

QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS ARACELI DAMIÁN GONZÁLEZ Y VIDAL LLERENAS MORALES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Los que suscriben, diputados Araceli Damián González y Vidal Llerenas Morales, integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Regeneración Nacional (Morena) en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, párrafo 1, fracción I, y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria al tenor de la siguiente

Exposición de motivos

El objeto de la presente iniciativa es implementar una reforma a diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; la finalidad es mejorar la fase de ejecución presupuestaria, transparentarla y ajustarla al sentido de la legalidad constitucional. La propuesta surge a partir de lo señalado en la investigación del Maestro Leonardo Núñez González, quien, mediante análisis cuantitativos y cualitativos, ha evidenciado la significativa brecha que separa el presupuesto de la cuenta pública.¹ El trabajo destaca el hecho de que el presupuesto ejercido por el gobierno federal es, anualmente, sustancialmente distinto al aprobado por la Cámara de Diputados, tanto en su monto, como en el contenido del mismo. Así, teniendo en cuenta el vínculo que se acredita entre ingresos extraordinarios y erogaciones no autorizadas, resulta necesaria una reforma legislativa que esclarezca el origen de los ingresos no previstos y controle el ejercicio de gastos adicionales. De ese modo, la presente iniciativa se orienta a mejorar los principios de transparencia, control parlamentario, legalidad y rendición de cuentas que deben caracterizar el ciclo presupuestario mexicano.

El ciclo presupuestario mexicano

El presupuesto es expresión privilegiada de las prioridades de gasto y política pública de cualquier Estado. En el caso mexicano, el presupuesto de egresos del gobierno federal constituye el documento guía que organiza y determina el funcionamiento del sector público y de las empresas productivas del estado a lo largo del año fiscal. Su legitimidad la adquiere una vez que la Cámara de Diputados lo aprueba. Su volumen y clasificación funcional y administrativa desempeñan un impacto central en múltiples y trascendentales indicadores sociales y económicos. El crecimiento económico, la distribución del ingreso, los niveles de pobreza o la inversión son variables socioeconómicas íntimamente vinculadas al ejercicio presupuestal. Baste señalar que, según el Fondo Monetario Internacional, un ajuste a la baja del presupuestario de 1 por ciento determinará una contracción del producto interno bruto de 0,5 por ciento, expresando esta correlación el poderoso impacto que acumula el presupuesto en la economía y en la sociedad de cualquier país.²

Teniendo en cuenta la relevancia del Presupuesto de Egresos de la Federación, resulta fundamental garantizar el desarrollo de un ciclo presupuestario transparente y apegado a la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En su artículo 74, fracción IV, se establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados “aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal”.³ Resulta claro que la constitución ha reservado como atribución de la Cámara de Diputados la discusión y la aprobación del ejercicio presupuestal de cada año, tomando como base la propuesta del ejecutivo. Una correcta interpretación de este principio constitucional implica que el presupuesto ejercido no puede ser significativamente diferente, ni en volumen ni en distribución, del aprobado por la Cámara de Diputados.

El ciclo presupuestario mexicano se inicia con la entrega a la Cámara- por parte del ejecutivo en el mes de Abril- de las principales estimaciones y proyecciones macroeconómicas para el país, las cuales fungirán de soporte para la elaboración de la miscelánea fiscal y del proyecto de egresos. Tras consultas con las diversas áreas y secretarías gubernamentales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a comienzos de septiembre, presenta ante la Cámara de Diputados el proyecto de ingresos y egresos de la federación para el ejercicio fiscal entrante. Es en este periodo cuando se inaugura la etapa parlamentaria del ciclo presupuestario mexicano, en la cual, según establece la Constitución Política, debe desarrollarse un proceso de discusión y deliberación conducente a la aprobación del paquete económico, en su caso, previa modificación y adecuación de aquel.

