

INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 19 Y 21 DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, A CARGO DEL DIPUTADO MOISÉS ALCALDE VIRGEN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, diputado federal a la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, 56, 62 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados la presente iniciativa de decreto, a través de la cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

La relación de México, con el petróleo ha sido siempre relevante. Desde su expropiación en 1938, los hidrocarburos han estado sujetos al control y rectoría del Estado a través de la paraestatal Petróleos Mexicanos (Pemex). En el tema de la administración del petróleo coexisten muchas visiones. Para muchos es el bastión de la soberanía del país; para otros representa la posibilidad del desarrollo económico de México. Para otros, la existencia del petróleo sólo ha servido para crear una falsa ilusión de bonanza que ha logrado postergar en repetidas ocasiones las reformas fiscales y estructurales del país.

Aparte de este debate, existen efectos comprobables que ha dejado la explotación del petróleo en México. Por ejemplo, durante los primeros seis años de la década actual, la dependencia fiscal del recurso petrolero ha significado en promedio el 34 por ciento de los ingresos ordinarios del sector público presupuestario. Resulta evidente que, ante este grado de dependencia, la sostenibilidad fiscal del país es una función de las reservas probadas que restan del recurso natural. Todo presupuesto fiscal en el país, tanto nacional como local, queda encadenado a la tendencia que sigan las reservas petroleras probadas.

Al no existir un plan fiscal contingente el sistema económico del país cuenta, a partir de hoy, con 10 años de viabilidad probada, antes de enfrentarse a una situación crítica. Por supuesto que este periodo está sujeto a revisión constante y obedece a los supuestos que se hayan hecho al momento de su estimación, principalmente con relación a lo que Pemex invierta en exploración.

Sin embargo, de acuerdo a estudios internacionales, el escenario de la economía mexicana es crítico, a pesar de darle un periodo más prolongado de estabilidad petrolera. Estos estudios revelan que el ocaso de los ingresos petroleros en México no puede estar más allá de dos décadas. De acuerdo con las estimaciones de la Agencia Internacional de Energía, la producción de crudo en México alcanzará un máximo de 4.1 millones de barriles diarios hacia el 2010. A partir de ese punto, la producción podría permanecer constante durante una década, para luego declinar a 2.7 millones de barriles diarios hacia el 2030. Estos estudios asumen un aumento de 2 por ciento anual en la demanda interna de energía entre 2000 y 2030, y la demanda interna total de petróleo alcanzará 3.5 millones de barriles

diarios en 2030. Es decir, los estudios revelan que, en el 2030 México indefectiblemente será un importador neto de crudo.

En el corto plazo tenemos el desafío de incrementar el horizonte de sostenibilidad fiscal. Situación gravosa al considerar que, bajo el actual régimen fiscal, la paraestatal está comprometiendo su propia capacidad operativa. El régimen fiscal sólo permite a Pemex mantener una tercera parte de sus ingresos, lo cual dificulta la reinversión y la generación de infraestructura exploratoria.

No obstante los esfuerzos exploratorios de Pemex, el porcentaje de restitución de las reservas probadas han sido bajos. Durante 2005 la inversión en exploración ascendió aproximadamente a 13 mil millones de pesos. Así, entonces, para este nivel de inversión, el porcentaje total de restitución de reservas petroleras probadas fue del 26 por ciento. Sin embargo, cabe aclarar que las reservas no se refieren exclusivamente a petróleo crudo, ya que el concepto involucra condensados y líquidos de plantas así como gas seco.

