, que puntualmente postuló: una política de ingresos públicos que permita el financiamiento equilibrado de las actividades del sector público; y una política de gasto público que determine el nivel de las erogaciones de acuerdo con la disponibilidad de financiamiento no inflacionario.

Perseguido como objetivo a toda costa, el *equilibrio fiscal* se convirtió en un dogma inamovible. Por eso, cuando –durante los años 1992 y 1993, caracterizados por la desaceleración de la actividad económica que remató en un crecimiento de sólo 0.6 por ciento en 1993 (a precios de 1980)– economistas no gubernamentales, nacionales y extranjeros, recomendamos (además de otras medidas pertinentes de política económica, especialmente la corrección de la sobrevaluación del tipo de cambio, para desactivar la bomba de tiempo de la crisis financiera que ya se asomaba en el horizonte) *reactivar la economía incrementando la inversión pública* aun si ello implicaba contener el descenso de la tasa inflacionaria, el presidente Salinas descartó esta recomendación:

Muchos se preguntan –dijo en su Cuarto Informe de Gobierno– por qué mantener un superávit fiscal cuando la economía muestra menor dinamismo. Sugieren entonces cierto relajamiento en la situación superavitaria del Estado y mayor inversión pública que estimule un crecimiento superior. Conviene recordar que *la disciplina fiscal es el encuadre fundamental de la estabilización económica (...)* En México sostendremos la estricta disciplina fiscal, aun cuando alcancemos una inflación de un dígito. Esta estrategia está dando resultado. Por eso, reitero, la seguiremos manteniendo.

De esta manera, el neoliberalismo mexicano dio –y continúa dando– la espalda a la experiencia universal que muestra numerosas situaciones de bonanza con finanzas públicas deficitarias en niveles manejables. Por ejemplo, Canadá presentó un déficit fiscal del gobierno central de 1.3 por ciento del PIB en 1972, de 2.9 por ciento en 1989 y de 4.4 por ciento en 1995, pasando a un superávit de 1.9 por ciento en 2000, el cual se redujo a 0.8 por ciento en 2002 y a 0.3 por ciento del PIB en 2004, para enfrentar la desaceleración de su economía. Malasia presentó déficit fiscales del PIB de 9.4 por ciento en 1972 y de 2.6 por ciento en 1989, superávit de 0.8 por ciento en 1995; y déficit fiscales de 5.7 por ciento en 2000 y de 4.1 por ciento en 2004. Corea del Sur presentó déficit fiscal de 3.9 por ciento del PIB en 1972, superávit de 0.2 y 0.5 por ciento en 1989 y 1995; y déficit fiscal de 2 por ciento en 2004. Incluso el país que ha logrado el crecimiento más espectacular durante las últimas dos décadas, tampoco ha compartido el dogma del equilibrio fiscal: China presentó déficit fiscales del PIB de 0.8 por ciento en 1997, de 4.2 por ciento en 1998, de 2.8 por ciento en 2000, de 3 por ciento en 2002 y de 1.5 por ciento en 2004, logrando una tasa media de crecimiento del PIB de 9.7 por ciento anual durante el periodo 1990-2004.¹

La razón por la cual los países exitosos suelen operar en ciertos periodos con déficit fiscales –a veces considerables– es sencilla: la flexibilidad en el manejo de las finanzas públicas es indispensable para combatir el ciclo económico (si la actividad económica se contrae, el incremento de la inversión

¹ Con base en The World Bank, *World Development Report*, 1991 y 2005; International Monetary Fund, *Economic Outlook*, 2005; y Asian Development Bank, *Key Indicators*.

y el gasto público –o bien la reducción de impuestos– la impulsan, sin que después tenga que regresarse exactamente al punto inicial de gasto, puesto que una actividad económica acrecentada genera ingresos fiscales mayores, permitiendo cerrar la brecha ingreso-gasto público). Además, algunos países suelen considerar conveniente la operación deficitaria del sector público, independientemente del ciclo económico, para desplegar –dentro de márgenes prudentes– políticas más agresivas de desarrollo, tales como la política industrial, la construcción de infraestructura y la formación de recursos humanos. Recuérdese que la Unión Europea fijó un techo de déficit fiscal para sus países miembros de 3 por ciento del PIB.

