

INICIATIVA QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 2 DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, A CARGO DE LA DIPUTADA BRENDA ESPINOZA LÓPEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

La que suscribe, Brenda Espinoza López, diputada federal integrante del Grupo Parlamentario de Morena de la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I; 76, numeral 1, fracción II, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presento a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona la fracción XXVIII Bis de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, al tenor de la siguiente:

Planteamiento del Problema

Una de las actividades más importantes de las y los legisladores en el Congreso es la elaboración de iniciativas de ley, propuestas de reformas o adiciones a leyes federales. Tales facultades están enmarcadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las leyes que rigen el funcionamiento del Congreso de la Unión. Sin embargo, éstas, desde el punto de vista de las finanzas públicas, pueden contener un impacto presupuestal.

El artículo 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria señala que: “Las comisiones correspondientes del Congreso de la Unión, al elaborar los dictámenes respectivos, realizarán una valoración del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto, con el apoyo del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, y podrán solicitar opinión a la Secretaría sobre el proyecto de dictamen correspondiente.”¹

Sin embargo, la citada ley no define qué es un “impacto presupuestario”, motivo por el cual el objetivo de esta iniciativa es incorporar el concepto de impacto presupuestal y con ello, dar certeza a los legisladores del significado de esta importante definición y mecanismo en el proceso legislativo.

Cabe señalar que los impactos presupuestales en las iniciativas de ley o decretos que presentan los legisladores son de suma importancia toda vez que, de ser el caso, las iniciativas propuestas en comisiones pueden generar nuevas erogaciones a las finanzas públicas federales, o, de ser el caso, pueden generar nuevos ingresos a la federación. Sin embargo, la definición de impacto presupuestario no está contemplada en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, ni en su reglamento respetivo, lo cual genera un vacío conceptual que merece ser subsanado para que exista claridad en cuanto a su significado y alcance.

Exposición de Motivos

El CEFP tiene como objeto prestar, en forma objetiva, imparcial y oportuna, los servicios de apoyo técnico y la información analítica requerida para el cumplimiento de las funciones de la Cámara, conforme a los programas aprobados y acorde con los cánones de la investigación científica, en forma objetiva, imparcial y oportuna, tal y como lo refiere el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados.²

En este sentido el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), en una publicación denominada “Impactos Presupuestarios: proceso administrativo de respuesta y metodología de elaboración”,³ refiere que el impacto presupuestario “se comprende como la cantidad de recursos monetarios que deben considerarse como efecto, sobre la hacienda pública, de dar cumplimiento a un determinado instrumento jurídico o normativo vigente o susceptible de entrar en vigor; relacionado con las funciones y atribuciones del Estado; bien sea en el

sentido de captación (ingresos) o de erogación (egresos) de dichos recursos. Ambos efectos pueden ocurrir en sentido positivo o negativo, en el marco del presupuesto público (federal)".⁴

Como se refirió anteriormente, el artículo 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria señala que, como parte del proceso de análisis y discusión de las iniciativas de ley o decreto, las comisiones correspondientes del Congreso de la Unión, al elaborar los dictámenes respectivos, realizarán una valoración del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto, con el apoyo del CEFP de la Cámara de Diputados

Para hacer las valoraciones de impacto presupuestal, el CEFP aplica una metodología con la cual se valoran las iniciativas de ley o decretos de los legisladores con el objeto de identificar si tienen o no impacto presupuestal. Uno de los primeros pasos, explica el CEFP en el documento antes citado, es la delimitación del objeto de estudio, por medio del cual se identifican con claridad las distintas partes de las iniciativas de ley o decretos.

Una vez delimitado el objeto de estudio se utiliza el método de análisis y síntesis para emprender el estudio de la iniciativa objeto de valoración, en esa primera etapa se comienza a identificar si la iniciativa de ley o decreto presentada por el legislador es susceptible de presentar impacto presupuestario.

De ser el caso, y una vez que el CEFP determina que una iniciativa de ley o decreto pueden presentar impacto presupuestal, entran en una fase que determina la magnitud del impacto, de manera general si presenta las siguientes características:

- Propicia nuevas contribuciones
- Modifica regímenes contributivos existentes
- Ordena la creación de una nueva unidad orgánico-administrativa
- Instruye el cumplimiento de una nueva función o actividad para el gobierno federal, y, o
- Modifica la oferta de bienes públicos.