El grado de explotación actual de petróleos mexicanos es abrumador. Durante 2005 el número de pozos en operación alcanzó un máximo histórico de 5 mil 925 pozos. Asimismo, el número de pozos perforados también registró un máximo histórico de 742 pozos, donde 74 fueron de exploración y 668 de desarrollo. Es probable que, en toda la historia de México, no se pueda encontrar registro de otro recurso natural que haya cargado con el peso del desarrollo del país en la medida en que el petróleo lo ha hecho. Aunado a esto vemos, de manera preocupante, algunos signos evidentes de agotamiento de este recurso estratégico; su exploración y explotación regular se ha trasladado de la tierra hacia el mar profundo. En el mar, cada vez en mayor medida, la extracción es más costosa cuanto más lejana. El signo más revelador del agotamiento es que la producción de crudo en 2005 promedió 3 mil 333 miles de barriles diarios, 1 por ciento menor a la producción obtenida en 2004, que fue de 3,383 miles de barriles diarios.

Los signos actuales que caracterizan la extracción del petróleo son exploraciones más lejanas y más profundas. En 2004 Pemex perforó el pozo Nab-1 con un tirante de agua de 681 metros. En 2005 se inició la perforación del pozo Noxal-1, el de mayor tirante de agua –935 metros– que se ha perforado en México, ubicado en las profundidades del Golfo de México. Por ejemplo, Cantarell, el principal yacimiento descubierto y explotado está aportando resultados positivos con más de 2 mil 300 miles de barriles de petróleo al día a través de un proceso de inyección de nitrógeno. La paraestatal ha reconocido que dentro de sus metas inmediatas destaca moderar la declinación de los rendimientos de Cantarell, lo cual se estima iniciará de inmediato.

Ante esta situación el escenario es dramático por dos razones: primero, porque diez o veinte años en el proceso de desarrollo económico significan el futuro inmediato de un país; con esta consideración, en dos o tres sexenios veremos llegar este lapso crítico; segundo, porque el presupuesto federal depende en más del 30 por ciento de los ingresos de la explotación de ese recurso y no existe hasta el momento ningún plan contingente concreto para enfrentar el evidente descenso de los ingresos petroleros. Resulta criticable, desde una perspectiva meramente económica, que los ingresos provenientes del petróleo se distribuyan en obra pública de dudosa relevancia social con el fin de alcanzar, no el

progreso, sino el desarrollo sustentable del país en estos momentos críticos, ubicados en el punto de la curva descendente de los rendimientos. Bajo esta consideración, también resulta censurable que no exista una ponderación adecuada sobre el crecimiento y cobertura de las necesidades de la población contemporánea y las necesidades sociales, económicas, y culturales, que enfrentarán las futuras generaciones.

Estas consideraciones nos llevan a calificar de irracional e irreflexiva la devastación del recurso natural, pues desde 1938, año de la nacionalización, no ha habido una adecuada organización con el fin de crear activos duraderos y sustentables. El recurso petrolero, que no es renovable, lo hemos dilapidado en menos de cuatro décadas. En estos momentos de la vida de México deberíamos estar observando intensas reinversiones en la paraestatal para prolongar el ciclo final del recurso: inversiones en energías renovables y alternas, inversión desmesurada en conocimiento social o en inteligencia mexicana. En esencia, el uso que hemos hecho a la fecha del recurso no renovable podríamos calificarlo no sólo de tradicional o trivial, sino de irresponsable.

Ante este escenario, propongo por tanto, la formación de un **fondo estratégico petrolero** a partir de la fusión del **Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas** y el **Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros**. Esto permitirá la conformación de un cúmulo de ingresos derivado de la generación de ingresos excedentes petroleros y no petroleros que resulten de los ingresos autorizados en la Ley de Ingresos.

Este fondo garantizará la sostenibilidad fiscal para un horizonte temporal más lejano, a la vez que extenderá el plazo para la búsqueda de alternativas fiscales y energéticas. Sin embargo, el aspecto más relevante es que se resguardará el valor del activo petrolero en su etapa final y permitirá un uso administrativo y económico más racional.

Las características del Fondo Estratégico Petrolero serán las siguientes:

Crear un activo nacional no distribuible en su capital principal, que se acumulará año con año.

