

EL PAQUETE ECONÓMICO MEXICANO. CONTENIDO Y PLAZOS DE APROBACIÓN

Héctor Ruiz Ramírez
uaemherura@yahoo.com.mx

Resumen: cada año México se ve en la necesidad de discutir y en su caso aprobar lo que se ha dado en llamar el Paquete Económico, el cual incluye la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos, los Criterios Generales de Política Económica y la Miscelánea Fiscal. Esta discusión y aprobación es realizada por el Congreso de la Unión, en periodos y plazos que la legislación vigente señala. Es en este contexto, que presentamos el contenido del paquete Económico y el mecanismo y los plazos para su aprobación.

Palabras clave: paquete económico en México; política económica; Ley de Ingresos; Presupuesto de Egresos; plazos y mecanismos de aprobación.

I. El contenido

El Paquete Económico, es un término que se ha venido utilizando en México para describir el contenido de la política económica que se pretende instrumentar año con año. Lo conforma una serie de documentos que contienen aspectos relacionados con los temas fiscal y económico.

El Paquete Económico está integrado por una serie de documentos que le dan forma:

- ✓ Ley de Ingresos
- ✓ Miscelánea Fiscal
- ✓ Proyecto de Decreto de Presupuestos de Egresos de la Federación
- ✓ Criterios Generales de Política Económica

a. Ley de Ingresos

En la iniciativa de Ley de Ingresos, se registran los renglones de los ingresos que la Federación pretende recaudar para el siguiente año. Sobresalen los relacionados con los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, los ingresos de las empresas del gobierno y los derivados de financiamientos.

De acuerdo a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), la Ley de Ingresos, será la que apruebe el Congreso de la Unión,

siendo válida durante un año, a partir del primero de enero y deberá contener la siguiente información (LFPRH, 2013, art. 40):

- **Exposición de motivos**, donde se señale la política de ingresos del Ejecutivo Federal; montos de ingresos en los últimos cinco ejercicios fiscales; estimación de los ingresos para el año que se presupuesta y las metas objetivo de los siguientes cinco ejercicios fiscales; explicación para el año que se presupuesta sobre los gastos fiscales, incluyendo los estímulos, así como los remanentes de Banco de México y su composición; propuesta de endeudamiento neto para el año que se presupuesta y las estimaciones para los siguientes cinco ejercicios fiscales.

Así mismo, se incluye la evaluación de la política de deuda pública de los ejercicios fiscales anterior y en curso; estimación de las amortizaciones para el año que se presupuesta y el calendario de amortizaciones de los siguientes ejercicios fiscales; estimación del saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público para el año que se presupuesta y los siguientes cinco ejercicios fiscales.

- **Proyecto de Decreto de Ley de Ingresos**, que deberá incluir: estimación de ingresos del Gobierno Federal, de las entidades de control directo, así como los ingresos provenientes de financiamiento; propuestas de endeudamiento neto del Gobierno Federal, de las entidades y del Distrito Federal, así como la intermediación financiera, en los términos de los artículos 73 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

De igual manera, un apartado que señale el saldo total de la deuda contingente derivada de proyectos de inversión productiva de largo plazo, los ingresos derivados de dichos proyectos, así como, en su caso, los nuevos proyectos a contratar y su monto, por entidad y por tipo de inversión, en los términos de esta Ley y de la Ley General de Deuda Pública.

En su caso, disposiciones generales, regímenes específicos y estímulos en materia fiscal, aplicables en el ejercicio fiscal en cuestión; disposiciones en materia de transparencia fiscal e información que se deberá incluir en los informes trimestrales; aprovechamiento por rendimientos excedentes de Petróleos Mexicanos y organismos

subsidiarios o de la contribución que por el concepto equivalente, en su caso, se prevea en la legislación fiscal.

- **Ingresos por Financiamiento.** En caso de considerarse este rubro, se deberán incluir: ingresos por financiamiento; saldo y composición de la deuda pública y el monto de los pasivos; saldo y composición de la deuda del Gobierno Federal y el impacto sobre la misma del techo de endeudamiento solicitado diferenciando el interno del proveniente del exterior; saldo y composición de la deuda de las entidades y el impacto sobre la misma del techo de endeudamiento solicitado, diferenciando el interno y el externo;

De igual forma, la justificación del programa de financiamiento al sector privado y social, las actividades de fomento y los gastos de operación de la banca de desarrollo, así como los fondos de fomento y fideicomisos públicos; previsión de que, en caso de otorgarse avales y garantías, éstos se ajustarán a lo dispuesto en la normatividad aplicable; memorias de cálculo con las que se efectuaron las estimaciones presentadas; proyecciones de las amortizaciones y disposiciones a tres años en adición al ejercicio fiscal de que se trate.

b. Miscelánea Fiscal

La Miscelánea Fiscal contiene las disposiciones en materia impositiva (IVA, ISR, IEPS, etc.), derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras, de carácter federal y en general, las relativas al Código Fiscal de la Federación (CFF, 2013).

