

COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA

INICIATIVA PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA Y DE LA LEY GENERAL DE DEUDA PÚBLICA

RESUMEN

Esta Iniciativa forma parte del paquete de legislación secundaria de la reciente reforma constitucional en materia de energía, fue expedida mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013.

La reforma ordenó mediante la modificación a los artículos 27 y 28 constitucionales, que la exploración y extracción de hidrocarburos se realice “con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación”.

La reforma energética da pie a una profunda transformación del sector energético, e implica a su vez un cambio en el manejo y administración de los ingresos petroleros del sector público, y un cambio en las relaciones y controles que mantiene el Gobierno con sus empresas estatales en el sector, ya que está relacionada con las contribuciones e impuestos.

Se destaca la importancia de que la riqueza generada por el aprovechamiento de los recursos naturales, se administre eficientemente por lo que el Poder Constituyente dispuso la Creación del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (Fondo Mexicano del Petróleo), teniendo como funciones principales el servir como medio de recepción y ejecución de los pagos en los contratos y las asignaciones para la exploración y extracción de hidrocarburos, así como administrar los ingresos del Estado Mexicano provenientes de la explotación de hidrocarburos y canalizarlos a los destinos previstos por la propia constitución. La integración, funcionamiento y operación de este Fondo, se establecerá a través de un nuevo ordenamiento en la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

Se busca introducir en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPyRH) las normas relativas a los diferentes destinos que se dará a los recursos que formen parte del Fondo, en virtud de que dicha regulación tiene íntima relación con el proceso presupuestario federal e implica un impacto directo en la planeación y manejo de las finanzas públicas, todas ellas cuestiones reguladas por esta ley.

Lo anterior en congruencia con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 en específico con la meta IV “México Próspero” cuyo objetivo 4.1 es mantener la estabilidad macroeconómica del país en relación con la estrategia 4.1.1 “Proteger las finanzas públicas ante riesgos del entorno macroeconómico” así como de las siguientes líneas de acción: (i) Diseñar una política hacendaria integral que permita al gobierno mantener un nivel adecuado de gasto ante diversos escenarios macroeconómicos y que garantice la viabilidad de las finanzas públicas, (ii) Reducir la vulnerabilidad de las finanzas públicas federales ante caídas inesperadas del precio del petróleo y disminuir su dependencia estructural de ingresos de fuentes renovables.

Cumpliendo con lo establecido en el ordenamiento vigésimo transitorio de la reforma constitucional en materia de energía, se plantea incluir en la LFPyRH y en la Ley General de Deuda Pública, el nuevo régimen que en dichas materias será aplicable a Petróleos Mexicanos y a la Comisión Federal de Electricidad, como empresas productivas del Estado, nueva figura de entidad para estatal que nace también a partir de la reforma constitucional señalada, planteando asimismo de dotarlas de un régimen especial que les otorgue autonomía presupuestaria y operativa, sustrayéndolas de los controles y reglas asociados al proceso presupuestario, manejo de la deuda y control del gasto a los que actualmente están sujetas, ya que a partir de la reforma constitucional en materia de energía éstas se enfrentarán en los mercados nacional e internacional.

La iniciativa de reforma detalla aspectos puntuales, los cuales se dividen en cuatro apartados:

I Regulación del destino de los recursos provenientes del Fondo Mexicano del petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

El cual se trata en las adecuaciones a la LFPyRH y a la Ley General de Deuda Pública relacionadas con el manejo presupuestario del Fondo Mexicano del Petróleo, en el que se concentrarán todos los ingresos derivados de la explotación petrolera con excepción de los impuestos que se entregarán directamente a la Tesorería de la Federación.

El texto constitucional determinó que los ingresos del Fondo se administrarán y distribuirán conforme a la prelación establecida en la Ley para lo siguiente:

1. Realizar los pagos establecidos en las asignaciones y contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos.
2. Realizar las transferencias a los Fondos de Estabilización de los Ingresos Petroleros, que en la Iniciativa cambia a la denominación Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios, y de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas. Una vez que el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, o su equivalente, Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios, haya alcanzado su límite máximo, los recursos asignados al Fondo se destinarán al ahorro de largo plazo.
3. Realizar las transferencias al Fondo de Extracción de Hidrocarburos.
4. Transferir a la Tesorería de la Federación los recursos necesarios para que los ingresos petroleros del Gobierno Federal que se destinan a cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año, se mantengan en el 4.7% del PIB.
5. Destinar recursos al ahorro de largo plazo, incluyendo inversión en activos financieros. Únicamente cuando el saldo de las inversiones en ahorro público de largo plazo, sea igual o mayor al 3% del PIB del año previo al que se trate, el Comité Técnico del Fondo podrá destinar recursos del saldo acumulado del Fondo para lo siguiente:

- a) Hasta por un monto equivalente a 10% del incremento observado el año anterior en el saldo del ahorro de largo plazo, al Fondo para el sistema de pensión universal conforme a lo que señale su ley.
- b) Hasta por un monto equivalente a 10% del incremento observado el año anterior en el saldo del ahorro de largo plazo, para financiar proyectos de inversión en ciencia, tecnología e innovación, y en energías renovables.
- c) Hasta por un monto equivalente a 30% del incremento observado el año anterior en el saldo del ahorro de largo plazo, en fondear su vehículo de inversión especializado en proyectos petroleros, sectorizado en la Secretaría de Energía y en su caso, en inversiones en infraestructura para el desarrollo nacional.
- d) Hasta por un monto equivalente a 10% del incremento observado el año anterior en el saldo del ahorro de largo plazo; en becas para la formación de capital humano en universidades y posgrados. Con excepción del programa de becas, no podrán emplearse recursos para gasto corriente.