Por el contrario, la ausencia de flexibilidad en las metas de balance fiscal –combinada con la aplicación del segundo dogma del Consenso de Washington en materia de política fiscal, que consiste en realizar el ajuste fiscal vía reducción del gasto, en vez de cerrar la brecha ingreso-gasto mediante una reforma tributaria progresiva, realizando ésta, desde luego, fuera de periodos recesivos– trajo consigo en México un ajuste brutal de las finanzas públicas. La disminución de la inversión pública fue simplemente salvaje: de 10.4 por ciento del PIB en 1982, cayó a 4.9 por ciento en 1988, a 4 por ciento en 1994 y a 3.1 por ciento en 2004 (es decir, la mitad del nivel alcanzado durante la última etapa del *desarrollo estabilizador*, cuando la inversión pública representó 6 por ciento del PIB durante el sexenio 1965-1970), afectando prácticamente a todas las áreas del desarrollo económico y social. Globalmente considerado, el gasto programable del sector público federal se redujo de 27 por ciento del PIB en 1982, a 19 por ciento en 1988, cayendo hasta 17.2 por ciento en 1994, para ascender a 17.3 por ciento en 2004, afectando igualmente las diversas áreas del desarrollo económico y social.²

De este modo, la obsesión fatal por el equilibrio fiscal como fin en sí mismo –combinada con la ausencia de una reforma tributaria *progresiva* (*ergo*, sin IVA a medicinas y alimentos)– no sólo ha contribuido a la volatilidad en el crecimiento económico, por los efectos contraccionistas inmediatos

² Con base en INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México; SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal; y SHCP, Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas y la Deuda Pública.

sobre la actividad económica que traen consigo los apretones de la inversión y el gasto públicos, sino que al afectar las piedras angulares del desarrollo social, así como de la productividad y la competitividad en el largo plazo –formación de recursos humanos, infraestructura (carretera, hidráulica, etcétera), industrias estratégicas (sobre todo la energética) y fomento económico sectorial–, se ha comprometido el desarrollo económico y social futuro del país, además de que la desatención de dichas áreas prioritarias creó cuellos de botella inmediatos que inciden sobre los costos, las ganancias y la competitividad de las empresas. Como ha señalado el profesor Joseph Stiglitz: “El énfasis excesivo en la austeridad fiscal” tiene serias consecuencias, porque “las inversiones que se podrían haber hecho, tanto en capital físico como humano, no se hacen”, lo cual “no sólo tiene un costo en materia de bienestar en la actualidad, sino también en el futuro”. “Hay estudios macroeconómicos que apoyan ampliamente una hipótesis de raíz casi unitaria, de modo que las políticas que hoy conducen a una disminución del ingreso, también lo harán mañana, e igualmente en un futuro bastante lejano” (J. Stiglitz, “El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 80, Santiago de Chile, 2003).

Por eso, en un artículo publicado poco después, puntillosamente titulado “Do what we did, not what we say” (*Project Syndicate*, octubre de 2003), el propio Stiglitz señaló: “las economías en desarrollo deberían analizar con cuidado no lo que Estados Unidos les dice que hagan, sino lo que hizo en los años en que surgió como potencia industrial y lo que hace ahora”. Los hechos recientes son éstos: para sacar a su economía de la desaceleración y evitar que ésta se convirtiera en recesión –o que se prolongara–, Estados Unidos recurrió a políticas macroeconómicas (monetaria y fiscal) expansivas, al grado de reducir sus tasas de interés primarias de 6.5 por ciento anual hasta 1 por ciento anual, y de pasar de un superávit fiscal del gobierno federal de 1.3 por ciento del PIB en 2000, a un déficit fiscal de 0.7 por ciento en 2001, de 4 por ciento en 2002, de 4.6 por ciento en 2003 y de 4.3 por ciento en 2004 (IMF, *Economic Outlook*, 2005). Gracias a estas políticas contracíclicas, Estados Unidos logró esquivar la recesión y reanudar su crecimiento económico.

