QUE REFORMA EL ARTÍCULO 41 DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, RECIBIDA DEL DIPUTADO JOSÉ ANTONIO ARÁMBULA LÓPEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 17 DE AGOSTO DE 2011

El que suscribe, José Antonio Arámbula López, diputado federal a la LXI Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el Artículo 41 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 74, fracción IV, 75, 126, 127 y 134 establece las facultades exclusivas del Poder Legislativo, en las materias de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.

Es a través de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que se instituyen las obligaciones y disposiciones con que deberán ser administrados los recursos públicos federales basados en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.

El presupuesto público es por excelencia, el instrumento que permite articular las estrategias de política económica y social del Estado que incentiven y atiendan las necesidades de nuestro país, garantizando la seguridad, la salud, la educación y el bienestar de la ciudadanía; en un marco de competencia de libre mercado y globalización.

A la actual Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria la anteceden la primer Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley General de Deuda Pública surgida en 1976; posteriormente, se expiden las leyes de Coordinación Fiscal (1978); el Código Fiscal de la Federación (1981); las leyes de Planeación (1983), y del Servicio de Tesorería de la Federación (1985).

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y subsecuentes carecieron de un marco regulatorio en materia de planeación y programación presupuestales, por lo que resultó indispensable la expedición del reglamento de la ley en 1981, fortaleciendo los principios básicos de programación, contabilidad, control y evaluación.

Hasta entonces, las disposiciones vigentes correspondían a una visión distinta de desarrollo y crecimiento. La década de los ochentas fue en gran medida una época de cambios significativos en materia económica y política. La evolución del comercio exterior y el desarrollo del sector industrial exportador por un lado, y la adquisición de deuda externa y la crisis de 1982 por otro. En materia política, la convergencia y el pluralismo de partidos políticos que irrumpieron el federalismo y la fuerza concentradora del Estado.

Las reformas estructurales fueron entonces, no solo una muestra de modernidad, sino una exigencia del sistema político y democrático del país.

Países como Inglaterra, Canadá, Suecia, Chile, Australia y Nueva Zelanda, naciones desarrolladas y emergentes, han reconocido el valor del “presupuesto gubernamental” como verdadera herramienta de planeación político-económica modernizando y ajustando su marco normativo presupuestal a las nuevas condiciones comerciales y políticas del mundo.

Es indispensable reconocer que el tema presupuestal va de la mano con el concepto de “responsabilidad fiscal”, por lo que muchas de las leyes más avanzadas en la materia la incluyen; es el caso de la Ley de Responsabilidad Fiscal de Brasil (2000), la Ley de Control de Responsabilidad Fiscal de Nueva Zelanda (1994), La Carta de Honestidad Fiscal de Australia (1998), la Ley de Control de Gasto Fiscal de Canadá (1992), y el Código de Estabilidad Fiscal del Reino Unido (1997), entre otras.

En este sentido, las tendencias para la formulación de nuevas leyes en materia presupuestal deben considerar la estabilidad, sustentabilidad y responsabilidad fiscal, a través de un marco presupuestal y normativo de mediano plazo plurianual –al cual se ajustan la mayoría de los países integrantes de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos–, con marcos presupuestales plurianuales de entre dos y cuatro años, que incluyen un pronóstico de variables macroeconómicas como inflación, precio del petróleo y crecimiento económico; especificando las metas a mediano plazo del ingreso y gasto total e incluso el déficit fiscal; considerando “rutas del gasto” que plantean metas obligatorias y no simples previsiones.¹

Ante el cambio eminente del aparato gubernamental en materia presupuestal y las nuevas tendencias políticas y económicas del resto del mundo, México se vio obligado a revisar su propia ley y reformar lo que en la materia respecta para garantizar el uso eficiente de los recursos y generar el bienestar social y económico que el país requiere.

Del replanteamiento y reformulación de la entonces Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal surgió la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Esta nueva Ley, incorporó experiencias internacionales de casos exitosos en materia de presupuesto y responsabilidad fiscal, aptos para el modelo mexicano, así como elementos fundamentales para un resultado efectivo:²

1. Establecer una posición fiscal estable y sostenible para el mediano plazo,
2. Facilitar la reasignación de recursos hacia usos de mayor prioridad con la necesaria flexibilidad,
3. Incluir incentivos para que las unidades de gasto operen más eficientemente y se obtengan resultados,
4. Reflejar los intereses de la sociedad y el nuevo activismo parlamentario (democratización del presupuesto),
5. Asegurar la transparencia y la rendición de cuentas en el uso de los recursos y,
6. Planeación estratégica a través de objetivos y metas.