La Secretaría de Hacienda formula anualmente disposiciones fiscales que incorpora dentro del Paquete Económico, con la finalidad de que de ser aprobadas, se modifiquen las leyes fiscales y algunos otros ordenamientos que estén relacionados con la captación de ingresos por parte del Gobierno Federal, excepto las relativas al comercio exterior, ya que estos solamente son emitidos para sectores muy específicos, por lo que no son aplicables de manera generalizada.

La Miscelánea Fiscal está sustentada en lo señalado en el Código Fiscal de la Federación, donde las autoridades fiscales procurarán publicar cada año las resoluciones dictadas por las autoridades fiscales, que contengan disposiciones de carácter general, para facilitar con ello su conocimiento por parte de los contribuyentes (CFF, 2013, art. 33).

c. Presupuesto de Egresos

El Proyecto de Decreto de Presupuestos de Egresos de la Federación señala todo lo relacionado con el gasto público, los Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), los organismos autónomos, las entidades federativas y municipios que lo ejercerán, así como las áreas en las que se aplicará.

De acuerdo a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el Presupuesto de Egresos (LFPRH, 2013, Art. 39):

- Deberá ser el que apruebe la Cámara de Diputados y será válido durante un año, a partir del primero de enero.
- Se deberán aprobar las previsiones de gasto con un nivel de agregación de ramo y programa. En el caso de las entidades, las previsiones de gasto se aprobarán por flujo de efectivo y programa.
- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda, podrá incluir en el proyecto de Presupuesto de Egresos como entidades de control directo a aquéllas que tengan un impacto sustantivo en el gasto público federal.

De igual forma, el proyecto de Presupuesto de Egresos deberá contener (LFPRH, 2013, art. 41):

- **Exposición de motivos** en donde se señale: la política de gasto del Ejecutivo Federal; políticas de gasto en los Poderes Legislativo y Judicial y en los entes autónomos; montos de egresos de los últimos cinco ejercicios fiscales; estimación de los egresos para el año que se presupuesta y las metas objetivo de los siguientes cinco ejercicios fiscales; previsiones de gasto conforme a las clasificaciones a que se refiere el artículo 28 de la LFPRH
- **Proyecto de Decreto, los anexos y tomos**, los cuales deberán incluir: previsiones de gasto de los ramos autónomos; previsiones de gasto de los ramos administrativos; capítulo específico que incorpore los flujos de efectivo de las entidades de control directo; capítulo específico que incorpore los flujos de efectivo de las entidades de control indirecto; previsiones de gasto de los ramos generales; capítulo específico que incorpore las previsiones de gasto que correspondan a gastos obligatorios; capítulo específico que incorpore las previsiones de gasto que correspondan a los compromisos plurianuales; capítulo específico que incorpore las previsiones de gasto que correspondan a compromisos derivados de proyectos de infraestructura productiva de

largo plazo; capítulo específico que incluya las previsiones salariales y económicas a que se refiere el artículo 33, fracción II de la LFPRH;

Se deberán incluir también las previsiones de gasto que correspondan a la atención de la población indígena, en los términos del apartado B del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; asimismo, las previsiones de gasto de los programas especiales cuyos recursos se encuentren previstos en distintos ramos y, en su caso, en los flujos de efectivo de las entidades; en su caso, las disposiciones generales que rijan en el ejercicio fiscal; apartado que contenga las principales variaciones que se proponen con respecto al año en curso y su justificación, en términos de las distintas clasificaciones del gasto;

Se señalarán los principales programas y, en su caso, aquéllos que se proponen por primera vez; información que permita distinguir el gasto regular de operación; el gasto adicional que se propone, y las propuestas de ajustes al gasto; destino que corresponda a los ingresos provenientes del aprovechamiento por rendimientos excedentes de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios o de la contribución que por el concepto equivalente, en su caso, se prevea en la legislación fiscal, el cual corresponderá a las entidades federativas para gasto en programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento, conforme a la estructura porcentual que se derive de la distribución del Fondo General de Participaciones reportado en la Cuenta Pública más reciente; capítulo específico que incorpore las erogaciones plurianuales para proyectos de inversión en infraestructura, aprobadas en términos del artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se tomarán en cuenta las previsiones de gasto que correspondan a las erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; previsiones de gasto que correspondan a las erogaciones para el Desarrollo de los Jóvenes; previsiones de gasto que correspondan al Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, conforme a lo previsto en los artículos 16 y 69 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

