



COLUMNA INVITADA

Presupuesto 2024 y el dique constitucional

Recientemente el ejecutivo federal presentó el proyecto de "Paquete económico para el ejercicio fiscal 2024"



COLUMNA INVITADA
OPINIÓN - 6/10/2023 - 00:27 HS



Miguel A Rosillo / Columna invitada / Opinión El Heraldo de México Créditos: Foto: Especial

Recientemente el ejecutivo federal presentó el proyecto de "Paquete económico para el ejercicio fiscal 2024". En él se propone a la Cámara Diputados un balance presupuestario primario negativo de -1.2% del PIB. Con ello, el déficit presupuestario ascendería a 4.9% del PIB, el más grande en los últimos 36 años. Lo que implica que el sector público debe incrementar su endeudamiento para cumplir con el servicio de su deuda y otras tareas públicas.

Lo anterior, exige analizar si la propuesta de gasto federal es congruente con los principios que marca la Constitución (CPEUM) en esa materia. Veamos.



El artículo 73 fracción VIII de la CPEUM textualmente indica que:

“[...] Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos o, en términos de la ley de la materia, los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de refinanciamiento o reestructura de deuda que deberán realizarse bajo las mejores condiciones de mercado; así como los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29.”

Asimismo, el párrafo segundo del artículo 25 constitucional a la letra establece que: “El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y el sistema financiero”.

Claramente, nuestro ordenamiento supremo impone límites a la deuda que puede asumir el Estado y exige a los órganos de gobierno involucrados un deber especial de vigilancia cuando se propone un incremento en el déficit presupuestario.

Por su importancia, el decreto de presupuesto federal es un acto de colaboración de dos poderes federales. En su origen es el documento que el ejecutivo presenta a consideración, discusión, y en su caso, modificación y/o aprobación de la Cámara de Diputados. En él se contienen todas las erogaciones públicas que se propone realizar en el siguiente año de calendario. Identificando en cada partida las acciones de gobierno que habrán de realizarse y el costo estimado de cada una.

En el presupuesto federal hay tantos rubros como políticas públicas y tareas específicas deben implementar todas las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como los poderes legislativo y judicial y los órganos autónomos de estado.

La propia Constitución General de la República y leyes secundarias aplicables (como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria) establecen los requisitos técnicos que deben cumplirse en la elaboración del documento final. Entre ellos, se encuentra, la restricción apuntada de que los empréstitos sólo se pueden contratar para “obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos”. Por lo que, para efectos constitucionales, es de la mayor importancia determinar el significado y alcance de ese tipo de inversiones.

En nuestro caso el mandato constitucional es claro: estabilidad financiera y deuda con destino restringido.

La estabilidad de las finanzas públicas que demanda la Constitución significa que en principio se debe buscar simetría entre los ingresos que obtiene el Estado en un año de calendario y los egresos en ese mismo período. Ese equilibrio entre ingresos y egresos es deseable porque de esa manera se obtienen finanzas públicas sanas.

En sentido contrario, si los ingresos superan a los egresos hay superávit y, en ese caso, se dejaron emplear recursos públicos disponibles en las tareas gubernamentales. Si hay déficit, menos ingresos que gastos, entonces se tiene que asumir deuda para pagar tareas de gobierno. La cual implica un deber futuro de pago de todos los ciudadanos mexicanos y se tienen que distraer recursos disponibles para pagar los intereses y el principal de la deuda contraída. Conjugado con algunas circunstancias imprevisibles eso incluso puede amenazar las finanzas públicas.



No hay duda de que un déficit presupuestario, como el que ahora se propone, implica recurrir a más deuda pública. Incluso el artículo 2º de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria define de la siguiente manera ese concepto:

“VII. Déficit presupuestario: el financiamiento que cubre la diferencia entre los montos previstos en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos [...]”

Eso significa que forzosamente la falta de haberes estatales da lugar a empréstitos y por definición, todo préstamo obtenido por el Estado es un empréstito.

Las cantidades prestadas a la nación pueden generar efectos positivos cuando lo adeudado es empleado para generar frutos futuros, como es el caso de inversiones productivas. En caso contrario, como se indicó antes, se pueden tornar muy peligrosos para el equilibrio de las finanzas públicas. Como sucede con deudas improductivas o bien de montos elevados y recurrentes que consumen una parte sustancial de los recursos financieros con los que cuenta el Estado, por ejemplo: pensiones.

En México, el legislador constitucional entendió los riesgos derivados de la deuda pública y resolvió ordenar a los poderes constituidos (ejecutivo y cámara de diputados) que los empréstitos se limitarán a inversiones productivas (obras que directamente generen ingresos).

La ratio legis de ese mandato es impedir que los gobiernos endeuden al estado mexicano sin garantizar un retorno por esos dineros tomados en préstamo.

Es decir, si en el proyecto de presupuesto federal no se plantean propósitos de: a) regulación monetaria; b) operaciones de refinanciamiento; c) reestructura de deuda no es constitucionalmente posible contratar deuda si la misma no se incurre para obras que directamente generen ingresos al erario público.

Lo anterior significa que es absolutamente indispensable que en el decreto presupuestal de 2024 se establezca con claridad meridiana: a) ¿Cuáles son las fuentes de futuros ingresos que se obtendrán con esas obras?; b) ¿Por qué son confiables esas fuentes de ingresos? Si esos argumentos no están debidamente sustentados en estudios serios de productividad futura cualquier aprobación de déficit presupuestario deviene inconstitucional.

No es trivial que todo lo relativo al presupuesto y la deuda pública estén consignados en normas fundamentales. La Constitución es la ley de leyes. Todos los demás ordenamientos y normas jurídicas le están subordinados. En caso de posible contradicción se concluye que la norma secundaria antagónica es nula. No produce ningún efecto jurídico.

La ley de leyes además, por definición, es una norma instauradora. Es ella la que crea, dota y limita a los poderes públicos. Estos tienen facultades porque la ley suprema se las asigna. En el entendido que atribución no asignada, no se tiene.

Por lo anterior, la primera y más esencial tarea de los poderes estatales es obedecer los mandatos de la Constitución. En un verdadero Estado de Derecho la autoridad no tiene la opción de desobedecer la ley. Cualquier acción u omisión de los poderes estatales que sea contraria al mandato constitucional es nula de pleno derecho. De ahí la singular importancia de que el proyecto de presupuesto se ajuste a la ley.

Miguel A. Rosillo
Abogado y profesor de Derecho
@Rosillo22