

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 9° Y 10° DE LA LEY GENERAL DE DEUDA PÚBLICA.

CC. SECRETARIOS DE LA MESA DIRECTIVA
CÁMARA DE SENADORES DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
P R E S E N T E

Los suscritos, Senadores de la República de la LXI Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71 fracción II y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 164 numeral I y II, y demás relativos del Reglamento del Senado de la República, sometemos a la consideración de esta Honorable Asamblea, la siguiente Iniciativa con Proyecto de Decreto mediante el cual se reforman los artículos 9° y 10° de la Ley General de Deuda Pública, con base en la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La deuda pública es un rubro importante dentro de la economía y las finanzas del país. Para la clasificación de la deuda por sector interno y externo, se utiliza el criterio de residencia del poseedor de deuda, el cual está en función de la ubicación y no de la nacionalidad del poseedor de la deuda.

Se entiende por deuda interna bruta a los financiamientos que obtiene el sector público en el mercado doméstico, a través de la colocación de valores gubernamentales y de créditos directos con otras instituciones, y que son pagaderos dentro del país y en moneda nacional, mientras que deuda externa bruta son los créditos contratados por el sector público en forma directa o a través de sus agentes financieros con entidades financieras del exterior y pagaderos en el extranjero en moneda diferente a la moneda nacional y deuda contingente, consideradas estas clasificaciones como deuda total y reconocida por el gobierno, incluyendo, las obligaciones por concepto del rescates bancarios (IPAB-Fobaproa), los proyectos de impacto diferidos en el registro del gasto, el costo de fondos y fideicomisos, programas de apoyo a deudores, el rescate carretero de empresarios, expropiación de ingenios azucareros, deuda contingente de los sistemas de pensiones IMSS e ISSSTE, de las universidades públicas y de los estados.

Los intereses, las amortizaciones, nuevos préstamos para financiar el déficit de pagos, así como el déficit del gasto público, incrementan la deuda pública, más allá de la capacidad que tiene el gobierno para generar ingresos fiscales, restringe el crecimiento económico y consume los recursos que produce el país.

Se piensa que la escasez en los recursos aplicados al gasto público se ve seriamente afectada con motivo de la deuda pública. Esta origina que se tenga que pensar en las privatizaciones y en el recorte de la burocracia dentro del gobierno.

En los primeros años del mandato del ex presidente Vicente Fox, la deuda externa se ubicaba en 350 000 millones de dólares; es decir, en los primeros tres años subió 150 000 millones de dólares (estaba situada en el año 2000 en 200 000 millones de dólares). Se debe partir del hecho de que a estos números económicos les falta incluir el incremento de la deuda y de los intereses, de tal suerte que el costo financiero de la deuda en el año 2004 ascendió a un billón 50 mil millones de pesos, sólo por este concepto.

El gobierno debe reducir la deuda pública para que esos recursos se inviertan en el desarrollo del país, generar empleos, construir viviendas, hospitales, escuelas, clínicas, asilos, dotar de los servicios elementales a la sociedad, agua, drenaje, alcantarillado y demás servicios que demandan los ciudadanos.

Esta comparación nos sirve para valorar el impacto que tiene en la economía el alto costo financiero de la deuda pública, ya que, desgraciadamente, el endeudamiento no se usa como una inversión crediticia productiva, sino, más bien, se destina para cubrir los subsidios como el caso del Fobaproa-IPAB. Con todo este costo-gasto la deuda pública no se reduce un sólo centavo, por el contrario, crece inexorablemente.

El problema de la deuda pública mexicana no inicia en el año 2000, data de mucho tiempo atrás; sin embargo, en la década de los 80, siendo presidente José López Portillo, hizo crisis, llegando a convertirse y a considerarse de alto riesgo, pues ascendió alrededor de 80 000 millones de dólares, lo que provocó un gran problema de liquidez al no contar el país con los recursos para cubrir las obligaciones del servicio de la deuda.

Con Miguel de la Madrid (1982-1988) se renegoció la deuda, buscando adquirir nuevos créditos para cumplir con los compromisos de la deuda externa. En dicho sexenio se presentaron situaciones económicas serias, debido a que la deuda llegó a representar el 60 por ciento del presupuesto total de la Federación, el cual ascendió a 105 000 millones de dólares al final del periodo. En 1982 el pago anual de intereses de la deuda externa ascendió a 14 000 millones de dólares, y se destinó casi el 7 por ciento del producto interno bruto (PIB) para su pago, importe equivalente a lo destinado al presupuesto de salud y educación del país.