De igual forma, las previsiones de gasto que correspondan al Programa de Ciencia, Tecnología e Innovación, conforme a lo previsto en el artículo 22 de la Ley de Ciencia y Tecnología; previsiones de gasto que correspondan a la Estrategia Nacional para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, a que se refiere el artículo 25 de la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética; previsiones de gasto que

correspondan para la Atención a Grupos Vulnerables, y previsiones de gasto que correspondan a la Mitigación de los efectos del Cambio Climático.

- **Anexos informativos**, los cuales contendrán la metodología empleada para determinar la estacionalidad y el volumen de la recaudación por tipo de ingreso, así como la utilizada para calendarizar el gasto según su clasificación económica; distribución del presupuesto de las dependencias y entidades por unidad responsable y al nivel de desagregación de capítulo y concepto de gasto; metodología, factores, variables y fórmulas utilizadas para la elaboración de los Anexos Transversales, estableciendo con claridad los porcentajes o cuotas que del presupuesto de los Programas Presupuestarios y/o de las Unidades Responsables son considerados para la integración de dichos Anexos.

En caso de que existan modificaciones en la metodología con respecto a la utilizada en el ejercicio fiscal anterior, se deberá incluir un apartado donde se explique y justifique plenamente el motivo de dichas modificaciones, y la demás información que contribuya a la comprensión de los proyectos a que se refiere este artículo así como la que solicite la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y, en su caso, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.

- Las previsiones de gasto, que en congruencia con los ingresos previstos en la iniciativa de Ley de Ingresos deberán contar, al menos, con la misma proporción del gasto programable con las que fueron aprobadas en el ejercicio fiscal inmediato anterior, siempre y cuando se hubiere cumplido con los objetivos y metas que para tal efecto se hayan definido en el Sistema de Evaluación del Desempeño para el Presupuesto de dicho ejercicio fiscal.

d. Criterios Generales de Política Económica

Los Criterios Generales de Política Económica es un documento en donde se analiza el entorno económico internacional, la evolución de la economía mexicana, los lineamientos de política económica y de la política fiscal, las perspectivas de la economía para el siguiente año y las metas macroeconómicas de las principales variables, tales como PIB, inflación, tipo de cambio, tasa de interés, cuenta corriente, balance fiscal, precio promedio del barril de petróleo de la Mezcla Mexicana de exportación, y la plataforma de producción y exportación de petróleo, entre otros.

De acuerdo a la normatividad vigente, deberán incluirse los siguientes puntos (LFPRH, 2013, art. 16): líneas generales de política económica; objetivos anuales, estrategias y metas; proyecciones de las finanzas públicas, incluyendo los requerimientos financieros del sector público, con las premisas empleadas para las estimaciones.

Las proyecciones abarcarán un periodo de cinco años en adición al ejercicio fiscal en cuestión, las que se revisarán anualmente en los ejercicios subsecuentes; y resultados de las finanzas públicas, incluyendo los requerimientos financieros del sector público, que abarquen un periodo de los cinco últimos años y el ejercicio fiscal en cuestión.

De igual manera, explicarán las medidas de política fiscal que se utilizarán para el logro de los objetivos, las estrategias y metas, así como las acciones que correspondan a otras políticas que impacten directamente en el desempeño de la economía.

Asimismo, se deberán exponer los costos fiscales futuros de las iniciativas de ley o decreto relacionadas con las líneas generales de política, acompañados de propuestas para enfrentarlos. Se expondrán también los riesgos relevantes para las finanzas públicas, acompañados de propuestas de acción para enfrentarlos.

Durante el año, son dos los documentos que se envían al Congreso de la Unión: los Criterios Generales de Política Económica, a más tardar el 8 de septiembre; y los Pre-Criterios Generales de Política Económica, en el mes de abril.

A más tardar, el primer día del mes de abril, el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda, deberá enviar al Congreso de la Unión un documento que contenga los siguientes elementos (LFPRH, 2013, art. 42):

- Principales objetivos para la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del año siguiente.
- Escenarios sobre las principales variables macroeconómicas para el siguiente año, tales como crecimiento, inflación, tasa de interés y precio del petróleo.
- Escenarios sobre el monto total del Presupuesto de Egresos y su déficit o superávit.
- Enumeración de los programas prioritarios y sus montos.

