

INICIATIVA QUE REFORMA EL ARTÍCULO 32 DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, A CARGO DEL DIPUTADO ALEJANDRO SÁNCHEZ CAMACHO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El que suscribe, integrante del Grupo Parlamentario del PRD a la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento por lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la ley fundamental, y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 32 de la ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Desde hace una década, las inversiones públicas en el sector energético se han estado realizando mediante la modalidad conocida como Proyectos de Inversión con Registro Diferido en el Gasto, comúnmente conocida como Pidiregas. Este mecanismo de inversión fue diseñado a raíz de la crisis financiera de 1994-95, cuando se cerró a México el acceso al mercado de capitales y el gobierno federal contrajo una serie de compromisos con organismos internacionales tendientes a reducir el déficit público y estabilizar la macroeconomía.

Los Pidiregas se han reservado para los proyectos de infraestructura energética de largo plazo, que requieren cuantiosas inversiones, pero que, en principio, son autofinanciables y tienen una rentabilidad demostrada.

Bajo este esquema, la ejecución de las obras se encomienda a empresas privadas, las cuales llevan a cabo las inversiones respectivas por cuenta y orden de las entidades públicas y, con frecuencia pero no siempre, obtienen el financiamiento con el cual se cubre el costo de los proyectos durante el periodo de construcción. Las obligaciones para Pemex y CFE derivadas de la contratación de las obras se registran en cuentas de orden durante el periodo de construcción. Al concluir dicho periodo y una vez que los activos son recibidos a satisfacción de las entidades, las obligaciones de pago correspondientes al vencimiento del ejercicio corriente y el que le sigue, se consideran como pasivo directo del sector público, en tanto que el resto se registra como pasivo contingente.

El monto total de la inversión Pidiregas asciende a más de 1.7 billones de pesos. Esa cifra representa el 18 por ciento del PIB y más del doble de la deuda pública externa. El 79 por ciento se concentra en Pemex y el restante en CFE. El 92 por ciento corresponde a inversión financiada directa y el resto a inversión financiada condicionada.

El 90 por ciento de la inversión se ha concentrado en Pemex Exploración Producción; poco se ha utilizado en Pemex Refinación (9.2 por ciento) y mucho menos en Pemex Gas y Petroquímica Básica (0.7 por ciento) y en Pemex Petroquímica (0.2 por ciento).

El atractivo de los Pidiregas es que han permitido ampliar sustancialmente la inversión pública pero diferir su pago en los subsecuentes ejercicios fiscales, así como registrar como deuda directa sólo una pequeña parte del compromiso financiero.

Otra ventaja para el gobierno federal ha sido la obtención de liquidez pues, en algunos casos,

el capital privado ha sustituido más que complementado la inversión pública, lo cual ha liberado recursos presupuestales que el gobierno ha utilizado para otros fines.

Los Pidiregas han sido relativamente exitosos para propiciar inversión privada en un sector reservado para el Estado, y han permitido posponer las reformas en materia fiscal. Sin embargo no corrigen los problemas de eficacia de las políticas públicas. Además, han introducido distorsiones para poner en su justa dimensión la debilidad de las finanzas públicas, pues han permitido ocultar el aumento en el déficit de las operaciones del gobierno federal compensándolo con un superávit en caja de Pemex y CFE.

De ser inicialmente una fuente complementaria de recursos se convirtió en la mayoritaria. Por ejemplo, en Pemex, para 2007 representan el 99.3 por ciento de la inversión.

Los Pidiregas, hoy día, ya no representan ninguna ventaja en términos presupuestarios, dado que la amortización y pago de intereses han llegado a ser tan importantes como la nueva inversión, por haber sido utilizados en exceso.

El predominio absoluto de los proyectos Pidiregas en la cartera de inversión de Pemex Exploración y Producción plantea un serio problema, pues esa fuente de financiamiento no es la más adecuada para proyectos de exploración petrolera de alto riesgo. De ahí la importancia de una nueva relación de Pemex con el Estado que le permita un mejor trato fiscal y una mayor autonomía financiera.

Por otra parte, la experiencia Pidiregas resulta onerosa en razón del alto costo financiero que aplican los operadores privados, y de la escasa competencia en la contratación de obras en paquete, donde los proveedores conocen de antemano los recursos presupuestarios de los organismos. Además, se pierde el efecto multiplicador pues los operadores en sus contrataciones tienden a hacer a un lado los bienes y servicios nacionales. Otra desventaja es la imposibilidad de normalizar equipos. Finalmente, Pemex y CFE pierden capacidad de ejecución, materia de trabajo, así como solvencia técnica, profesional y gerencial.

Ahora bien, una de las variantes del mecanismo Pidiregas, el esquema denominado como de "inversión condicionada" representa para la CFE, quien es la única empresa energética que los utiliza, un mayor costo unitario de generación de electricidad, que la conocida como de "inversión directa". Por tanto, el flujo neto es mayor en los proyectos de inversión directa que en los de inversión condicionada para una misma generación de energía eléctrica.

En este esquema, las instalaciones siempre pertenecerán a los permisionarios, a pesar de que recuperan su inversión a través del pago por el concepto "cargo fijo de capacidad", como lo hemos anotado, a diferencia de los esquemas de financiamiento de "inversión directa" en los que en algún momento la propiedad se transfiere a CFE.

Los cargos fijos, al constituir obligaciones contractuales, representan pasivos del sector, del mismo orden que el de los de inversión directa, pero por los cuales no se adquiere ningún bien. Y los montos no son nada despreciables: en el 2007 se pagarán 14 mil millones de pesos para cubrir esta obligación.

Por otra parte, y este es el centro de esta propuesta de reforma a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en ninguna parte se establecen los montos

comprometidos en obras de infraestructura, donde la obligación de adquirir activos se deriva de eventualidades establecidas en los contratos de los proyectos de inversión condicionada.

Este artículo no consigna explícitamente la obligación de incluir en el presupuesto la información sobre los Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo, relativa a los proyectos en los que la obligación de adquirir los bienes se presenta como consecuencia de alguna eventualidad contemplada en un contrato de suministro de bienes y servicios. De ahí que nos parezca necesario que dichas previsiones aparezcan con toda nitidez, en abono de la transparencia de las finanzas públicas.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración del Pleno, el siguiente

Proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 32 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Artículo Único. Se reforma el artículo 32 en sus fracciones I y II y se adiciona la fracción III a este mismo artículo para quedar como sigue:

I. Inversión directa, tratándose de proyectos en los que, por la naturaleza de los contratos, las entidades asumen una obligación de adquirir activos productivos construidos a su satisfacción;

II. Inversión condicionada, tratándose de proyectos en los que la adquisición de bienes no es el objeto del contrato; y

III. Inversión directa derivada de proyectos de inversión condicionada, tratándose de proyectos en que la obligación de adquirir los bienes se presenta como consecuencia de alguna eventualidad contemplada en un contrato de suministro de bienes y servicios.

Transitorios

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

Diputado Alejandro Sánchez Camacho (rúbrica)