El fondo estratégico estará conformado por parte de los ingresos derivados del activo del petróleo y otros excedentes fiscales que serán reconvertidos en un activo monetario, administrado por el Banco de México. Esta institución administradora buscará la mejor inversión financiera para generar rendimientos reales.

La acumulación de los rendimientos anuales, una vez que hayan resguardado el fondo del proceso inflacionario, serán repartibles de acuerdo a esquemas previstos en los artículos 19 y 21 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Ante esta propuesta de creación del fondo estratégico petrolero es oportuno mencionar que su creación y administración consolida el federalismo fiscal en el país bajo el espíritu de alimentar el ingreso de las haciendas locales con ingresos fiscales sostenibles que fortalecerá los ingresos de las entidades federativas antes que debilitarlas. Los ingresos provenientes de un recurso que es finito pueden desaparecer; pero los programas que hayan

dependido de ellos y del que dependerán millones de ciudadanos, serán difíciles de revertir. Finalizado el flujo petrolero no existirán más recursos por distribuir; sin embargo, se habrán creado las bases de las expectativas populares. La creación del fondo estratégico petrolero fortalecerá el federalismo en la medida en que garantizará flujos sostenibles, desde el punto de vista fiscal, para un mayor horizonte temporal. Con esto garantizaremos que el activo del petróleo se mantenga intacto al convertirlo en recurso monetario y sólo hagamos uso racional de sus rendimientos reales.

El debate debe radicar en cómo generar ingresos alternos no petroleros, provenientes de fuentes económicas estables y sostenibles, que permitan realmente fortalecer las haciendas locales. No incurramos en el mismo error de otras sociedades humanas, que han depredado la base misma de su sustento económico. Debemos entender que nos enfrentamos a un problema económico real: la finitud del petróleo no es un mito ni una ilusión.

Reflexionemos sobre lo que el petróleo ha sido y pronto dejará de ser. Debemos cuidarlo; finalizar el reparto irreflexivo del petróleo. Hagamos un último esfuerzo por consolidar un patrimonio más duradero antes que decidimos por tomar el medio más simple que implica extraer, gastar, y distribuir, sin ver el futuro de nuestros hijos. Mañana puede ser demasiado tarde.

Por lo anteriormente expuesto, el suscrito, diputado federal Moisés Alcalde Virgen, del Grupo Parlamentario de Partido Acción Nacional, somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa de

Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 19, fracciones IV y V, y 21, fracción II, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Artículo Único. Se reforman y adiciona los artículos 19, fracciones IV y V, y 21, fracción II, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para quedar como sigue:

Artículo 19. El Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría, podrá autorizar erogaciones adicionales a las aprobadas en el Presupuesto federal, con cargo a los excedentes que, en su caso, resulten de los ingresos autorizados en la Ley de Ingresos o de excedentes de ingresos propios de las entidades, conforme a lo siguiente:

I. a III. ...

IV. Los ingresos excedentes a que se refiere el último párrafo de la fracción I de este artículo, una vez realizadas, en su caso, las compensaciones entre rubros de ingresos a que se refiere el artículo 21, fracción I, de esta ley, se destinarán a lo siguiente:

a) En un 25 por ciento al Fondo de Estabilización para la Infraestructura de Petróleos Mexicanos;

b) En un 65 por ciento al Fondo Estratégico Petrolero,

c) En un 10 por ciento a programa y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas.

Dichos recursos se destinarán a las entidades federativas conforme a la estructura porcentual mas reciente que se derive de la distribución del Fondo General de Participaciones reportado en la Cuenta Pública mas reciente.

Los ingresos excedentes que se destinen al Fondo para la Infraestructura de Petróleos Mexicanos lo harán hasta alcanzar una reserva adecuada para afrontar una caída en los ingresos de Petróleos Mexicanos. El monto de dicha reserva, en pesos, será igual al producto de la plataforma de producción de hidrocarburos líquidos estimada para el año, expresada en barriles, por un factor de 1.875 por el tipo de cambio del dólar estadounidense respecto al peso esperado para el ejercicio. Los recursos del Fondo para la Infraestructura de Petróleos Mexicanos se transferirán anualmente a Petróleos Mexicanos para apoyar su reconversión industrial, así como los programas de inversión en exploración y explotación de hidrocarburos que lleve a cabo.

