

QUE ADICIONA LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL, EN MATERIA DE ESTABILIDAD Y TRANSPARENCIA, PRESENTADA POR EL DIPUTADO LUIS MIGUEL BARBOSA HUERTA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD.

El que suscribe, Luis Miguel Barbosa Huerta, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LVIII Legislatura, en ejercicio de la facultad que me otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presento ante la honorable Comisión Permanente del Congreso de la Unión iniciativa de decreto que adiciona los capítulos III-Bis y IV-Bis a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en materia de estabilidad presupuestaria y de transparencia presupuestaria, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Indudablemente, la influencia del gasto público en la economía es determinante, no sólo por el impacto que ocasiona al efectuarse sino también por la actitud que induce en todos los sectores de la población. Su monto, estructura social y forma de financiamiento son también decisivos en el comportamiento de la economía.

En este sentido, la expedición de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal buscó como objetivo esencial modernizar la concepción y el manejo del gasto público federal, como un mecanismo capaz de unir estrechamente las grandes decisiones de política a la acción en materia de gasto público y que este último se programe y ejecute eficientemente.

Siempre bajo la premisa de que la ejecución eficiente de los ingresos y gasto público debe responder a los dos grandes objetivos que orientan una sana economía pública: lograr una asignación pertinente de los recursos que conduzca a un crecimiento económico equilibrado, redistribuir la renta y la riqueza de un país.

Estos objetivos, tan amplios o limitados como disponga en cada caso la política de los respectivos gobiernos, son susceptibles de alcanzarse a través del instrumento presupuestario.

La experiencia acumulada en los países industrializados demuestra que el cumplimiento de reglas macrofiscales sensatas confiere importantes beneficios. Ya la convergencia hacia reglas fiscales eficaces conlleva a una caída duradera en la tasa de interés real, a medida que los mercados financieros perciban que las autoridades se adhieren a la regla con convicción.

Con la caída en la tasa de interés surge un círculo virtuoso de aumento de inversión fija y del empleo, que mantiene una alta y sostenible tasa de crecimiento económico.

Al mismo tiempo, la razón de la deuda pública al PIB se estabiliza y, eventualmente, se contrae, mientras que la intermediación financiera interna se profundiza. Este proceso, por supuesto, reduce la vulnerabilidad de la economía a una posible crisis financiera o cambiaria.

Para que este escenario favorable se materialice, es necesario adoptar un conjunto de reglas bien definidas en nuestra legislación actual. Pero, además, para que esas reglas tuvieran éxito, es indispensable que sean respaldadas por reformas fundamentales en áreas clave del sector público, por un Presupuesto plurianual, de mediano plazo, y por la adopción de medidas de contingencia, en el corto plazo.

Las reglas de equilibrio presupuestario y del endeudamiento deben definirse en un marco macroeconómico claro, con parámetros cuantitativos relevantes. Así, la meta del endeudamiento en relación con el PIB (y la trayectoria hacia esa meta) se fijaría teniendo en mente la tolerancia de los mercados financieros y los límites de credibilidad, dada la situación en que se actúe. Para la transparencia y eficacia de las reglas, es necesario utilizar contabilidad por lo devengado, sin ambigüedades de índole alguna. Sobre todo, la medición del saldo presupuestario y del *stock* de pasivos del gobierno, incluyendo pasivos contingentes, requiere máxima claridad.

Desde luego, la regla del equilibrio presupuestario debe ser consistente con la trayectoria hacia la meta de endeudamiento. Alcanzada esa meta, el equilibrio presupuestario se definiría simplemente en referencia a la tasa de crecimiento tendencial del PIB real.

En referencia a esta tasa de crecimiento se podrían determinar, de manera objetiva, las desviaciones del equilibrio del Presupuesto, a través del ciclo económico, para mantener neutralidad respecto al ciclo.

Dada la información sobre el valor de las elasticidades de cada categoría de impuestos, respecto al PIB, se puede medir, dentro de ciertos márgenes, el déficit permitido en el caso de una desaceleración del crecimiento, o el superávit necesario en el caso de una aceleración por encima de la tasa tendencial.

Tal método permitiría una interpretación objetiva de una cláusula de excepción a la regla, con el fin de acomodar choques exógenos.

Asimismo, para el funcionamiento eficaz de las reglas fiscales, es indispensable que el nivel y la composición de los gastos públicos y los recursos tributarios permitan la sostenibilidad financiera de mediano y largo plazos, frente a presiones macroeconómicas, estructurales y demográficas, o simplemente por falta de estabilidad institucional.

