

Comentarios sobre la presentación del Presupuesto y la Ley de Ingresos

El Presupuesto y la Ley de Ingresos de la Federación constituyen dos de los documentos legales más importantes en los que se plasma la política económica. En esta administración ambos han cambiado considerablemente en su contenido y presentación, a fin de reflejar los nuevos propósitos del sector público. Asimismo, las dos leyes fiscales consideran de manera particular las necesidades de corto plazo en relación con las circunstancias coyunturales a que debe responder la acción del Estado.

Con el monto y la estructura del gasto y el ingreso públicos para 1975 se persigue mantener la alta tasa de crecimiento económico de los últimos decenios y detener la inflación, a la par que mejorar la distribución del ingreso, disminuir el desempleo y el subempleo, apoyar las actividades productivas de la población rural, así como proporcionarle mayores servicios educativos y asistenciales, fortalecer renglones estratégicos de la economía nacional y lograr una mayor independencia económica. Las finalidades anteriores se manifiestan en la composición y nivel del gasto, así como en el origen de su financiamiento. Por otra parte, nunca como ahora la política gubernamental ha reconocido tan claramente que es necesario aumentar la participación del Estado en los recursos de la comunidad para cumplir las metas propuestas.

Resalta en el Presupuesto y en la Ley de Ingresos, la intención del Ejecutivo Federal de hacer cada vez más explícita la política económica. Para ello no sólo se ha mejorado progresivamente la presentación de estos documentos; también, como en el caso de otros asuntos públicos, el Secretario del ramo ha dado amplias explicaciones al Poder Legislativo y a la opinión pública en general.

Las modificaciones de presentación del Presupuesto y de la Ley de Ingresos han sido tan abundantes y significativas que conviene hacer un recuento de ellas, si no exhaustivo, cuando menos de sus aspectos más importantes.

Hasta 1971 era tradicional que la estimación de la Ley de Ingresos y el gasto autorizado por la Cámara de Diputados fueran muy inferiores a lo que posteriormente registraba como definitivo la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. A partir de 1972, el

Presupuesto y la Ley de Ingresos han tendido a reflejar, cada vez más, proyecciones razonablemente realistas del gasto y el ingreso públicos. Los cambios fundamentales se dieron en los renglones de la deuda pública, tanto por el lado de la colocación de empréstitos como en lo referente a intereses y amortización, pues de ellos se incluían estimaciones simbólicas en los referidos documentos; también fue importante la mejoría de la información del programa de inversiones, así como la relativa a operaciones virtuales por subsidios, participaciones a estados y municipios y otras operaciones meramente contables o que no corresponden a ingresos y gastos propios del sector público. De manera paralela se presentaron previsiones de ingresos a niveles representativos, a efecto de dar una idea aproximada de lo que serían el déficit financiero presupuestal y los requerimientos de financiamiento neto.

A partir del Presupuesto de 1974 se acompañaron las estimaciones de gasto e ingreso para el año siguiente con otras correspondientes a las del ejercicio en curso, con el propósito de ofrecer un punto de referencia más adecuado en relación con los aumentos o disminuciones que se efectúan en el nuevo Presupuesto y en la Ley de Ingresos. Asimismo, desde este año se hace explícito que una proporción del Presupuesto queda tradicionalmente pendiente de pago o bien permanece en definitiva como “economías”, es decir, como partidas que nunca se ejercen o que sólo tienen movimiento parcial. Igualmente, para 1974 se presentó por primera vez en la exposición de motivos del Presupuesto una información más sistemática del gasto proyectado por sectores económicos. Esto complementó la clasificación funcional del gasto público, que tiene otro criterio para identificar la finalidad de las erogaciones públicas.

Para 1975 se han separado las operaciones virtuales de las netas, con el propósito de distinguir niveles reales de ingreso y gasto público. Este es un paso muy importante para lograr mayor precisión en las discusiones sobre temas fiscales, pues es frecuente, incluso entre los funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que se manejen indistintamente cifras brutas o netas, lo que acarrea una gran confusión tanto en los propios círculos gubernamentales como entre la opinión pública.

En estos años se han incorporado al control presupuestal más organismos y empresas, elevándose el número de 16 a 26; con ello se ha logrado también un Presupuesto más representativo de las operaciones del sector público.