En 2005, la honorable Cámara de Diputados expide la actual Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Esta nueva ley, a diferencia de las anteriores, no sólo se concentra en el control del gasto como fin último, sino en el establecimiento de normas que mejoran la captación de ingresos y su asignación, de acuerdo a los planes y programas gubernamentales, establecidos en el artículo 16.

Capítulo II Del Equilibrio Presupuestario y de los Principios de Responsabilidad Hacendaria

Artículo 16. La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos se elaborarán con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica, acompañados de sus correspondientes indicadores del desempeño, los cuales, junto con los criterios generales de política económica y los objetivos, estrategias y metas anuales, en el caso de la administración pública federal, deberán ser congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que derivan del mismo, e incluirán cuando menos lo siguiente:

I. Las líneas generales de política económica;

II. Los objetivos anuales, estrategias y metas;

III. Las proyecciones de las finanzas públicas, incluyendo los requerimientos financieros del sector público, con las premisas empleadas para las estimaciones. Las proyecciones abarcarán un periodo de 5 años en adición al ejercicio fiscal en cuestión, las que se revisarán anualmente en los ejercicios subsecuentes, y

IV. Los resultados de las finanzas públicas, incluyendo los requerimientos financieros del sector público, que abarquen un periodo de los 5 últimos años y el ejercicio fiscal en cuestión.

Los criterios generales de política económica explicarán las medidas de política fiscal que se utilizarán para el logro de los objetivos, las estrategias y metas, así como las acciones que correspondan a otras políticas que impacten directamente en el desempeño de la economía. Asimismo, se deberán exponer los costos fiscales futuros de las iniciativas de ley o decreto relacionadas con las líneas generales de política a que se refiere este artículo, acompañados de propuestas para enfrentarlos.

En los criterios a que se refiere el párrafo anterior se expondrán también los riesgos relevantes para las finanzas públicas, acompañados de propuestas de acción para enfrentarlos.³

Los nuevos procedimientos establecidos para la aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación es un elemento fundamental para la construcción democrática de un marco institucional más sólido que provea un ámbito de estabilidad y certidumbre económica, política y social.

El uso adecuado de las finanzas públicas se establece ahora en: principios, normas y reglas bajo las cuales, se captan y erogán los recursos con que opera el gobierno federal y sus entidades paraestatales para cumplir con los fines que le establece la Constitución. De ésta manera, se logra optimizar la calidad del gasto y la orientación del presupuesto hacia metas y objetivos concretos que hacen más flexible la ejecución del gasto; observando en todo momento la responsabilidad hacendaria a través del uso transparente de la generación, el uso y el destino de los recursos públicos, mediante la adecuada fiscalización de los mismos.

Entre los principales temas que la Ley buscó regular de forma más eficientemente se encuentran los siguientes:

1. **Aplicación de los ingresos excedentes de cada ejercicio** . Ante los recortes del gasto público previos a la Ley y los ingresos por excedentes, debieron decidirse las acciones a seguir en ambos casos.

2. **Transparencia** . La Ley incluye diversas medidas que institucionalizan distintas obligaciones de información y transparencia en la evolución del ejercicio del gasto, así como en su calendarización. La mayoría de estas medidas se reflejan en los informes trimestrales que sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública presenta por ley el Ejecutivo al Congreso. Estas son medidas que se incluían en el decreto de Presupuesto y en la Ley de Ingresos.

3. **Contabilidad gubernamental** . La ley retoma los ordenamientos contenidos en la ley anterior y su reglamento, y se establecen con ello las bases para una adecuada valuación y conservación del patrimonio de la Federación, vía un sistema de contabilidad acumulativa.

4. **Reducción del gasto corriente improductivo del gobierno federal.** En materia de racionalidad del gasto, la ley contempla diversas medidas para el uso racional de los recursos evitando el gasto corriente improductivo, sin afectar las metas de los programas y proyectos prioritarios.

