

OPINIÓN SOBRE LA INICIATIVA DE REFORMA A LA LEY DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA

¿Qué se propone?

La iniciativa enviada la semana pasada por el presidente López Obrador busca dotar a la Secretaría de Hacienda de facultades amplias para modificar el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) sin la intervención de la Cámara de Diputados. La propuesta consiste en añadir a la Ley el concepto de emergencia económica para justificar la libre reorientación de recursos del presupuesto para proyectos prioritarios del gobierno.

Por su parte, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública publicó hoy un proyecto de dictamen a la iniciativa de Ley de Presupuesto con modificaciones a la propuesta del presidente:

- **Determinación de emergencia económica:** decrecimiento del 1% en la medición trimestral del PIB publicada por el INEGI, respecto del año anterior. Dado que la medición oficial estaría disponible dos meses después de que esto ocurriera, el Ejecutivo podrá declarar la emergencia a partir de las cifras mensuales emitidas oficialmente por el propio INEGI que sirven como base para el cálculo trimestral del PIB.
- **Redefinición presupuestaria en colaboración de los poderes:** en caso de emergencia, el Ejecutivo podrá realizar una reorientación presupuestal hasta por 10 por ciento del gasto neto total aprobado en el PEF para el ejercicio correspondiente. En caso de exceder ese monto, el Ejecutivo enviará una propuesta a la Cámara de Diputados para su discusión, modificación y aprobación.
- **Controles:** 1) existen partidas presupuestarias que no pueden sufrir decremento de un ejercicio a otro. Por ejemplo, el gasto en educación no debe ser menor al 8% del PIB. 2) La declaración de emergencia surtirá efectos solo durante el ejercicio fiscal en curso. 3) Durante el periodo de emergencia el Ejecutivo Federal deberá incluir en los informes trimestrales un apartado específico en el que se detalle la readecuación del destino de gasto que se haya aplicado en el periodo, así como el progreso en su ejecución.

¿Qué dice la ley actualmente?

La Ley de Presupuesto ya contempla mecanismos para que el Ejecutivo, a través de la Secretaría de Hacienda, pueda modificar el presupuesto, con o sin previa autorización de la Cámara de Diputados.

El artículo 58 de esta Ley establece que, cuando las adecuaciones presupuestarias representen una variación mayor al cinco por ciento del presupuesto (total o por ramo o entidad), la Secretaría de

Hacienda deberá reportarlo en los informes trimestrales al Congreso y la Comisión de Presupuesto podrá emitir opinión.

Por su parte, el artículo 21 contempla la disminución en los ingresos presupuestarios y las acciones que podría adoptar la Secretaría de Hacienda. Si la reducción equivale a un porcentaje mayor al 3% de los ingresos por impuestos, la Secretaría deberá poner a consideración de la Cámara de Diputados el monto de gasto a reducir por dependencia y entidad, y ésta podrá hacer modificaciones a la propuesta del Ejecutivo. Si la Cámara no emitiera opinión alguna, procede la propuesta original enviada por el Ejecutivo.

¿Cuáles son los riesgos de aprobar el dictamen?

- **Se le da al presidente enorme discrecionalidad para modificar el presupuesto:** el Ejecutivo podrá hacer cambios libremente hasta por el 10 por ciento del presupuesto total aprobado (hoy el límite de libre modificación es para ajustes cuando los ingresos caen hasta 3%). El 10 por ciento del PEF 2020 equivale a 611 mil millones de pesos, equivalentes al 2.5 por ciento del PIB.
- **Es cuestionable la definición de emergencia económica:** no queda claro por qué se toma como parámetro el decrecimiento del 1% del PIB y no una cifra mayor a eso.
- **Las emergencias se definen a nivel constitucional:** los temas de emergencia son del interés general de la Nación y, por tanto, deben ser contempladas en la Constitución (como sucede con la suspensión de garantías en el art. 29 y con la emergencia sanitaria en el art. 73), con la participación en ambos casos del Congreso.
- **Falta de un órgano decisorio para definir emergencia económica:** aunque se establezcan criterios “objetivos” para definir una emergencia económica, se carece de un órgano que sancione su existencia (que podría estar conformado por representantes del Ejecutivo, del Senado, la Cámara de Diputados, el Banco de México y el INEGI).

Reflexiones finales

El proyecto de dictamen que será discutido y votado en el seno de la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados el próximo martes 5 de mayo, resuelve problemas de la iniciativa presentada por el presidente, como definir emergencia económica, establecer un plazo de emergencia y contemplar —en cierta medida— la participación de la Cámara de Diputados. Sin embargo, es evidente que amplía las facultades del presidente en materia de modificación presupuestaria.

Lo anterior es preocupante por dos razones. Primera, porque las modificaciones sin autorización legislativa podrán ser hasta del 10 por ciento del presupuesto. Aquí es importante mencionar que el Congreso mexicano puede reasignar cada año —lo que se denomina el monto negociable— una cantidad de entre 10 y 15% respecto a la iniciativa de presupuesto del Ejecutivo, en razón de que buena parte del gasto es ineludible. De tal forma que el monto de libre reasignación que se le

otorgaría al Ejecutivo es un porcentaje muy significativo respecto a lo que puede reasignar el Congreso cuando negocia y aprueba el presupuesto cada año.

Pero acaso la razón más relevante para cuestionar esta reforma es que no se requiere cambiar la ley para que el presidente pueda responder a esta emergencia económica, pues ya se cuenta con los supuestos de los artículos 21 y 58 de la Ley de Presupuesto. El presidente puede enviar modificaciones al decreto de presupuesto aprobado a fines de 2019 y cuenta con la mayoría legislativa para aprobarlo.

Finalmente es necesario resaltar que en las últimas dos décadas el Ejecutivo —en los hechos— ha socavado el mandato del Congreso por prácticas recurrentes de sub ejercicios del presupuesto que luego reasigna de forma libre, así como por una actitud pasiva y omisa de la Cámara de Diputados para dar seguimiento al ejercicio del gasto. No obstante, la magnitud de lo que propone el presidente, además de trasladarlo a Ley con reglas muy laxas, no tendría precedentes en la historia presupuestaria del país.