Durante la fase parlamentaria del ciclo presupuestal se desarrollan intensos procesos negociadores entre fracciones parlamentarias, entidades federativas, municipios y diversos sectores sociales. Algunas negociaciones y requerimientos presupuestarios son públicos, mientras que otros se desenvuelven en un marco más velado. En todo caso, se trata de una etapa caracterizada por un gran dinamismo parlamentario, en la que los representados acuden, bajo diferentes esquemas y formatos, a los representantes con el objetivo de obtener recursos fiscales para diversos propósitos. Los diputados inician así una suerte de disputa parlamentaria alrededor del financiamiento proveniente del gobierno federal; pugna que está atravesada por intereses sociales, económicos o territoriales heterogéneos. Tras el dictamen elaborado por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, el pleno de la Cámara de Diputados debe aprobar, durante el mes de Noviembre, el Presupuesto de Egresos de la Federación definitivo.

Una vez que la Cámara ha concluido su función constitucional de aprobación del Presupuesto, comienza la fase de ejecución del gasto. Esta etapa se encuentra coordinada por la Secretaría de Hacienda, quien elabora las directrices y orientaciones generales para que las diversas dependencias del sector público ejerzan el gasto asignado de acuerdo a lo establecido en el Presupuesto. Sin embargo, y sobre esta cuestión se enfoca la presente iniciativa, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria prevé expresamente en su artículo 58 la posibilidad de articular adecuaciones presupuestarias. Estas adecuaciones son:

“modificaciones a las estructuras funcional programática, administrativa y económica, a los calendarios de presupuesto, y las ampliaciones y reducciones del Presupuesto de Egresos o a los flujos de efectivo correspondientes, siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de los ejecutores de gasto”⁴

En adición, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece dos categorías de adecuaciones presupuestarias: las internas y las externas. Las primeras serán autorizadas por las propias dependencias y entidades, informando de ello a la Secretaría de Hacienda. Por el contrario, las externas precisan para su implementación la autorización de la Secretaría de Hacienda.⁵

Por tanto, en cualquiera de los dos casos, las modificaciones presupuestarias se ejecutan sin control legislativo alguno. La única intervención del legislativo en la fase de ejecución del presupuesto que prevé la Ley está estipulada en el artículo 58, estableciendo que:

“Cuando las adecuaciones presupuestarias representen en su conjunto o por una sola vez una variación mayor al 5 por ciento del presupuesto total del ramo de que se trate o del presupuesto de una entidad, la Secretaría deberá reportarlo en los informes trimestrales. Con base en esta información, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública podrá emitir opinión sobre dichas adecuaciones”⁶

Sobre este último precepto, Leonardo Núñez González afirma lo siguiente:

“Hay que destacar tres puntos de esta disposición: en primer lugar, la Cámara de Diputados tiene conocimiento de las adecuaciones presupuestarias sólo cuando implican movimientos superiores a 5 por ciento del total de un ramo, por lo **que en los informes trimestrales quedan excluidas la mayor parte de las modificaciones**, que sólo pueden conocerse cuando la Cuenta Pública es publicada, es decir, 4 meses después de que concluyó el año fiscal previo. Igualmente, el contenido de dichos informes es particularmente pobre en cuanto a justificaciones que permitan comprender por qué fue necesario realizar las adecuaciones. En segundo lugar, se indica que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública “podrá” pronunciarse al respecto. Es decir, no es obligatorio que ésta analice las modificaciones sobre las que pudiera ser informada. Finalmente, el artículo señala que aún bajo el supuesto de que la Comisión decidiera cuestionar estos informes enviados por Hacienda, su participación sería puramente consultiva bajo la figura de una opinión sobre las adecuaciones. Por lo tanto, **durante la ejecución del presupuesto de un determinado año, el Poder Legislativo, a pesar de ser el órgano facultado para aprobar los gastos del gobierno, queda anulado de jure y de facto para intervenir** ?y en los casos de los cambios menores al 5 por ciento del presupuesto del ramo, para conocer? en las modificaciones al presupuesto.”⁷

De ello se deriva, a priori y antes de prejuzgar cualquier evaluación empírica, que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria diseña una intervención mínima y estéril del poder legislativo durante la fase de ejecución presupuestaria. Otras investigaciones han señalado precisamente que al **ejecutor de gasto que realiza una modificación, la normativa no le exige razonamiento o argumentación detallada y no se requiere ni justificar la decisión ni evaluar su impacto**; antes al contrario la fórmula de exigir exclusivamente que las adecuaciones se realicen siempre “que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de los ejecutores de gasto” es claramente insuficiente.⁸