Para su reglamentación se propone adicionar a la LFPyRH un título Quinto, denominado “De las Transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo” que estará integrado por dos capítulos:

El capítulo I estará compuesto por los artículos 87 a 93, el cual regulará las transferencias ordinarias del Fondo y definirá el destino, así como el método de cálculo y la calendarización de los pagos asociados a las transferencias a que hace referencia el transitorio décimo cuarto del decreto de reforma constitucional en materia de energía.

Por su parte el capítulo II regulará las transferencias extraordinarias del Fondo mexicano del Petróleo y se integrará por los artículos 94 a 97, el cual establece lineamientos para el uso de recursos de dicho Fondo, una vez que sean alcanzados los niveles mínimos de ahorro.

II Régimen presupuestario y de deuda de las empresas productivas del Estado.

Por mandato del segundo transitorio de la reforma constitucional en materia de energía, Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad habrán de transformarse en empresas productivas del Estado. Esta nueva naturaleza jurídica y las características especiales de su regulación, se prevén en sus respectivas leyes y en las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Las empresas productivas del Estado:

- Contarán con autonomía presupuestal y estarán sujetas solo al balance financiero y al techo de servicios personales, que a propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, apruebe el Congreso de la Unión.
- Contarán en términos de lo establecido en las leyes correspondientes, con un régimen especial en materia presupuestaria y de deuda pública
- Se coordinarán con el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con objeto de que sus operaciones de financiamiento no conduzcan a un

incremento en el costo del financiamiento del resto del sector público o bien, contribuyan a reducir las fuentes de financiamiento del mismo.

La autonomía presupuestal y de deuda, no debe entenderse como ausencia de regulación, lo que garantiza la verdadera autonomía es que los órganos puedan autogobernarse y aplicar dichas reglas mínimas sin interferencias externas.

III Otras Adecuaciones.

Se trata básicamente de las adecuaciones en lo referente al proceso presupuestario y a las disposiciones en materia de responsabilidad hacendaria y de deuda pública, lo cual se plantea con la finalidad de armonizar la legislación vigente con las nuevas figuras y disposiciones emanadas de la reforma constitucional en materia de energía. Se aborda también los mecanismos para el manejo de fondos y de ingresos excedentes, así como de ajustes a lineamientos para la elaboración de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Derivado de los cambios relevantes en el manejo de los ingresos petroleros, la transformación de la Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos en empresas productivas del Estado y el nuevo régimen presupuestario y de deuda que se propone para dichas empresas, es necesario realizar otras adecuaciones a las disposiciones de la LFPyRH y la Ley General de Deuda Pública, siendo las siguientes:

- Adecuaciones relacionadas con las empresas productivas del Estado

Se adecua el último párrafo del artículo 5 de la Ley de Presupuesto para especificar que las empresas productivas del Estado se sujetarán exclusivamente a lo dispuesto en el Título Quinto Bis de dicha Ley.

Se proponen cambios en los artículos 40 y 41 con el fin de actualizar los contenidos que deberán tener la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

En relación a la autonomía presupuestal, se adecuará el artículo 1 de la Ley General de Deuda Pública, con el fin de precisar que los financiamientos de las empresas productivas del Estado constituyen deuda pública, y el artículo 9 para esclarecer que el nivel de endeudamiento público de un ejercicio fiscal no sea mayor a la suma del gasto de los programas y proyectos de inversión del Gobierno Federal, de las entidades paraestatales, así como de las empresas productivas del Estado.

- Cambio en el manejo de ingresos excedentes y fondos

Se propone cambiar el nombre del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros por el de Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios. La estabilización de los ingresos petroleros ahora será tarea del Fondo Mexicano del Petróleo, los fondos de estabilización ahora servirán para hacer frente a fluctuaciones de todos los rubros de ingreso durante el ejercicio fiscal.

Se plantea la eliminación del Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos (FEIPEMEX) y el Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones (FARP). Se proponen además adecuaciones al artículo 19 de la Ley de Presupuesto para que los recursos correspondientes al FEIPEMEX se destinen al Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (FEIP), que en la Iniciativa es el equivalente al actual Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros y que recibirá el 65% de los recursos excedentes en el ejercicio.

Se mantiene el 25 % para el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), así como el 10% destinado a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas.

Se adecúa la fracción IV de dicho artículo y se sustituye la fracción V para incrementar los límites del FEIEF y del FEIP para que éstos puedan responder a una fluctuación de los ingresos similar a la experimentada durante la crisis de 2009.

En términos del destino de los flujos excedentes que en su caso, se generen cuando el FEIEF alcance su límite, se propone destinar el 100% a la amortización de pasivos de las entidades federativas, así como a fondear sus sistemas de pensiones.

Finalmente se plantea un cambio de redacción en el artículo 21 de la LFPyRH para adecuar las medidas a seguir en caso que durante un ejercicio fiscal disminuyan los ingresos previstos en la Ley de Ingresos. En específico, se adiciona la posibilidad de utilizar los recursos de la Reserva del Fondo Mexicano del Petróleo una vez que se hayan agotado los recursos del FEIP o, en su caso, del FEIEF.

IV Régimen Transitorio.

Se prevé que las reformas relacionadas con la entrada en operación del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, y las transferencias que se realizarán desde el mismo, entrarán en vigor el 1 de enero de 2015.

Para los ejercicios fiscales de 2015 y 2016, se prevé que el monto de los ingresos excedentes que en su caso se obtenga, se destinará, en primer término, para reducir el déficit presupuestario a probado para el ejercicio fiscal correspondiente, hasta por un monto equivalente al 33.3% de dicho déficit y que, una vez alcanzado lo anterior, los recursos excedentes restantes se destinarán conforme a lo señalado en los artículos 19 y 93 de la Ley de Presupuesto.