En cuanto se conozcan de antemano las presiones que puedan poner en peligro la credibilidad de las reglas, es necesario emprender reformas en las áreas clave.

Desde el punto de vista operacional, las reglas fiscales presuponen la preparación, debate y ejecución presupuestaria con un horizonte de mediano plazo. Esto significa, en términos concretos, un Presupuesto anual apoyado por un Presupuesto plurianual rotativo con suficiente detalle a nivel de partidas y programas. En el corto plazo, el cumplimiento de las reglas requiere también la preparación de medidas contingentes cuya implementación, según prioridades establecidas previamente por el gobierno, puede ser necesaria en caso de acontecimientos no anticipados y no registrados bajo las desviaciones cíclicas previstas en las reglas.

Con esta visión, el proyecto de reforma que se somete a esta soberanía tiene como propósito medular regular y desarrollar, como normas esenciales de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, los principios de eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos, de plurianualidad, de transparencia y estabilidad presupuestaria.

De acuerdo con la iniciativa, la elaboración, aprobación y ejecución del Presupuesto de Egresos de la Federación se realizarían en un marco de estabilidad presupuestaria, de acuerdo con los principios contenidos en la ley. Y las políticas de gastos públicos deberán establecerse teniendo en cuenta la situación económica y el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, y se ejecutarían mediante una gestión de los recursos públicos orientada por la eficacia, la eficiencia y la calidad.

De este modo, las situaciones excepcionales de déficit presupuestario deberán ser justificadas mediante la exposición de las causas que las ocasionan y la identificación de los ingresos y los gastos que las producen, y requerirán la formulación de un plan económico-financiero de saneamiento de medio plazo para su corrección.

En otro aspecto relevante de la iniciativa, la elaboración del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se enmarcaría en un escenario plurianual compatible con el principio de anualidad, por el que se rigen la aprobación y ejecución presupuestarias.

De esta manera, con carácter previo al proceso de elaboración del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el Ejecutivo de la Unión, a través de la Secretaría de Hacienda, confeccionará y publicará cada año la previsión macroeconómica multianual referida a ingresos y egresos, la cual incluirá las proyecciones macroeconómicas, comprendiendo los supuestos en que se basan, que cubran tres años, el año para el cual se está elaborando el Presupuesto y los dos años siguientes.

Para que dentro de los 60 días siguientes a la finalización de cada semestre del año, el Ejecutivo de la Unión, a través también de la Secretaría de Hacienda, publique un informe sobre el grado de avance y cumplimiento de las metas establecidas en la previsión macroeconómica multianual.

En vista de las anteriores consideraciones, y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente

Iniciativa de Decreto

Que adiciona los capítulos III-Bis y IV-Bis a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en Materia de Estabilidad Presupuestaria y de Transparencia Presupuestaria.

Unico. Se adicionan los capítulos III-Bis y IV-Bis a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en materia de estabilidad presupuestaria y de transparencia presupuestaria, para quedar como sigue:

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal

Artículos 1 a 38.

Capítulo III-Bis

De la Estabilidad Presupuestaria

Artículo 38 Bis. La elaboración, aprobación y ejecución del Presupuesto de Egresos de la Federación se realizarán en un marco de estabilidad presupuestaria, de acuerdo con los principios contenidos en esta ley.

Las políticas de gastos públicos deben establecerse teniendo en cuenta la situación económica y el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, y se ejecutarán mediante una gestión de los recursos públicos orientada por la eficacia, la eficiencia y la calidad.

Artículo 38 Bis-1. Los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta ley estarán obligados a establecer los instrumentos y procedimientos administrativos necesarios para adecuar su actuación al objetivo de cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria.

Artículo 38 Bis-2. Las situaciones excepcionales de déficit presupuestario deberán ser justificadas, mediante la exposición de las causas que las ocasionan y la identificación de los ingresos y los gastos que las producen, y requerirán la formulación de un plan económico-financiero de saneamiento de medio plazo para su corrección.

Artículo 38 Bis-3. Durante el segundo trimestre de cada año, el Ejecutivo de la Unión, a través de la Secretaría de Hacienda, fijará el objetivo de estabilidad presupuestaria referido a los tres años fiscales siguientes.