Tras la conclusión de la fase de ejecución del presupuesto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene de plazo como máximo hasta el 30 de abril del año siguiente al ejercicio fiscal correspondiente para entregar la Cuenta Pública. Después de este momento, la Auditoría Superior de la Federación cuenta con nueve meses más para elaborar y entregar su informe de fiscalización de la Cuenta Pública. Posteriormente, en Octubre del año en el que es entregado el informe de de la Auditoría, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública realiza la revisión de la fiscalización superior aplicada sobre la Cuenta Pública. Alrededor de la revisión que realiza la Comisión de Presupuesto de la fiscalización de la Cuenta Pública, Leonardo Núñez González señala que:

“Si una Cuenta Pública no es dictaminada, significa que el Legislativo ni siquiera es capaz de pronunciarse sobre las divergencias en el gasto e irregularidades que haya detectado y perseguido la Auditoría Superior de la Federación. Así, la Cuenta Pública del presupuesto de 2016 no se presentará sino hasta abril de 2017 y el Informe de la ASF, en el que se revisará esta Cuenta Pública, no se presentará sino hasta febrero de 2018 y cabe la posibilidad de que su dictaminación no suceda jamás ¿en violación a la disposición constitucional del artículo 74 y al artículo 46 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) ?. Así, los presupuestos de 2017 y 2018 se negociararán y aprobarán sin tener un conocimiento ni evaluación del gasto real del presupuesto de 2016.”⁹

En este aspecto destacan dos conjuntos de problemas estrechamente relacionados y que determinan una intervención absolutamente marginal del poder ejecutivo. El primer aspecto está derivado del propio funcionamiento del ciclo presupuestario y de su fiscalización. Como se observa, no es sino hasta más de un año después de concluido el ejercicio presupuestario que se hace público el informe de fiscalización de la ASF, pasando posteriormente a revisarlo el poder legislativo. En segundo lugar, una vez que el informe de fiscalización es remitido a la Cámara, en concreto a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, **en muchas ocasiones no se realiza la pertinente evaluación y dictaminación**. Ello implica que, de una forma o de otra, **el poder legislativo no participa en el control del ejercicio del gasto**, en clara violación de sus funciones constitucionales y legales. La presente iniciativa constituye un esfuerzo por mejorar y reforzar el papel del legislativo en la fase de ejecución presupuestaria en México.

Por otro lado, el análisis fiscalizador que realiza la Auditoría Superior de la Federación no se enfoca particularmente en la cuestión de las adecuaciones presupuestarias. La razón para que ello ocurra es simple; sólo con incluir las citadas adecuaciones en los informes trimestrales al Congreso y reflejarlas en la Cuenta Pública se estaría cumpliendo con la legalidad.¹⁰ Ello nuevamente muestra que nos encontramos ante una disfuncionalidad clara del diseño legislativo e institucional de la fiscalización de la cuenta pública en nuestro país

No obstante, a pesar de la inoperancia de la ley en este aspecto, la ASF, en su informe de fiscalización de cuenta pública del 2013, recomendó que se hicieran modificaciones legales para garantizar “el control en las adecuaciones del presupuesto aprobado para las entidades; para que los ejecutores del gasto público federal se ajusten al techo global de su presupuesto original aprobado”. La ASF señala que sería positivo realizar una reforma legislativa para reforzar que las adecuaciones presupuestarias se realizan de manera justificada y que estén

destinadas al logro de los objetivos de los programas. Así mismo, la ASF argumenta que fortalecer el marco normativo serviría para regular las adecuaciones y dar certidumbre al cumplimiento del principio de Responsabilidad Hacendaria”.¹¹

En la misma línea, en la auditoría de la Cuenta Pública del año 2014 la ASF señaló que:

“es necesario regular las ampliaciones y reducciones presupuestales respecto de los montos originalmente aprobados por la Cámara de Diputados y transparentar el uso de los ingresos excedentes, así como la reasignación de los subejercicios no subsanados al cuarto trimestre”¹²