Tan sólo con el ex presidente Carlos Salinas de Gortari, al inicio de su mandato presidencial, la deuda representaba el 45 por ciento del producto interno bruto (PIB), y se manejó la deuda como una política prioritaria del país.

Se renegoció la deuda con los acreedores: Fondo Monetario Internacional (FMI), políticos de Estados Unidos, con países como Francia, Alemania, Canadá, Japón, Gran Bretaña, utilizando diversos mecanismos: reducción de intereses, descuentos al capital, ingreso a recursos nuevos etc. La economía mantuvo un mejor desarrollo, ya que existían los recursos para la inversión y el gasto social, con todas estas negociaciones la deuda se disminuyó a 20 000 millones de dólares.

El monto más elevado de la deuda externa se alcanzó en julio de 1996, cuando llegó a 91 297 millones de dólares, lo cual dejó como secuela el impacto devaluatorio de diciembre de 1994. El impacto devaluatorio sobre el nivel de la deuda pública externa llevó a las autoridades mexicanas, prácticamente, a cancelar desde 1996 la contratación de endeudamiento en los mercados internacionales como vía de financiamiento, y en forma paralela se impulsó una política permanente de acumulación de divisas en la reserva internacional del país.

Así, durante el gobierno del ex presidente Ernesto Zedillo el saldo del endeudamiento externo pasó de 91 000 millones, a 70 000 millones de dólares.

En el sexenio de Vicente Fox (2000-2006) la deuda externa pública neta del gobierno federal pasó de 70 000 millones de dólares en el año 2000, a 49 900 millones de dólares para fines del 2006. Desde 1942, en que se firmaron los acuerdos Suárez-Lamont, la deuda externa subió y subió sexenio tras sexenio, excepto en los dos últimos, el de Ernesto Zedillo y el de Vicente Fox.

Con el actual gobierno de Felipe Calderón la deuda pública registraba hasta el mes de abril de 2009, 195 000 millones de dólares de deuda interna, y 39 000 millones de dólares de deuda externa; sumando ambos conceptos 234 000 millones de dólares.

La historia de México demuestra que los mexicanos no hemos aprendido a vivir de manera independiente, lo que equivale a decir que nuestro país nunca ha podido vivir sin deuda. En este sexenio, la deuda pública en términos porcentuales del producto interno bruto (PIB), está representado por: deuda interna del 19.2 por ciento, mientras que la deuda externa representa el 4.2 por ciento.

El gasto público en México se da a través de la coordinación intergubernamental entre la Federación, los estados y los municipios, con la aplicación de políticas públicas orientadas al gasto a nivel nacional, en las que se asumen criterios generales para su ejercicio.

El punto importante en materia del gasto público en México son los procesos en materia de transparencia, la eficacia y la eficiencia en su aplicación en la rendición de cuentas. Los ingresos públicos se obtienen por medio de los impuestos, adquiriendo deuda interna y externa, o emitiendo papel moneda; los cuales deben ser suficientes para financiar dicho gasto y cumplir con las necesidades de la población.

La deuda pública es un renglón importante dentro de las finanzas en México. Con ella se crece en infraestructura cuando los ingresos propios del país son insuficientes; lo interesante es su composición y la responsabilidad que se tiene ante ella, ya que ante una deuda pública alta, no existen ingresos públicos que sean suficientes para enfrentarla.

Y es por estas razones, que consideramos de suma importancia realizar reformas a los artículos 9º y 10º de la Ley General de Deuda Pública. Se debe establecer con toda claridad, además de ser congruente con el mismo mandato, las facultades inherentes al Congreso de la Unión sobre diversos aspectos de la deuda. Actualmente la redacción de dichos artículos resulta poco clara y por lo tanto se generan confusiones respecto de la forma de interpretación de estos dos preceptos.

Se debe someter al Ejecutivo Federal a un mayor control respecto a la libertad amplia que le confiere la ley para tomar decisiones en relación a las autorizaciones que sobre montos adicionales de deuda puede adquirir.

El texto actual del artículo 9º de la Ley General de Deuda Pública, establece que: *“El congreso de la unión autorizará los montos del endeudamiento directo neto interno y externo que sea necesario para el financiamiento del gobierno federal y de las entidades del sector público federal incluidas en la ley de ingresos y en el presupuesto de egresos de la federación, así como del Departamento del Distrito Federal”*.

Se debe modificar dicho artículo, a fin de que el financiamiento del Gobierno Federal, de las entidades del sector público y del presupuesto del Gobierno del Distrito Federal, resulte congruente con lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual establece en su artículo 73, fracción VIII, que *“... ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República, en los términos del artículo 29...”*.