Artículo 38 Bis-4. Acompañado del cuadro macroeconómico de horizonte plurianual, el acuerdo del Ejecutivo de la Unión en el que se contenga el objetivo de estabilidad presupuestaria se enviará al Congreso de la Unión para su aprobación.

Artículo 38 Bis-5. La elaboración del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación habrá de acomodarse al objetivo de estabilidad presupuestaria, aprobado por el Congreso de la Unión.

Artículo 38 Bis-6. Con anterioridad al 1 de agosto de cada año, el Ejecutivo enviará al Congreso de la Unión informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria del ejercicio inmediato anterior.

Artículo 38 Bis-7. En la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación también se observarán las siguientes reglas:

- I. El déficit fiscal anual del sector público no podrá ser mayor de 2% del PIB;

II. El incremento anual del gasto no financiero del gobierno general no podrá exceder de la tasa de inflación promedio anual, más 2 puntos porcentuales.

Artículo 38 Bis-8. En casos de emergencia nacional o de crisis internacional que puedan afectar seriamente la economía nacional, a solicitud del Ejecutivo el Congreso de la Unión puede suspender por el año fiscal correspondiente la aplicación de cualquiera de las reglas señaladas en las dos fracciones del artículo anterior; asimismo, no será obligatorio el cumplimiento de lo previsto en la fracción I de dicho numeral cuando exista evidencia suficiente de que el PIB en términos reales está decreciendo o podría decrecer el año fiscal siguiente, sin que en ningún caso el déficit pueda exceder 2% del PIB.

Artículos 39 a 44.

Capítulo IV-Bis

De la Transparencia Presupuestaria

Artículo 44 Bis. El Presupuesto de Egresos de la Federación deberá contener información suficiente y adecuada para permitir la verificación del cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria.

Artículo 44 Bis-1. La elaboración del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se enmarcará en un escenario plurianual compatible con el principio de anualidad por el que se rigen la aprobación y ejecución presupuestarias.

Artículo 44 Bis-2. Con carácter previo al proceso de elaboración del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el Ejecutivo de la Unión, a través de la Secretaría de Hacienda, confeccionará y publicará cada año la Previsión Macroeconómica Multianual, referida a ingresos y egresos, la cual incluirá las proyecciones macroeconómicas, comprendiendo los supuestos en que se basan, que cubran tres años, el año para el cual se está elaborando el Presupuesto y los dos años siguientes.

Artículo 44 Bis-3. La Previsión Macroeconómica Multianual incluirá como mínimo:

I. Una declaración de principios de política fiscal, en la que se presentarán los lineamientos de política económica y los objetivos de la política fiscal de mediano plazo, incluyendo las medidas de política y los estimados de los resultados y su financiamiento;

II. Las metas de la política fiscal por alcanzarse en los próximos tres años; y

III. Las previsiones para los próximos tres años, correspondientes a:

a) Los supuestos macroeconómicos, los cuales incluirán por lo menos las siguientes variables: PIB nominal, crecimiento real del PIB, inflación promedio y acumulada anual, tipo de cambio y exportaciones e importaciones;

b) Las proyecciones de ingresos y de gastos fiscales;

c) El monto de las inversiones, distinguiendo entre las que se encuentran en ejecución y las nuevas; y

d) El nivel de endeudamiento público, incluyendo cualquier aval de entidades del sector público y una proyección del perfil de pago de la deuda de largo plazo.

Artículo 44 Bis-4. El Ejecutivo de la Unión, a través de la Secretaría de Hacienda, deberá enviar al Banco de México, a más tardar el 30 de mayo de cada año, el proyecto de la Previsión Macroeconómica Multianual, a efecto de que emita, dentro de los siguientes 15 días, opinión técnica y de compatibilidad con las previsiones de balanza de pagos y de reservas internacionales netas y con la política monetaria.

Artículo 44 Bis-5. Al presentar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el Presidente de la República enviará también la Previsión Macroeconómica Multianual.

Artículo 44 Bis-6. Dentro de los 60 días siguientes a la finalización de cada semestre del año, el Ejecutivo de la Unión, a través de la Secretaría de Hacienda, publicará un informe sobre el grado de avance y cumplimiento de las metas establecidas en la Previsión Macroeconómica Multianual.

Artículos 45 a 50.

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los veintidós días del mes de enero de dos mil tres.

Dip. Luis Miguel Barbosa Huerta (rúbrica)