Es importante mencionar que el CEFP, para determinar la magnitud del impacto presupuestal, utiliza diferentes métodos para su estimación, a saber:⁵

-Método Analógico: toma como referente para base de cálculo a alguna unidad administrativa (unidad responsable) existente, con funciones similares a las que se crearía según la iniciativa de ley o decreto, o bien, unidades administrativas con estructuras orgánicas similares creadas a partir de la entrada en vigor de leyes o instrumentos jurídicos análogos a los que se propone en la iniciativa.

- Método Heurístico: Se aplica cuando el impacto presupuestario es ocasionado por alguna causa o factor que no tiene parangón o es de difícil identificación en la estructura orgánico-administrativa o funcional programática del presupuesto de egresos y, en consecuencia, se requiere diseñar un modelo o procedimiento de cálculo específico, adecuado a lo que se desea estimar.

-Método de estudios de mercado: Este método resulta útil en particular cuando el impacto presupuestario es causado por variaciones en la oferta de algún bien o servicio público. En él intervienen estimaciones de demanda, oferta y precios (costos) asociados. En la demanda se calcula la población objetivo que se atendería, total o adicional, con la dotación del bien público, en la oferta se estima la cantidad del bien público asociada a esa demanda y sus costos. El análisis se complementa con el análisis del balance oferta-

demanda. La Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares (Enigh) suele ser una fuente apropiada para la estimación de oferta y demanda.

- Otros métodos: La metodología de estimación generalmente resulta de una combinación de los métodos descritos, además de la incorporación de elementos derivados de algunos otros, entre los que destacan: el análisis demográfico, en particular para delimitar y conocer la dinámica de la población objetivo considerada en las Iniciativas, es decir, su distribución por grupos de edad, sexo; tendencias demográficas, nupcialidad, etcétera.

Además de algunos métodos cuantitativos: aritméticos, de matemáticas financieras, de estadística o actuariales. Generalmente, los conceptos utilizados de estos últimos involucran cálculos simples, y raramente se requiere aplicar métodos o cálculos de mayor complejidad. Una vez que se ha determinado cuál será la metodología de estimación o cálculo el siguiente paso es la recolección de los datos.

Una vez realizado lo anterior, el CEFP recopila los datos e información, los procesa y entonces expresar una opinión de impacto presupuestario, es decir, una vez realizado todo su estudio, análisis y cálculos (estimaciones), el CEFP puede señalar si una iniciativa de ley o decreto afecta a las finanzas públicas en cuanto a las erogaciones o a la captación de ingresos.

Por lo anterior, queda claro que el CEFP tiene la experiencia y los conocimientos técnicos para la realización de análisis y opiniones de impactos presupuestales y, dado que existe una laguna conceptual en cuanto a la definición de impacto presupuestal, es por ello que esta propuesta de adición a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, toma importancia.

Fundamento Legal

Por las consideraciones expuestas y fundadas, en mi calidad de diputada federal integrante del Grupo Parlamentario de Morena en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 6, numeral 1, fracción I; 76, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de:

Decreto por el que se adiciona la fracción XXVIII Bis del artículo 2 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Único. Se adiciona la fracción XXVIII Bis del artículo 2 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para quedar como sigue:

Artículo 2. Para efectos de esta ley se entenderá por:

I. a XXVIII. ...

XXVIII Bis. Impacto Presupuestal: Cantidad de recursos monetarios que deben considerarse como efecto, sobre la hacienda pública, para dar cumplimiento a un determinado instrumento jurídico o normativo vigente o susceptible de entrar en vigor; relacionado con las funciones y atribuciones del Estado; bien sea en el sentido de captación (ingresos) o de erogación (egresos) de dichos recursos. Ambos efectos pueden ocurrir en sentido positivo o negativo, en el marco de las finanzas públicas.

XXIX. a LVII. ...

...

Artículos Transitorios

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

Segundo. Publíquese en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 Visto en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_301215.pdf agosto de 2019.

2 Visto en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marjur/marco/est_otacd.pdf Agosto de 2019

3 Publicación del Centro de Estudios de Finanzas Públicas, “Impactos Presupuestarios: proceso administrativo de respuesta y metodología de elaboración”, 22 de Noviembre de 2018, págs. 1 - 30, México.

4 Ídem

5 Métodos de estimación para impactos presupuestales vistos en la publicación del Centro de Estudios de Finanzas Públicas, “Impactos Presupuestarios: proceso administrativo de respuesta y metodología de elaboración”, 22 de noviembre de 2018, págs. 17 a 19, México.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de septiembre de 2019.

Diputada Brenda Espinoza López (rúbrica)