Además, en el mencionado informe de auditoría, la ASF indicó que en la Cuenta Pública del 2014 la Secretaría de Hacienda no presentó las justificaciones oportunas de las adecuaciones presupuestarias, lo que obligó al órgano fiscalizador a solicitarlas al Poder Ejecutivo. En ese aspecto, las explicaciones ofrecidas a posteriori por la Secretaría fueron insuficientes y, de hecho, no fue posible determinar el destino de más del 70 por ciento de los ingresos excedentes de gobierno federal. Núñez González explica que:

“las adecuaciones presupuestarias dan cabida a un proceso de gasto en el que el Ejecutivo Federal mueve el presupuesto de un lugar a otro sin dar una explicación clara de por qué se movió ni en dónde quedó, por lo que la labor de la Auditoría queda obstaculizada por la falta de información”¹³

Por tanto, además del control legislativo y de la rendición de cuentas, surge el problema central de la transparencia en el ejercicio de las finanzas del Estado. Lo que sugiere esta primera aproximación al marco legal de la ejecución presupuestaria en México es precisamente que, bajo la figura legal de la adecuación financiera, se permite un manejo descontrolado y opaco de los recursos públicos del presupuesto federal.

Divergencias de gasto entre presupuesto y cuenta pública

En su investigación sobre el ejercicio presupuestal mexicano, Núñez González ha mostrado que, de forma sistemática, **el gasto público real ha sido muy superior al gasto público programado en el presupuesto de egresos aprobado anualmente** por los diputados federales. Durante los últimos 15 años, la variación promedio del gasto es de 6.8 por ciento; es decir, cada año se gasta aproximadamente 7 por ciento más en la cuenta pública de lo que la Cámara de Diputados autoriza. El acumulado de 15 años representa 17 por ciento del PIB del 2015,¹⁴ éste último dato ofrece una elocuente fotografía que dimensiona la cuantía de la divergencia existente entre presupuesto y cuenta pública.

Es evidente que el Poder Ejecutivo debe contar con un margen suficiente para ajustar los gastos ante coyunturas o ingresos imprevistos. La presente iniciativa no se dirige a cancelar esta potestad del gobierno federal; antes al contrario, se encamina a garantizar- mediante la mejora en el diseño institucional y en el sistema de supervisiones parlamentarias- que las adecuaciones realizadas sean transparentes, justificadas, pertinentes y controlables por el legislativo. En ese aspecto, resulta central comprender a qué rubros van dirigidos

mayoritariamente los gastos adicionales del ejecutivo federal no programados inicialmente en el presupuesto de egresos aprobado por la Cámara anualmente.

La investigación de Núñez González ha mostrado que

“Los cinco rubros en los que hubo mayores incrementos como proporción de lo que originalmente tenían asignado fueron la compra de títulos y valores; las remuneraciones a personal de carácter transitorio; los servicios financieros, bancarios y comerciales; las transferencias a fideicomisos y los servicios de comunicación social y publicidad.”¹⁵

Se observa que varios de los rubros beneficiados con incrementos porcentuales superiores de gasto son especialmente opacos. Por tanto, el problema no sólo es que se incremente el gasto en rubros poco transparentes, aumentando la asignación que originalmente les correspondía; una cuestión central es la propia reasignación de gastos que se genera al interior de los ramos y entidades ejecutoras. Baste señalar, por ejemplo, que el **Poder Judicial**, tomando como referencia la Cuenta Pública del 2015, **gastó el 60 por ciento de su presupuesto en partidas de gasto diferentes a las que estaban programadas en el Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara.**¹⁶

La presente iniciativa propone limitar al 20 por ciento las adecuaciones presupuestarias internas, con el objetivo de que no se desvirtúen las orientaciones de gasto aprobadas por la Cámara de Diputados, al tiempo que las dependencias federales conservan un espacio suficiente para reasignar recursos. En ese sentido, se pretende conciliar dos aspectos que conviven en tensión; la exigencia fundamental de respetar el presupuesto aprobado y la necesidad de permitir adecuaciones que ofrezcan márgenes de flexibilidad a los ejecutores de gasto. Estas últimas deben implementarse bajo un marco institucional y legal adecuado y, en todo caso, estar limitadas a cuantías y porcentajes razonables como las aquí propuestas.