Como una de las ventajas que se derivan de las modificaciones anteriores, cabe destacar el hecho de que se tiene una idea más aproximada del incremento proyectado del gasto y el ingreso públicos, en total y por objeto del gasto. Esto permite que el Presupuesto cumpla más cabalmente su función de constituir en general una guía adecuada sobre la política económica de corto plazo que se está aplicando. Resulta fundamental conocer, por ejemplo, el aumento de la demanda que cabe esperar a partir del nivel del gasto público proyectado, o bien tener una idea de los requerimientos de financiamiento del Estado para cumplir con su plan de actividades.

Sin embargo, sería deseable que se incorporaran a las informaciones del Presupuesto y de la Ley de Ingresos, elementos de juicio que se toman en cuenta en la programación financiera anual en la que se apoya la preparación de los dos documentos. Así, por ejemplo, es necesario conocer los supuestos con que se trabajó con relación al crecimiento económico esperado, a precios constantes y corrientes, al elaborar el Presupuesto. Por ahora sólo se dispone de señalamientos tan vagos como el siguiente: “Representa [el Presupuesto] un aumento del 25% en relación con el ejercicio neto destinado para 1974. Esta suma permitirá que no obstante el aumento de los precios, el gasto realizado sea

significativo para el desarrollo económico". De la misma manera, sería conveniente difundir información respecto a las relaciones del Presupuesto con otras variables económicas, tales como el resultado de la balanza de pagos, el empleo y el financiamiento interno.

Si bien ha habido adelantos en la clasificación del gasto por su objeto, todavía son palpables fuertes limitaciones de la técnica presupuestal a este respecto. Así, en el Presupuesto para 1975 se señala insistentemente que se ha dado una fuerte prioridad al sector agropecuario, con lo que se justifican además las recientes "ajustes fiscales". En una clasificación por sectores se indica que a ese sector se destinarán 60 019 millones de pesos, 20.1% del total del gasto, y que las inversiones ascenderán a 18 595 millones, 26.7% de las inversiones totales contenidas en el Presupuesto. Asimismo, se señala que "Los aumentos en los niveles de inversión y de crédito agropecuario son complementados por cuantiosas erogaciones que no se computan en este sector, pero que constituyen un apoyo fundamental para su crecimiento. Destacan por su importancia las nuevas plantas productoras de fertilizantes, a las que se destinan 1 500 millones de pesos y los ingenios azucareros, con 1 800 millones, así como la construcción de caminos alimentadores que integran regiones rezagadas y el impulso tan significativo que se ha dado a labores de educación, salud, electrificación e industrias en el medio rural".

En realidad no se informa a cuánto llega el total de apoyo directo o indirecto que recibe el sector agropecuario, no sólo porque hay erogaciones computadas en otros sectores, sino porque algunas de las que se incluyen en el sector agropecuario no corresponden en estricto sentido en una proporción importante a este rubro de clasificación. Por ejemplo, en los 60 019 millones que se dice se canalizarán al sector agropecuario se registra todo lo correspondiente al ramo de Recursos Hidráulicos (11 059 millones de pesos); cabe presumir que aquí se comprenden gastos para agua potable en ciudades o parte significativa de proyectos hidroeléctricos que benefician en conjunto al sector agropecuario y al industrial. También se incluye en el sector agropecuario el total del presupuesto de la CONASUPO (16 185 millones), así como las subvenciones del Gobierno federal para importar alimentos y sostener los precios de garantía (2 896 millones); no todo este gasto tiene que ver en sí con el sector agropecuario, ni menos aún con el campo, pues buena porción de él se destina a subsidiar ventas en las ciudades de artículos de primera necesidad (no sólo de origen agrícola) para las clases de bajos recursos.

Por lo que se refiere a los ingresos, resulta particularmente útil disponer de cifras a niveles netos, excluyendo las operaciones virtuales, pues esto permite apreciar más adecuadamente la forma en que se va a financiar el gasto público. Sin embargo, sería conveniente contar con información más amplia que explicara por qué se espera determinado nivel de ingresos, tanto en conjunto como para los rubros más importantes. En este caso sólo se ofrecen breves comentarios aislados en cuanto al efecto de algunas medidas, que no permiten una evaluación completa. Por ejemplo, no se dice en qué supuesto de crecimiento económico descansa la proyección de ingresos; ni siquiera se señala con precisión el rendimiento de las "ajustes fiscales" por los diferentes impuestos y lo proveniente de una mayor actividad económica; no se explica, verbigracia, cómo se registra entre los diferentes gravámenes el incremento en la carga tributaria de PEMEX, que es muy importante.