Este documento se conoce con el nombre de “Pre-criterios Generales de Política Económica” debido a que aparece antes de los Criterios Generales que se entregan generalmente en septiembre de cada año, como ya se ha señalado líneas arriba (SHCP, 2013b).

II. Mecanismo de aprobación

México es una República Federal compuesta de estados libres y soberanos, donde el pueblo ejerce su soberanía mediante los Poderes de la Unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El Poder Legislativo está depositado en un Congreso general constituido por dos Cámaras, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, por lo tanto, viene a ser un sistema bicamalista.

Mientras que los diputados representan a los ciudadanos del país, los senadores representan a los estados.

La Cámara de Diputados se encuentra integrada por 300 diputados electos de acuerdo al principio de votación mayoritaria relativa y 200 diputados según el principio de representación proporcional. Estos representantes son electos en su totalidad cada tres años. De igual forma, por cada diputado propietario, se elige un suplente.

Ningún partido político podrá tener más de 300 diputados, por ambos principios.

La Cámara de Senadores está integrada por 128 senadores, dos elegidos para cada uno de los estados y el Distrito Federal, por el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Los 32 senadores restantes son elegidos bajo el principio de representación proporcional. Por cada senador propietario, se elige un suplente.

La Cámara de Senadores se renueva en su totalidad cada seis años.

El Congreso se reúne dos veces por año. La primera ocasión, a partir del 1º. de septiembre para llevar a cabo un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 1º. de febrero, para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

El primer periodo no podrá prolongarse más allá del 15 de diciembre del mismo año, salvo en el caso de que el Presidente de la República inicie el ejercicio de su encargo el 1º. de diciembre (cada seis años), donde podrá extenderse el periodo hasta el 31 de diciembre del mismo año, salvo acuerdo especial.

En el caso del segundo periodo, no podrá extenderse más allá del 30 de abril del mismo año. El Congreso o alguna de sus cámaras se podrá reunir en sesiones extraordinarias, para tratar asuntos específicos.

En los periodos de receso del Congreso de la Unión, deberá existir una Comisión Permanente, integrada por 19 Diputados y 18 Senadores, que serán designados por la Cámara a la que pertenecen. Esto da un total de 37 miembros titulares que integran esta Comisión, además de que se deberá nombrar un sustituto por cada titular.

Toda resolución del Congreso tiene carácter de ley o decreto, misma que se comunica al Ejecutivo, estando firmada por el Presidente y Secretario de cada una de las Cámaras.

Se entiende por *Cámara de origen*, a la que le corresponde elaborar en una primera instancia, cualquier iniciativa de ley o decreto, que sea de la competencia de ambas cámaras. Es decir, es aquella que inicia el proceso legislativo.

Cámara revisora, es aquella que como su nombre lo indica, revisa y en su caso ratifica o modifica los proyectos de ley o decreto que han sido aprobados en primera instancia por la cámara de origen. En caso de modificación, los regresa para sus correcciones.

Con excepción de los proyectos que se refieren a empréstitos, contribuciones e impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados, todas las restantes iniciativas de leyes o decretos, pueden iniciar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras. Es decir, si la resolución de algún proyecto de ley o decreto no es exclusiva de alguna de las cámaras, deberá discutirse en ambas.

Una vez que se aprueba un proyecto en la Cámara de origen, pasa para su análisis a la Cámara Revisora. Si esta lo aprueba, lo envía al Ejecutivo, quien de no tener observaciones, deberá publicarlo inmediatamente. Si tuviese observaciones, tendrá 30 días naturales para regresarlo con sus observaciones. De no hacerlo en este plazo, se dará por aceptado y dispondrá de 10 días naturales para promulgar y publicar el decreto o la ley.

Si el proyecto fuese desechado totalmente por la Cámara revisora, regresará a la Cámara de origen con las observaciones correspondientes, donde se analizará y de ser aprobado por la mayoría absoluta, se enviará a la Cámara revisora, donde si lo aprueba por mayoría, lo turnará al Ejecutivo, pero si lo vuelve a reprobar, no podrá presentarse en el mismo periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden por mayoría absoluta, que se expida la ley o decreto, solamente con los artículos aprobados y que se reserven los restantes para su análisis, en las sesiones siguientes.