En relación a los ramos administrativos –esto es, los distintos destinos de gasto establecidos por razón de secretarías- se observa un primer dato sorprendente: ninguna secretaría se ajustó a gastar lo inicialmente aprobado en el proyecto de egresos.¹⁷ Ello muestra que, de modo preocupante, el presupuesto de egresos aprobado por la Cámara de Diputados cada año es significativamente diferente del ejercido finalmente por el gobierno federal. Esta situación implica que el trabajo legislativo anual de negociación, discusión y aprobación del gasto federal se vacía de contenido, vulnerando el sentido de la atribución constitucional al legislativo de expedición de la Ley de Egresos, así como su pertinente función controladora del ejecutivo y del ejercicio de gasto.

Resulta fundamental mostrar qué dependencias del gobierno federal son las más beneficiadas por las adecuaciones presupuestarias; de ese modo pueden juzgarse, de una manera más precisa, las implicaciones de esta práctica. En relación a la Cuenta Pública del 2015, **resulta extraño que la Secretaría de Energía haya obtenido un incremento de casi 35 veces respecto al presupuesto inicialmente aprobado por la Cámara de Diputados**, alcanzando un aumento de 108 mil millones de pesos adicionales.

En orden de preferencias de gasto en cuanto a las modificaciones, la Comisión Nacional de Hidrocarburos, la Secretaría de Turismo y la Comisión Reguladora de Energía son las

dependencias federales que experimentan incrementos porcentuales más sobresalientes en su dotación financiera. En el lado opuesto, los ramos administrativos que fueron ajustados a la baja de una manera más radical fueron los de Medio Ambiente y Recursos Naturales y los de Economía y Salud. Hay que referir que mientras las reducciones se ubican alrededor del 10 por ciento, o del 15 por ciento en los casos más relevantes, los aumentos financieros alcanzan casi el 400 por ciento en el caso de la Comisión Nacional de Hidrocarburos o el 71 por ciento en el de la Comisión Reguladora de la Energía.¹⁸

Por tanto, hay que señalar que el fenómeno de las adecuaciones presupuestarias no afecta por igual a todos los rubros o secretarías; antes al contrario, existe el riesgo de que se concentren en determinados apartados concretos de gasto. En segundo lugar, es necesario indicar que acumula una mayor relevancia, desde el punto de vista financiero global, las modificaciones de gasto que incrementan la dotación de recursos inicialmente asignada; al menos en términos porcentuales es lo que se deriva de las cifras: mientras los incrementos pueden multiplicar el presupuesto de un rubro hasta en 35 veces, los ajustes, en los casos de mayor calado, sólo alcanzarían el 15 por ciento.

Así, Núñez señala que:

“Al profundizar en cada uno de los casos, puede verse que los rubros que son afectados varían en función del ejecutor del gasto y que las lógicas por las cuáles algunos tienen más recursos pueden ser diferentes; sin embargo, **una cuestión transversal es la escasa información disponible para evaluar las diferentes reasignaciones que se hacen**”¹⁹

La opacidad y la falta de transparencia prevalecientes implican que ni siquiera el laxo y ambiguo criterio legal del Artículo 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se cumple. En concreto, la ausencia de información sobre los incrementos o reducciones de gasto tiene como consecuencia directa la evidente vulneración del mencionado precepto. En la práctica no existe, por tanto, posibilidad de verificar que los incrementos o decrementos de gasto público se ajusten a la legalidad. En ese sentido, no sólo resulta que el artículo 58 cuenta con un diseño institucional inadecuado e insuficiente que permite un manejo opaco de las adecuaciones presupuestarias; también ocurre que no es posible determinar, debido a la ausencia de transparencia, si se cumple el mencionado precepto.

Ingresos adicionales o extraordinarios

La práctica de las adecuaciones y modificaciones de gasto público está vinculada con la concurrencia de **ingresos adicionales o extraordinarios no previstos en la Ley de Ingresos que**, de manera sistemática, **el ejecutivo discrecionalmente gasta**. En 2016 los ingresos excedentes fueron de 686 mil millones de pesos.²⁰ De forma recurrente, el ejecutivo federal proyecta obtener menos ingresos de los que finalmente son recaudados; esta situación genera una bolsa multimillonaria de recursos para gastos adicionales y reasignaciones presupuestarias.