5. **Autonomía presupuestaria.** La Ley delimita claramente el concepto y los alcances de tal autonomía en términos presupuestarios, diferenciando entre tres niveles: los órganos constitucionalmente autónomos, los organismos descentralizados y los órganos desconcentrados que por su naturaleza requieren cierto grado de autonomía.⁴

Un elemento fundamental de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria es el proceso de aprobación del Presupuesto y la interacción del poder Ejecutivo y el Legislativo. Con la reforma constitucional al artículo 74 fracción IV, se modifica sustancialmente este proceso, al adelantar los tiempos de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos; aumentar el plazo para su examen, modificación y aprobación; y fijar una fecha límite para su aprobación por el Congreso, tal como se establece en el artículo 42:

Capítulo III De la aprobación y los mecanismos de comunicación y coordinación entre poderes

Artículo 42. La aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos se sujetará al siguiente procedimiento:

I. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, deberá enviar al Congreso de la Unión a más tardar el **1 de abril** , un documento que presente los siguientes elementos:

a) Los principales objetivos para la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del año siguiente;

b) Escenarios sobre las principales variables macroeconómicas para el siguiente año: crecimiento, inflación, tasa de interés y precio del petróleo;

c) Escenarios sobre el monto total del Presupuesto de Egresos y su déficit o superávit;

d) Enumeración de los programas prioritarios y sus montos.

II. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, remitirá a la Cámara de Diputados, a más tardar el **30 de junio** de cada año, la estructura programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos.

La estructura programática que se envíe a la Cámara se apegará a lo establecido en esta ley.

Al remitir la estructura programática, el Ejecutivo, por conducto de la Secretaría, informará sobre los avances físico y financiero de todos los programas y proyectos que se hayan aprobado en el Presupuesto de Egresos vigente con relación a los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas, y detallará y justificará las nuevas propuestas, señalando las correspondientes opciones de fuentes de recursos para llevarlas a cabo.

III. El Ejecutivo Federal remitirá al Congreso de la Unión, a más tardar el **8 de septiembre** de cada año:

- a) Los criterios generales de política económica en los términos del artículo 16 de esta Ley, así como la estimación del precio de la mezcla de petróleo mexicano para el ejercicio fiscal que se presupuesta determinada conforme a lo dispuesto en el artículo 31 de esta ley;
- b) La iniciativa de Ley de Ingresos y, en su caso, las iniciativas de reformas legales relativas a las fuentes de ingresos para el siguiente ejercicio fiscal; y
- c) El proyecto de Presupuesto de Egresos;

IV. La Ley de Ingresos será aprobada por la Cámara de Diputados a más tardar el **20 de octubre** y, por la Cámara de Senadores, a más tardar el **31 de octubre** ;

V. El Presupuesto de Egresos deberá ser aprobado por la Cámara de Diputados a más tardar el **15 de noviembre**;

VI. La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación a más tardar 20 días naturales después de aprobados.

Asimismo, el Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría, deberá enviar a la Cámara de Diputados, a más tardar 20 días naturales después de publicado el Presupuesto de Egresos en el Diario Oficial de la Federación, todos los tomos y anexos del Presupuesto, con las modificaciones respectivas, que conformarán el Presupuesto aprobado;

VII. La Cámara de Diputados, en el marco de las disposiciones de la presente ley, podrá prever en el Presupuesto de Egresos los lineamientos de carácter general que sean necesarios a fin de asegurar que el gasto sea ejercido de acuerdo con los criterios establecidos en el párrafo segundo del artículo 1 de esta ley;

VIII. En el proceso de examen, discusión, modificación y aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, los legisladores observarán los siguientes principios:

- a) Las propuestas serán congruentes con la estimación del precio de la mezcla de petróleo mexicano para el ejercicio fiscal que se presupuesta, determinada conforme a lo dispuesto en el artículo 31 de esta ley, así como observando los criterios generales de política económica;

b) Las estimaciones de las fuentes de ingresos, distintas a la señalada en el inciso anterior, deberán sustentarse en análisis técnicos;

c) Cuando propongan un nuevo proyecto, deberán señalar el ajuste correspondiente de programas y proyectos vigentes si no se proponen nuevas fuentes de ingresos;

d) Se podrán plantear requerimientos específicos de información;

e) En su caso, se podrán proponer acciones para avanzar en el logro de los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que deriven del mismo; y

f) En el caso del Presupuesto de Egresos, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados deberá establecer mecanismos de participación de las Comisiones Ordinarias en el examen y discusión del Presupuesto por sectores. Los legisladores de dichas Comisiones deberán tomar en cuenta en sus consideraciones y propuestas la disponibilidad de recursos, así como la evaluación de los programas y proyectos y las medidas que podrán impulsar el logro de los objetivos y metas anuales.

IX. Podrán establecerse mecanismos de coordinación, colaboración y entendimiento entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, con el objeto de hacer más eficiente el proceso de integración, aprobación y evaluación del Presupuesto de Egresos.