Es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación que le hace llegar el Ejecutivo Federal, previo

análisis, discusión y en su caso modificación. Esta aprobación se lleva a cabo una vez que ha sido aprobada la Ley de Ingresos, que registra las contribuciones necesarias para cubrirlo.

III. Plazos para su aprobación

A partir de que el Congreso recibe el Paquete Económico, comienza el proceso de análisis, discusión y en su caso modificación, con el fin de aprobarlo, en los tiempos o plazos que marca la normatividad vigente y que a continuación se describen.

A más tardar, el primer día del mes de abril, el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda, deberá enviar al Congreso de la Unión un documento denominado “Pre-criterios Generales de Política Económica”.

A más tardar el 30 de junio, el Ejecutivo Federal enviará a través de la Secretaría de Hacienda a la Cámara de Diputados, la estructura programática que se utilizará en el proyecto de Presupuesto de Egresos, apegándose a lo establecido en la ley.

A más tardar el 8 de septiembre, el Ejecutivo Federal deberá entregar al Congreso de la Unión:

- Los Criterios Generales de Política Económica, así como la estimación del precio de la mezcla de petróleo mexicano para el ejercicio fiscal que se presupuesta, determinada conforme a lo dispuesto legalmente;
- La iniciativa de Ley de Ingresos y, en su caso, las iniciativas de reformas legales relativas a las fuentes de ingresos para el siguiente ejercicio fiscal
- El proyecto de Presupuesto de Egresos

La Ley de Ingresos deberá ser aprobada por la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de octubre y, por la Cámara de Senadores, a más tardar el día 31 del mismo mes

El Presupuesto de Egresos deberá ser aprobado únicamente por la Cámara de Diputados, a más tardar el 15 de noviembre.

La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación a más tardar 20 días naturales después de aprobados.

La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación antes del 5 de diciembre.

En el transcurso de los siguientes 10 días hábiles posteriores a la publicación del Presupuesto de Egresos en el Diario Oficial de la Federación, el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda, deberá comunicar a dependencias y entidades, la distribución de sus presupuestos aprobados por unidad responsable, debiéndose enviar copia del comunicado a la Cámara de Diputados.

De igual manera, cada dependencia y entidad deberá comunicar internamente a sus respectivas áreas, la distribución correspondiente, a más tardar en cinco días hábiles, una vez recibida la comunicación por parte de la Secretaría de Hacienda.

Por su parte, la Secretaría de Hacienda, dentro de los 15 días hábiles posteriores a la publicación del Presupuesto de Egresos, deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación el monto y la calendarización del gasto federalizado, lo que tiene por objetivo apoyar el proceso de planeación del gasto público, tanto en las entidades federativas, como en los municipios.

El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda, deberá enviar a la Cámara de Diputados, a más tardar 20 días naturales después de publicado el Presupuesto de Egresos en el Diario Oficial de la Federación, todos los tomos y anexos del Presupuesto, con las modificaciones respectivas, que conformarán el Presupuesto aprobado.

Cada seis años, en el correspondiente a la terminación de su encargo del Ejecutivo Federal, éste deberá elaborar anteproyectos de la iniciativa de la Ley de Ingresos y del proyecto de Presupuesto de Egresos, para que el Presidente Electo, los presente a la Cámara de Diputados, a más tardar el 15 de diciembre del mismo año.

Trabajos citados

CFF. (2013). *Código Fiscal de la Federación*. Recuperado el 3 de octubre de 2013, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8.pdf>

CPEUM. (2013). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado el 03 de septiembre de 2013, de Cámara de Diputados: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

LFPRH. (2013). *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. Recuperado el 01 de octubre de 2013, de Cámara de Diputados: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>

SHCP. (2013a). *Criterios Generales de Política Económica 2014*. Recuperado el 20 de septiembre de 2013, de Secretaría de Hacienda y Crédito Público:
http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/finanzas_publicas_criterios/cgpe_2014_vf_c_accesibilidad.pdf

SHCP. (2013c). *Presupuesto ciudadano*. Recuperado el 10 de septiembre de 2013, de Transparencia Presupuestaria:
<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/ServletImagen?tipo=pdf&idDoc=346>

SHCP. (2013b). *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. Recuperado el 30 de septiembre de 2013, de Comunicado de prensa 022/2013:
http://www.shcp.gob.mx/biblioteca_relacion_inv/Otros%20documentos/2013/SE%20ENTREG%C3%93%20AL%20H.%20CONGRESO%20DE%20LA%20UNI%C3%93N%20EL%20E2%80%9CD OCUMENTO.pdf