Los montos autorizados de deuda para financiar el presupuesto del Gobierno Federal, de las entidades del sector público federal incluidas en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como, del Distrito Federal, deben de ir acorde a lo establecido en la Constitución.

Es por estas razones que consideramos que debe ser Congreso de la Unión, por conducto de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, la que tenga encomendada las tareas de revisión y supervisión de la deuda pública, a efecto de que los empréstitos contratados se afecten a lo que constitucionalmente se establece.

El endeudamiento que puede ejercer el Ejecutivo Federal constituye un problema de grandes proporciones, si bien es cierto que en la Ley de Ingresos se establecen criterios y montos máximos, en la práctica no sucede así. La historia reciente de nuestro país, demuestra que los gobiernos en función pasan por alto los criterios establecidos en la Carta Magna, y utilizan lo proveído por la Ley General de Deuda Pública para ejercer montos muy superiores

Es por esto, que debemos regular los montos adicionales de financiamiento vía deuda pública, y debe ser el Congreso quien los evalúe previamente y en su caso los apruebe, estableciendo un control más estricto de carácter técnico, económico y jurídico.

Asimismo, en relación a las circunstancias económicas extraordinarias y a la libertad que se le otorga al Presidente de la República a autorizar montos adicionales de acuerdo a su libre juicio, se propone que, cuando se haga uso de estas facultades, previamente sean evaluadas por el Congreso, siempre y cuando no se comprometa la estructura económica y financiera del estado, es decir, el Congreso deberá realizar un estudio completo de todos aquellos criterios e indicadores económicos (inflación, empleo, ahorro, importaciones y exportaciones, reservas internacionales, balanza de pagos, producción etc.) para poder fundamentar debidamente la toma de decisiones financieras y económicas superiores, y con esto dictaminar si se han presentado estas “circunstancias económicas extraordinarias”.

Es por lo anteriormente expuesto, que consideramos necesarias dichas reformas, a fin de que el Gobierno Federal se pueda comprometer con deuda pública (interna o externa), sin perjudicar la estructura económica y financiera del país.

Por lo anteriormente señalado, proponemos a esta Soberanía, la siguiente

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 9º Y 10º DE LA LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA.

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforman los artículos 9º y 10º de la Ley General de Deuda Publica, para quedar como sigue:

LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA

ARTICULO 9o.- El Congreso de la Unión autorizará los montos del endeudamiento directo neto interno y externo que sea necesario para el financiamiento del Gobierno Federal y de las entidades del sector público federal incluidas en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como, del **Gobierno** del Distrito Federal, **que establecerá por conducto de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, tareas de revisión y supervisión, con el objeto de verificar que los empréstitos contratados por el ejecutivo se afecten a la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que contraten durante una emergencia declarada por el Presidente de la República, en términos del artículo 29 Constitucional.** El Ejecutivo Federal informará al Congreso de la Unión del estado de la deuda, al rendir la cuenta pública anual y al remitir el proyecto de ingresos, asimismo informará trimestralmente de los movimientos de la misma, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al vencimiento del trimestre respectivo. No se computarán dentro de dichos montos los movimientos referentes a propósitos de regulación monetaria.

ARTÍCULO 10.- El Ejecutivo Federal, al someter al Congreso de la Unión las iniciativas correspondientes a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación, deberá proponer los montos del endeudamiento neto necesario, tanto interno como externo, para el financiamiento del Presupuesto Federal del ejercicio fiscal correspondiente, proporcionando los elementos de juicio suficientes para fundamentar su propuesta. El Congreso de la Unión al aprobar la Ley de Ingresos, podrá autorizar al Ejecutivo Federal a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando, a juicio del propio Ejecutivo, se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan. Cuando el Ejecutivo Federal haga uso de esta autorización informará de inmediato al Congreso.

El Ejecutivo Federal hará las proposiciones que correspondan a **los montos adicionales** en las iniciativas de Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos del **Gobierno** del Distrito Federal, **proporcionando, de manera sistematizada, los argumentos y elementos económicos que permitan la adecuada valoración y análisis de su propuesta,** quedando sujetos los financiamientos relativos a las disposiciones de esta ley, en lo conducente.

TRANSITORIO

ÚNICO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Por el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México:

SEN. ARTURO ESCOBAR Y VEGA
COORDINADOR

SEN. FRANCISCO AGUNDIS ARIAS

SEN. MANUEL VELASCO COELLO

SEN. LUDIVINA MENCHACA CASTELLANOS

SEN. JAVIER OROZCO GÓMEZ

SEN. JORGE LEGORRETA ORDORICA