En este proceso, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados apoyará técnicamente las funciones de la misma, en materia tanto de la elaboración y aprobación de la Ley de Ingresos como del Presupuesto de Egresos de la Federación.⁵

La generación de un proyecto de presupuesto requiere de la planeación estratégica de otros elementos indispensables para su edificación.

Antes y después de la aprobación del Presupuesto de Egresos para el siguiente ejercicio fiscal, deben revisarse documentos emitidos por el gobierno federal tales como: los principales objetivos para la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del año siguiente, los escenarios sobre las principales variables macroeconómicas para el siguiente año: crecimiento, inflación, tasa de interés y precio del petróleo; la estructura programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos en base a los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo, así como los criterios generales de política económica, entre otros.

Este no es sino un trabajo de tiempo completo para el órgano legislativo y por tanto, para cada diputado y sus asesores; independientemente de las comisiones a las que pertenezca, de modo que la revisión del Proyecto de Presupuesto y ley de ingresos es sin duda una ardua y compleja tarea, la cual, en el mejor de los casos resulta familiar para quienes conocen y manejan los términos económicos y legales para su análisis.

Para muchos legisladores, su formación no necesariamente corresponde a los requerimientos de un análisis económico y financiero de ésta índole; es por eso que resulta imprescindible establecer los formatos en que el gobierno federal y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberán entregar dicha información para facilitar la revisión y análisis, ya que el formato actual obstaculiza en gran medida el uso y revisión de los datos y la información contenida en el proyecto de Presupuesto de Egresos y ley de ingresos de la Federación, **debido a que se entregan en documentos impresos y electrónicos no editables** ; ya que la simple transcripción

de los mismos a un formato de hoja de cálculo o procesador de texto, para su mejor análisis y comparación con años anteriores, requiere de mucho tiempo así como de un importante esfuerzo humano y horas-hombre de trabajo en la sola transcripción y captura de datos que retrasan la revisión y análisis técnico del mismo.

El análisis antes mencionado, lo realiza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público antes de entregarlo a la cámara de diputados, por lo tanto, si ésta lo remitiera a los legisladores, estos tendrían la oportunidad de hacer la comparación y el análisis de manera inmediata, lo cual constituye la verdadera labor del diputado y dejar de derrochar tiempo en la sola captura de los datos.

Por lo que en esta iniciativa, se propone que tanto la ley de ingresos como el presupuesto de egresos, deberán ser entregados de forma impresa y electrónica, en un formato editable, tanto en procesador de textos como en hojas de cálculo, compatibles con los sistemas informativos del Congreso de la Unión. Esto con el afán de hacer de la revisión y análisis del Proyecto de Presupuesto de Egresos y ley de ingresos Federal, un ejercicio transparente y de dominio de los legisladores, por lo que es conveniente, que el uso y conocimiento de dicha información resulte de fácil acceso para todos.

Es por lo antes expuesto que someto a la consideración de esta soberanía el presente

Decreto por el que se reforma el artículo 42 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Artículo Único

Se reforma el artículo **42 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria** para quedar como sigue:

Artículo 42. La aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos se sujetará al siguiente procedimiento:

I. ...

a) a d)

II. ...

III. ...

a) a c)

IV. ...

V. ...

VI. ...

VII. ...

VIII. ...

a) a f)

IX. ...

Toda la información contenida en este artículo, que el Poder Ejecutivo remita al Poder Legislativo, deberá ser entregada de manera impresa y en formato electrónico editable, tanto en procesador de textos como en hoja de cálculo, compatibles con los sistemas informáticos del Congreso de la Unión, así mismo deberá anexar un comparativo del análisis económico y financiero con el del año anterior.

...

Transitorio

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 *Reflexiones sobre la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Hacia una nueva Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para México.* La experiencia internacional. Francisco Suárez Dávila, pág. 92-96.

2 *Reflexiones sobre la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Hacia una nueva Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para México.* La experiencia internacional. Francisco Suárez Dávila, pág. 90-91.

3 Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Ultima reforma Diario Oficial de la Federación 31-12-2008.

4 Dictamen con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Gaceta Parlamentaria, 10 de marzo de 2005.

5 Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Ultima reforma Diario Oficial de la Federación 31-12-2008.

Palacio Legislativo de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a de 1 de agosto de 2011.

Diputado José Antonio Arámbula López (rúbrica)

(Turnada a la Comisión Presupuesto y Cuenta Pública. Agosto 17 de 2011.)