En su auditoría financiera y de cumplimiento 14-0-06100-02-0085, la ASF ha desarrollado un completo análisis de los ingresos extraordinarios no previstos del sector público mexicano.

La mayor parte de los ingresos extraordinarios se explicarían bajo el rubro de los ingresos no tributarios; estos últimos fueron mayores a los previstos hasta en un 94 por ciento. En este sentido, la Auditoría Superior de la Federación ha señalado que

“como parte de la revisión de la Cuenta Pública de 2014, Tomo III Poder Ejecutivo, en el cuadro denominado Ingresos no tributarios, en el rubro de Aprovechamientos, de los ingresos no petroleros y no tributarios, se detectó que no se explica el origen de estos ingresos debido a que se agrupan en el rubro de “Otros” y no se especifican los conceptos y las cantidades que los integran ”²¹

Por tanto, la ASF está indicando claramente que existe falta de transparencia; de hecho, la investigación de auditoría, contando con todos los medios técnicos e institucionales disponibles, fue incapaz de esclarecer el origen de una parte de los ingresos no tributarios adicionales.

En su investigación, la Auditoría también señala que hasta un 85 por ciento de los ingresos derivados de aprovechamientos están agrupados en el rubro de “otros”, por lo que se desconoce el origen de estos recursos obtenidos por el sector público. Además, como ha señalado la propia ASF, los aprovechamientos, al generarse por la venta de derechos, bienes o valores del sector público, no constituyen fuentes de ingresos tributarios sostenibles para el estado en el largo plazo.²²

De esta manera, se observa que la opacidad del funcionamiento del régimen fiscal en México es absoluta y compromete todas sus fases de funcionamiento; se desconoce, al menos inicialmente, de dónde proviene una parte relevante de los ingresos- los catalogados como “otros” dentro del rubro “aprovechamientos”- y también se desconoce a dónde se dirigen dichos ingresos, los cuales se erogan en partidas de gasto no autorizadas por la Cámara o se reasignan sin ningún control legislativo.

En el marco del proceso de investigación sobre los ingresos adicionales correspondientes a la cuenta pública del 2014, la ASF, mediante oficio núm. DGAIE/096/2015, solicitó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que le remitiera información sobre el origen y los conceptos asociados al apartado “otros”, perteneciente al rubro de ingresos por aprovechamientos. Como respuesta al requerimiento de la Auditoría, el Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda remitió información detallada del origen de los aprovechamientos clasificados como “otros”. De los más de 211 mil millones de pesos contenidos en la mencionada categoría de “otros aprovechamientos”, aproximadamente 71 mil millones de pesos provienen de aprovechamientos de Pemex; 31 mil millones de aprovechamientos de CFE y más de 17 mil millones de aprovechamientos del ISSSTE. En adición, bajo la categoría de “otros” pueden encontrarse rubros como los vinculados a la emisión de deuda pública.²³

Por tanto, aproximadamente un 30 por ciento de los ingresos clasificados como “otros” en el rubro de aprovechamientos provienen de Pemex; un 15 por ciento de CFE y un 8.5 por ciento del ISSSTE. Según refiere la ASF, los ingresos provenientes de Pemex y de CFE se obtuvieron de las empresas productivas mediante un esquema denominado “retiro de patrimonio de la nación”. En el ISSSTE, las transferencias financieras realizadas a la

Secretaría de Hacienda provinieron de las aportaciones del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez y de las cuotas y aportaciones de los seguros de invalidez y vida y riesgo de trabajo.²⁴

Por tanto, al margen de que el mecanismo de los ingresos extraordinarios habilite la conformación de enormes bolsas de gasto público adicional no autorizado ni aprobado por la Cámara de Diputados; resulta particularmente grave que estos ingresos provengan de empresas productivas del estado o de instituciones de seguridad social. Bajo este esquema opaco y rentista de obtención de recursos financieros, la Secretaría de Hacienda está contribuyendo a descapitalizar instituciones fundamentales para el desarrollo productivo y social de México, como son Pemex, CFE y el ISSSTE. Además, como se ha señalado, los ingresos excedentes, en muchas ocasiones, se orientan hacia destinos de gasto poco transparentes y de escaso impacto social.