Este organismo tiene un régimen fiscal especial en la Ley de Ingresos y paga una tasa global sobre sus ingresos brutos con la que cubre el conjunto de gravámenes de los cuales es causante directo. Para efectos contables el pago se prorratea entre los renglones correspondientes. Para 1975 se elevó la tasa sobre sus ingresos brutos de 12 a 16 por ciento y de 7.8

a 12 por ciento la relativa a las entradas por petroquímica; estos impuestos los cubre PEMEX mediante un pago diario provisional, incluyendo días inhábiles, y al año siguiente presenta una declaración definitiva. El pago diario subió de 5 a 15 millones de pesos. Además se gravaron por separado con 50% las exportaciones de petróleo crudo. Con las modificaciones anteriores, se puede estimar que en 1975 PEMEX pagará impuestos por un monto aproximado de 8 500 millones de pesos, mientras que en este año cubrió menos de 2 000 millones; en ambos casos no se incluye el ajuste de impuestos correspondiente al año anterior.

Mucho se ha avanzado en la clarificación de los propósitos de la política hacendaria, tanto al presentar el Presupuesto como la Ley de Ingresos. Empero, la coyuntura actual exige mayor conciencia en todo el país de la necesidad de introducir cambios fiscales, por lo que resulta indispensable explicar con más amplitud aún la naturaleza y los efectos de las modificaciones que se adoptan. Sin duda, es deseable que se siga mejorando la presentación de los documentos fiscales básicos, como se ha venido haciendo.

Aprobación de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados

A mediados de diciembre, después de casi dos años de intensas y difíciles negociaciones, la Asamblea General de la ONU aprobó por 120 votos en favor, 6 votos en contra (Estados Unidos, Gran Bretaña, República Federal de Alemania, Bélgica, Dinamarca y Luxemburgo) y 10 abstenciones, el texto final de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, cuya elaboración fue propuesta por el presidente Echeverría en la Tercera UNCTAD, celebrada en Santiago de Chile en abril de 1972.

El texto de la Carta fue elaborado por un grupo de trabajo de la UNCTAD formado por 40 países. En él había representantes del llamado Grupo de los 77 (al que hoy día pertenecen 104 de los 138 estados miembros de la ONU), de los países desarrollados de economía de mercado, de los países socialistas europeos y de China. El grupo de trabajo se reunió tres veces en Ginebra y una vez en la ciudad de México por un total de casi tres meses; además tuvo varias sesiones informales en Ginebra y Nueva York. Su propósito fue establecer un código normativo con principios básicos de justicia sobre las relaciones económicas internacionales, aplicable a todos los estados soberanos —independientemente de su ideología, tendencia política y estructura económica— que contemplara con criterios

realistas los intereses de todos y cada uno de los grandes grupos de países. Durante las reuniones consecutivas en la ciudad suiza y en la capital mexicana, el Grupo de los 77, que para los fines de las negociaciones fue acompañado casi siempre por Rumania y China, intentó lograr por todos los medios el consenso de las partes interesadas. Fue imposible conseguirlo, como quedó completamente claro al clausurarse, a finales de junio último, la reunión de la ciudad de México, la más difícil de todas. Ello se debió a las posiciones intransigentes de un grupo numéricamente pequeño pero políticamente poderoso: media docena de países desarrollados de economía de mercado, con Estados Unidos, la República Federal de Alemania y la Gran Bretaña a la cabeza.¹

Algún día se escribirá la historia de las negociaciones de la Carta. Entonces, el mundo tendrá a la vista amplia y detallada evidencia de las maniobras de esos tres países que, insistiendo verbalmente en que la apoyarían, hicieron todo lo imaginable para transformarla en un documento débil e inocuo que avalara muchas prácticas internacionales de corte colonialista y neocolonialista, inaceptables tanto para el Tercer Mundo como para los países socialistas. De hecho, para presentar la difícil trayectoria de las negociaciones no se necesita conocer siquiera los numerosos borradores sucesivos elaborados por el grupo de trabajo. Basta leer los informes periodísticos sobre su reunión final en la ciudad de México.

En esa ocasión, y en vista del progreso del proyecto de la Carta, Estados Unidos, apoyado por los dos países europeos mencionados, inició el contraataque después de haber efectuado maniobras de tipo pasivo durante las reuniones anteriores en Ginebra. Por razones nunca bien aclaradas, el jefe de la delegación de Estados Unidos, principal asesor jurídico del Departamento de Estado y recién nombrado en esas fechas para el cargo de subsecretario, llegó a México 14 días después de haberse iniciado la reunión y unas 36 horas antes de que terminara. Por tanto, todas las negociaciones quedaron bajo la responsabilidad de un funcionario estadounidense de menor categoría, ampliamente conocido como representante de la "línea dura" y asiduo defensor del derecho internacional a la antigua. Este —como lo revelan sus propias declaraciones a la prensa mexicana en la segunda quincena de junio— presentó varias propuestas para modificar el proyecto, que causaron el asombro de los demás participantes.