De igual modo, otros países industrializados que enfrentaron desaceleraciones económicas o recesiones al inicio del nuevo milenio, aumentaron

sus déficit fiscales, o pasaron de posturas superavitarias a otras de déficit fiscal. Las dos economías más grandes de la Unión Europea, por ejemplo, rompieron incluso el techo de déficit fiscal de 3 por ciento del PIB, acordado como máximo: Alemania pasó de un superávit fiscal del gobierno de 1.3 por ciento del PIB en 2000, a un déficit de 2.8 en 2001 y de 3.7 por ciento en 2002-2004; en tanto que Francia pasó de un déficit fiscal de 1.4 por ciento del PIB en 2000-2001, a un déficit de 3.2 en 2002 y de 4.2 por ciento en 2003, reduciéndolo a 3.7 por ciento en 2004 (IMF, *Economic Outlook*, 2005). Se trataba de una causa de fuerza mayor: contener y revertir la caída de sus economías.

Algo similar hicieron importantes países asiáticos para enfrentar la crisis desencadenada por la caída del baht tailandés en 1997. Como señaló la UNCTAD: “estas economías sólo repuntaron cuando abandonaron las políticas de austeridad [fiscal] y las autoridades monetarias pudieron jugar un papel más positivo” (véase UNCTAD, *Informe sobre el comercio y el desarrollo*, 2000).

Por eso, la pléyade de economistas que en septiembre de 2004 formularon la *Agenda del desarrollo de Barcelona* –Paul Krugman, Jeffrey Sachs, Joseph Stiglitz, José Antonio Ocampo, Dani Rodrik, Alice Amdsen, entre otros– señalaron como punto especial de la *Agenda*:

Las naciones en desarrollo que esperan prosperar deberían seguir unas políticas financieras, monetarias, fiscales y de endeudamiento prudentes. Pero una posición fiscal prudente no es lo mismo que un presupuesto equilibrado cada año, sean cuales sean las circunstancias. Las políticas macroeconómicas anticíclicas son más eficientes y políticamente más viables. Los países en desarrollo deberían crear instituciones para hacer posibles estas políticas.

Exactamente lo contrario ocurriría si el Congreso de la Unión aprueba la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: sería la institucionalización del dogma del equilibrio fiscal.

Un breve comentario sobre la segunda de las omisiones arriba referidas. La responsabilidad de la hacienda pública de proveer al Estado los recursos suficientes para el cumplimiento cabal de sus funciones en el desarrollo humano, económico y ambiental, no está contemplada en el proyecto de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. De hecho, el proyecto se caracteriza

por una visión muy estrecha de la responsabilidad hacendaria. No es casual que su capítulo I, titulado “Objeto y definiciones de la Ley”, no contenga una definición del concepto de responsabilidad hacendaria. Sólo se define el concepto de “disciplina fiscal” en una fracción que textualmente dice: “X. Disciplina fiscal: la observancia de los principios y las disposiciones de esta ley, la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos y los ordenamientos jurídicos aplicables que procuren el equilibrio presupuestario y el cumplimiento de las metas aprobadas por el Congreso de la Unión”. Como se ve, el equilibrio presupuestario y las metas fiscales son los únicos criterios referenciales. De igual modo, como anotamos arriba, el capítulo II del proyecto de Ley, titulado “Del equilibrio presupuestario y de los principios de responsabilidad hacendaria”, asume también como criterio referencial exclusivo las metas de balance fiscal, sin ninguna alusión no sólo a la política fiscal contracíclica, sino tampoco a la suficiencia presupuestaria para que el Estado cumpla cabalmente sus responsabilidades en el desarrollo humano, económico y ambiental. De esta manera, las responsabilidades primarias de la hacienda pública no están contempladas en el proyecto de Ley. Deberían asumirse abiertamente, máxime que hoy día se ha conformado un amplio consenso acerca de las funciones del Estado en el desarrollo.³

³ “Ahora tenemos conciencia de la complementariedad del Estado y el mercado”, ha reconocido el Banco Mundial en su informe sobre el desarrollo mundial 1997, sugestivamente titulado *El Estado en un mundo en transformación*. “Un Estado eficaz –señala– es imprescindible para poder contar con los bienes y servicios –y las normas e instituciones– que hacen posible que los mercados prosperen y que las personas tengan una vida más saludable y feliz. En su ausencia, no puede alcanzarse el desarrollo sostenible ni en el plano económico ni en el social”.