La situación descrita impone articular una reforma legislativa que transparente la estimación de los ingresos del sector público mexicano, de ese modo, - aunque el gobierno federal obtuviera ingresos extraordinarios provenientes de diferentes fuentes- el origen de los recursos adicionales sería público, facilitando, en su caso, el control social y legislativo de las orientaciones de gasto del ejecutivo. Resulta completamente inadmisibles que bajo rubros de ingresos genéricos y opacos como los que se clasifican como “otros” se configuren agendas de gasto ocultas que, en la práctica, contradicen las prioridades establecidas por la Cámara de Diputados. Se persigue transparentar y mejorar la calidad regulatoria e institucional del régimen de las adecuaciones presupuestarias, con el objetivo de garantizar un uso adecuado de los recursos financieros federales.

Por lo anteriormente expuesto, se somete a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Artículo primero. Se reforma el artículo 40 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para quedar como sigue:

Artículo 40. El proyecto de Ley de Ingresos contendrá:

...

II. El proyecto de decreto de Ley de Ingresos, el cual incluirá:

a) La estimación de ingresos del Gobierno Federal, de las entidades de control directo, así como los ingresos provenientes de financiamiento. Las estimaciones deberán presentarse bajo rubros y conceptos claros y transparentes que permitan determinar, de forma precisa, el origen de los ingresos del Gobierno Federal, de las entidades de control directo y de aquellos generados por financiamiento. En ningún caso podrán estimarse ingresos clasificados bajo categorías generales e indeterminadas como “otros”;

h) Una estimación general y aproximada de los ingresos adicionales a recaudar por el Gobierno Federal, con base en la situación económica y en la práctica de ejercicios fiscales anteriores. Los ingresos no previstos originalmente por el Gobierno Federal en ningún caso serán generados por transferencias financieras que provoquen descapitalización de empresas productivas del estado o de las instituciones públicas de seguridad social.

...

Artículo segundo. Se reforma el artículo 41 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para quedar como sigue:

Artículo 41. El proyecto de Presupuesto de Egresos contendrá:

I. La exposición de motivos en la que se señale:

a) La política de gasto del Ejecutivo Federal;

b) Las políticas de gasto en los Poderes Legislativo y Judicial y en los entes autónomos;

c) Los montos de egresos de los últimos cinco ejercicios fiscales, **así como los montos ejercidos en las últimas cinco Cuentas Públicas disponibles y las diferencias registradas entre los Presupuestos de Egresos aprobados y las Cuentas Públicas ;**

d) La estimación de los egresos para el año que se presupuesta y las metas objetivo de los siguientes cinco ejercicios fiscales;

e) Las previsiones de gasto conforme a las clasificaciones a que se refiere el artículo 28 de esta Ley;

II. El proyecto de decreto, los anexos y tomos, los cuales incluirán:

...

w) **Un capítulo específico en el que se establezcan las prioridades de gasto que afectarán a los ingresos extraordinarios o no previstos, en el supuesto de que los hubiera. En todo caso, los recursos adicionales recaudados por el gobierno federal se erogarán preferentemente en programas presupuestarios o inversiones dirigidas a la educación; la salud pública; al desarrollo social; a las Instituciones de Seguridad Social; a la atención de la Igualdad entre Mujeres y Hombres, al Programa de Ciencia, Tecnología e Innovación; al Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas y Comunidades Indígenas y a la Atención a Grupos Vulnerables.**

...

Artículo tercero. Se reforma el artículo 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para quedar como sigue

Artículo 58. Las adecuaciones presupuestarias **tendrán un carácter excepcional**, se realizarán siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las dependencias y entidades y comprenderán:

I. Modificaciones a las estructuras:

- a) Administrativa;
- b) Funcional y programática;
- c) Económica; y
- d) Geográfica

II. Modificaciones a los calendarios de presupuesto, y

III. Ampliaciones y reducciones líquidas al Presupuesto de Egresos o a los flujos de efectivo correspondientes

En todo caso, las adecuaciones de gasto deberán estar suficientemente motivadas, responder a un interés social concreto y garantizar un cumplimiento más efectivo de las metas del programa.