En vista de que la controversia se centró en los puntos relativos a la soberanía plena y permanente de cada Estado sobre su riqueza, sus recursos materiales y actividades económicas, así como en el principio de control nacional sobre las inversiones foráneas, incluyendo las transnacionales, y el derecho de nacionalizar las propiedades extranjeras, cabe mencionar algunas de las posiciones "conciliatorias" de Estados Unidos al respecto. Así, por ejemplo, se presentó una propuesta que imponía a los países la obligación de tratar a las inversiones extranjeras de acuerdo con el derecho internacional (que en este caso no existe), de abstenerse de realizar "actos caprichosos" respecto a dichas inversiones y de mantener la estabilidad política y económica interna para no perjudicar a los inversionistas foráneos y, concretamente, a la empresas transnacionales. Además —insistía el representante de Estados Unidos— en caso de nacionalización de la propiedad extranjera todos los estados deben pagar una indemnización "justa o apropiada" de acuerdo con el "derecho internacional". Los que quieran una Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados —informó con aparente franqueza el mismo personaje a los demás miembros del grupo de trabajo— tendrán que aceptar las exigencias de Estados Unidos. De otra manera, no habrá Carta alguna. En estas circunstancias, y pese a nuevos intentos conciliatorios del Grupo de los 77, proseguidos durante el otoño en Ginebra y en Nueva York, fue inevitable que las negociaciones fracasaran. Empero, no fracasó la Carta misma.

¹ Véase "La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados", en *Comercio Exterior*, México, junio de 1974, pp. 538-540.

A mediados de octubre, frente a numerosas señales de apoyo de los países socialistas europeos y asiáticos y frente a signos de creciente división entre las naciones industriales de economía de mercado respecto a la posición dura de Estados Unidos, la República Federal de Alemania y la Gran Bretaña, el Grupo de los 77 elaboró el proyecto final de la Carta.

La parte medular de la Carta (el artículo 2 del capítulo II), objeto de los ataques de Estados Unidos, la República Federal de Alemania y la Gran Bretaña, así como de sus tres “hermanas menores” (Bélgica, Luxemburgo y Dinamarca), reza así:

1) Todo Estado tiene y ejerce libremente soberanía plena y permanente, incluyendo la posesión, uso y disposición sobre toda su riqueza, recursos naturales y actividades económicas.

2) Todo Estado tiene el derecho de:

a) reglamentar y ejercer autoridad sobre las inversiones extranjeras dentro de su jurisdicción nacional con arreglo a sus leyes y reglamentos y de conformidad con sus objetivos y prioridades nacionales. Ningún Estado deberá ser obligado a otorgar un tratamiento preferencial a la inversión extranjera;

b) reglamentar y supervisar las actividades de empresas transnacionales que operen dentro de su jurisdicción nacional y adoptar medidas para asegurarse de que esas actividades se ajusten a sus leyes, reglamentos y disposiciones y estén de acuerdo con sus políticas económicas y sociales. Las empresas transnacionales no intervendrán en los asuntos internos del Estado al que acuden. Todo Estado deberá, teniendo en cuenta plenamente sus derechos soberanos, cooperar con otros Estados en el ejercicio del derecho a que se refiere este inciso;

c) nacionalizar, expropiar o transferir la propiedad de bienes extranjeros, en cuyo caso el Estado que adopte esas medidas deberá pagar una compensación apropiada, teniendo en cuenta sus leyes y reglamentos aplicables y todas las circunstancias que el Estado considere pertinentes. En cualquier caso en que la cuestión de compensación sea motivo de controversia, ésta se resolverá conforme a la ley nacional del Estado que nacionaliza y por sus tribunales, a menos que todos los Estados interesados acuerden libre y mutuamente que se recurra a otros medios pacíficos sobre la base de la igualdad soberana de los Estados y de acuerdo con el principio de libre elección de los medios.