Los ingresos excedentes que se destinen al Fondo Estratégico Petrolero conformarán un activo no distribuible.

Sólo serán objeto de distribución los rendimientos reales que genere el Fondo Estratégico Petrolero en el ejercicio fiscal correspondiente y podrán utilizarse para afrontar una caída en la recaudación federal participable o de los ingresos petroleros del gobierno federal. Los recursos del Fondo Estratégico Petrolero serán administrados por el Banco de México.

Los Fondos a que se refiere esta fracción se sujetarán a reglas de operación que deberán ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

La aplicación de los recursos de los Fondos se sujetará a lo dispuesto en la fracción II del artículo 21 de esta ley, en los términos de las respectivas reglas de operación; asimismo, dichos fondos podrán recibir recursos de otras fuentes de ingresos establecidas por las disposiciones generales, sujetándose, **en el caso del Fondo de Estabilización para la Infraestructura de Petróleos Mexicanos a su límite máximo de reserva a que se refiere este artículo.**

Cuando se realicen erogaciones con cargo **a la reserva del fondo del inciso a),** la restitución de la misma tendrá prelación con respecto a los destinos previstos en la siguiente fracción.

V. Una vez que el Fondo del inciso a) alcance su monto de reserva, los ingresos excedentes a que se refiere la fracción IV, conjuntamente con los rendimientos reales del Fondo Estratégico Petrolero, se destinarán conforme a lo siguiente:

a) ...

b) ...

c) ...

d) ...

...

...

Artículo 21. En caso de que durante el ejercicio fiscal disminuyan los ingresos previstos en la Ley de Ingresos, el Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría, podrá aplicar las siguientes normas de disciplina presupuestaria:

I. ...

II. La disminución de los ingresos petroleros del gobierno federal, asociada a disminuciones, en el precio ponderado de barril de petróleo crudo mexicano y de otros hidrocarburos o a movimientos del tipo de cambio del peso respecto del dólar de los Estados Unidos de América durante el ejercicio fiscal en cuestión, por debajo de los estimados para la Ley de Ingresos, se podrá compensar **con los rendimientos del Fondo Estratégico Petrolero**, en los términos de las reglas de operación que emita la Secretaría. En caso de que, conforme a lo previsto en dichas reglas, se agoten los rendimientos sin poder compensar dicha disminución, se procederá a compensar con los ajustes a que se refiere la fracción III del presente artículo.

La disminución en la recaudación federal participable respecto a lo estimado en la Ley de Ingresos, se podrá compensar con los **rendimientos del Fondo Estratégico Petrolero**, de acuerdo con sus respectivas reglas de operación.

En el caso de una disminución de los ingresos propios de Petróleos Mexicanos asociada a disminuciones en el precio promedio ponderado de barril de petróleo crudo mexicano y de otros hidrocarburos o a movimientos del tipo de cambio del peso respecto del dólar de los Estados Unidos de América durante el ejercicio fiscal en cuestión, por debajo de los estimados para la Ley de Ingresos, se podrá compensar, de conformidad con sus reglas de operación, con los recursos del fondo a que se refiere el inciso **a)** de la fracción IV del artículo 19 de esta ley. En caso de que, conforme a lo previsto en dichas reglas, se llegue al límite de recursos del fondo sin poder compensar dicha disminución, se procederá a compensar con cargo a su presupuesto y sujetándose en lo conducente a los incisos b) y c) de la fracción III del presente artículo.

Artículo Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 8 días del mes de marzo de 2007, en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados.

Diputado Moisés Alcalde Virgen (rúbrica)