...

Las adecuaciones presupuestarias internas serán autorizadas por las propias dependencias y entidades informando al respecto a la Secretaría, en los términos de lo dispuesto en el Reglamento. **Como máximo, las adecuaciones presupuestarias internas podrán afectar al 20 por ciento de los recursos globales destinados a un ramo o dependencia.**

Todas las adecuaciones presupuestarias deberán ser reportadas por la Secretaría de Hacienda en los informes trimestrales, detallando capítulos y partidas de gasto . Con base en esta información, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública deberá emitir opinión sobre dichas adecuaciones. **La opinión elaborada por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública contendrá una evaluación de la pertinencia de las modificaciones. En todo caso, las opiniones emitidas por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública se tomarán en cuenta por la Secretaría de Hacienda en la implementación de ulteriores adecuaciones presupuestarias.**

No se podrán realizar reducciones a los programas presupuestarios ni a las inversiones dirigidas **a la educación; a la salud pública; al desarrollo social; a las Instituciones de Seguridad Social;** a la atención de la Igualdad entre Mujeres y Hombres, al Programa de Ciencia, Tecnología e Innovación; las erogaciones correspondientes al Desarrollo Integral de

los Pueblos Indígenas y Comunidades Indígenas y la Atención a Grupos Vulnerables, salvo en los supuestos establecidos en la presente Ley y con la opinión de la Cámara de Diputados.

Como máximo, podrán alcanzar 5 por ciento de lo originalmente aprobado por la Cámara de Diputados las adecuaciones presupuestarias que incrementen los rubros destinados a la compra de títulos y valores; los servicios financieros, bancarios y comerciales; las transferencias a fideicomisos y los servicios de comunicación social y publicidad. El mismo porcentaje de incremento presupuestario será el límite autorizado para las erogaciones destinadas a la Presidencia de la República; a Adeudos de Ejercidos Fiscales Anteriores; y al Consejo Superior de la Judicatura.

Transitorio

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

Notas

1 Nuñez González L. (2016) Presupuesto de Egresos Ficticio: el gasto real del gobierno en la Cuenta Pública, Tesina, Centro de Investigación y Docencia Económica.

2 Daniel J et. al. (2006) *Ajuste Fiscal para la Estabilidad y el Crecimiento* , Washington, Fondo Monetario Internacional.

3 Artículo 74, Fracción IV, Constitución Política de los Estados Mexicanos.

4 Ley de Presupuesto Federal y Responsabilidad Hacendaria, Artículo 58.

5 Ley de Presupuesto Federal y Responsabilidad Hacendaria, Artículo 58.

6 *Ibíd.*

7 Nuñez González L. op. cit., páginas 14-15

8 México Evalúa (2014) Descifrando la caja negra del gasto. México: México Evalúa. Disponible en: <http://bit.ly/1VSdwzR> OCDE

9 Nuñez González L. op. cit., páginas 16-17.

10 Nuñez González L. op. cit., páginas 18

11 Auditoría Superior de la Federación (2014). Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013. México: ASF. Disponible en: <http://bit.ly/1hHlkXD>

12 Auditoría Superior de la Federación (2015). Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014. México: ASF. Disponible en: <http://bit.ly/2dPwDUR>

13 Núñez González L. op. cit., páginas 19.

14 Núñez González L. op. cit., página 27.

15 Íbid. p. 28.

16 Núñez González L. op. cit., página 30

17 Ibíd., p. 32.

18 Núñez González L. op. cit., páginas 33-34.

19 Núñez González L. op. cit., páginas 45.

20 Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016) Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Informes_a_l_Congreso_de_la_Union

21 Auditoría Financiera y de Cumplimiento 14-0-06100-02-0085

http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2014_0085_a.pdf

22 Auditoría Financiera y de Cumplimiento 14-0-06100-02-0085
http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2014_0085_a.pdf

23 Auditoría Financiera y de Cumplimiento 14-0-06100-02-0085
http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2014_0085_a.pdf

24 Ibíd.

Salón de plenos, a 7 de febrero de 2017.

Diputados: Araceli Damián González, Vidal Llerenas Morales (rúbricas).