El proyecto de la Carta, auspiciado por 98 países del Tercer Mundo —24 de América Latina y el Caribe, 40 de África, 14 del Medio Oriente, 18 de Asia y Oceanía y 2 países europeos (Yugoslavia y Chipre)— recibió en la primera votación, realizada en el seno de la Comisión Económica de la Asamblea General, 115 votos a favor; en la votación final el resultado fue de 120 votos favorables, contra seis votos de la coalición encabezada por Estados Unidos y 10 abstenciones de la mayoría de los países industriales de economía de mercado.

Al triunfar la Carta en la Comisión Económica de la Asamblea General, el jefe de la delegación de Estados Unidos pronunció un discurso público en el que se refirió a la “tiranía de las mayorías” en la ONU y amenazó —de manera velada— con el retiro eventual de su país, si estas mayorías siguen actuando contra los intereses de los países ricos, en vista de una supuesta falta de apoyo para el organismo mundial en la opinión pública norteamericana. Hay razones para creer que, después de la votación final, la propaganda

originada en ambos lados del Atlántico del Norte usará también el argumento de que la Carta no merece apoyo internacional porque está propiciada por un grupo de países gobernados por “radicales”.

Argumentaciones de ese tipo caen por su propio peso. ¿Acaso son radicales los gobiernos de Arabia Saudita, Costa de Marfil, Egipto, Filipinas, Indonesia, Kuwait, Líbano, Liberia, la República Dominicana, Senegal, Singapur, Tailandia, Túnez y Uruguay, para mencionar algunos de los países que apoyan el proyecto tercermundista de la Carta? ¿No se trata más bien de una acción colectiva de todos los países en desarrollo, independientemente de sus sistemas políticos y su ideología, que con profunda desilusión respecto al orden económico internacional vigente buscan adecuarlo a las condiciones del mundo a fines del siglo XX? Es claro que la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, concebida en un ambiente de grandes tensiones originadas en los principales países ricos, es un hito más en el largo proceso de unificación de los pobres y explotados por las grandes potencias durante los dos últimos siglos.

El resultado de la votación en la Asamblea General de la ONU demostró con claridad que los países del Tercer Mundo no son los únicos que piden la revisión de las reglas económicas imperantes en el ámbito mundial desde hace más de un siglo. La Carta recibió el apoyo de todos los países socialistas europeos, de China, de Suecia, Finlandia, Islandia, Portugal, Grecia y Turquía, así como el de dos importantes miembros de la Comunidad británica: Australia y Nueva Zelandia. Aún más, Canadá, Japón, cuatro miembros de la Comunidad Económica Europea (Francia, Italia, Holanda e Irlanda), así como Austria, España, Noruega e Israel no quisieron seguir ciegamente al pequeño “club de los superricos”, aunque por razones de conveniencia política optaron por el camino de la abstención. Los mexicanos que participaron en las negociaciones de la Carta están conscientes de que algunos países de este último grupo, particularmente Canadá, hicieron contribuciones muy valiosas en la etapa de búsqueda del consenso mundial, tratando de convencer a los representantes de la “línea dura” de que no les servirán a más largo plazo las actitudes intransigentes y de arrogancia.

Cabe preguntarse cuál es el alcance jurídico de la Carta, desde el punto de vista del derecho internacional. Los pocos pero poderosos países industriales que votaron contra el proyecto insistirán seguramente en que se trata de una declaración más, entre tantas, suscrita “sólo” por la mayoría de los miembros de la ONU. Empero, debe quedar claro que la Carta no es otra declaración de buenas intenciones. En la resolución que precede a su texto se expresa con toda claridad que la Asamblea General de la ONU la “adopta y proclama solemnemente”. Además, en el artículo final de la Carta (el trigesimocuarto) se establece que cada cinco años el mismo órgano supremo de las Naciones Unidas “llevará a cabo un examen sistemático y completo” de su aplicación, “que abarque tanto los progresos realizados como las mejoras y adiciones que puedan resultar necesarias, y se recomendarán medidas apropiadas”. Con este compromiso se reitera la voluntad de la Asamblea General de que la Carta sea un instrumento vivo y cada vez más eficaz para instaurar un equitativo orden económico internacional.

Queda ahora a cargo de los países del Tercer Mundo y de los del Hemisferio septentrional que entienden sus problemas, la tarea nada fácil —hay que admitirlo— de aplicar los preceptos consagrados en la Carta para cambiar las inconvenientes relaciones económicas en el ámbito mundial. Como consta en la resolución de la Asamblea General de la ONU, adoptada unánimemente en diciembre del año pasado, que definió la Carta como “primer paso en la labor de codificación y desarrollo en la materia”, el documento aprobado representa el comienzo y no la culminación de un largo, complicado y difícil proceso histórico.