

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas



Nota Informativa

LA ELIMINACIÓN DEL ESQUEMA DE FINANCIAMIENTO PIDIREGAS PARA PEMEX: IMPLICACIONES PARA LAS FINANZAS PÚBLICAS

Antecedentes

Debido a la agudización de la inestabilidad financiera y económica a nivel internacional que tuvo lugar a partir de septiembre de 2008, y a su correlativo impacto negativo en algunas de las variables macroeconómicas más importantes de la economía mexicana, el Gobierno Federal se vio obligado a proponer un conjunto de medidas de política económica, que adicionaban o modificaban las establecidas originalmente en los Criterios Generales de Política Económica del Paquete Económico 2009.

Lo anterior con el fin de hacer frente a la mayor adversidad en las perspectivas económicas, tanto a nivel nacional como internacional, que sugería el inestable escenario económico (el conjunto de medidas propuestas se dio a conocer por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través del Comunicado de Prensa número 079, con el nombre de "Programa para Impulsar el Crecimiento y el Empleo").

El conjunto de medidas propuestas para hacer frente a este nuevo entorno macroeconómico incluyó algunas acciones de carácter estructural, al nivel de reformas a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Dentro de las modificaciones propuestas sobresalen, por su importancia e impacto inmediato en las finanzas públicas,

las relativas a la eliminación del esquema de financiamiento de proyectos de infraestructura productiva de largo plazo (Pidiregas) para el caso de PEMEX.

En este documento se exponen las modificaciones efectuadas a la Ley de Presupuesto, mediante las cuales se elimina el esquema Pidiregas para PEMEX, y se plantean algunas observaciones en relación a sus efectos e implicaciones para las finanzas públicas.

Modificaciones a la Ley de Presupuesto en Relación a Pidiregas

La propuesta de Decreto por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (incluyendo las relativas al esquema Pidiregas) fue enviada por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados el 8 de octubre de 2008. El Decreto con las reformas definitivas se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2008.

A continuación se exponen las modificaciones efectuadas a la Ley de Presupuesto en relación a los Pidiregas. Aunque en general los artículos modificados sufrieron sólo pequeñas reformas o adiciones, éstos se transcriben íntegros con el fin de que el lector

aprecie la modificación dentro del contexto correspondiente. Con el objetivo de mostrar claramente la envergadura de los cambios sufridos por cada artículo, se inserta en el lugar correspondiente una tabla de dos columnas en la cual se incluye, del lado izquierdo, la parte de la ley antes de la modificación y, del lado derecho, la parte reformada o adicionada. Al final de cada artículo se ofrecen observaciones en relación a la reforma o modificación de que se trate.

Primera Modificación: Se reforma el Artículo 32, Sexto Párrafo, para quedar como sigue:

“Artículo 32.- En el proyecto de Presupuesto de Egresos se deberán prever, en un capítulo específico, los compromisos plurianuales de gasto que se autoricen en los términos del artículo 50 de esta Ley, los cuales se deriven de contratos de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios. En estos casos, los compromisos excedentes no cubiertos tendrán preferencia respecto de otras previsiones de gasto, quedando sujetos a la disponibilidad presupuestaria anual.

En los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo incluidos en programas prioritarios a los que se refiere el párrafo tercero del artículo 18 de la Ley General de Deuda Pública, en que la Secretaría, en los términos que establezca el Reglamento, haya otorgado su autorización por considerar que el esquema de financiamiento correspondiente fue el más recomendable de acuerdo a las condiciones imperantes, a la estructura del proyecto y al flujo de recursos que genere, el servicio de las obligaciones derivadas de los financiamientos correspondientes se considerará preferente respecto de nuevos financiamientos, para ser incluido en los Presupuestos de Egresos de los años posteriores hasta la total terminación de los pagos relativos, con el objeto de que las entidades adquieran en propiedad bienes de infraestructura pro-

ductivos.

Los proyectos a que se refiere el párrafo anterior deberán cubrir los requisitos que, en los términos del Reglamento, establezca la Secretaría en materia de inversión. Dichos proyectos pueden ser considerados:

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, e

II. Inversión condicionada, tratándose de proyectos en los que la adquisición de bienes no es el objeto principal del contrato, sin embargo, la obligación de adquirirlos se presenta como consecuencia del incumplimiento por parte de la entidad o por causas de fuerza mayor previstas en un contrato de suministro de bienes o servicios.

La adquisición de los bienes productivos a que se refiere esta fracción tendrá el tratamiento de proyecto de infraestructura productiva de largo plazo, conforme a la fracción I de este artículo, sólo en el caso de que dichos bienes estén en condiciones de generar los ingresos que permitan cumplir con las obligaciones pactadas y los gastos asociados.

Los ingresos que genere cada proyecto de infraestructura productiva de largo plazo, durante la vigencia de su financiamiento, sólo podrán destinarse al pago de las obligaciones fiscales atribuibles al propio proyecto, las de inversión física y costo financiero del mismo, así como de todos sus gastos de operación y mantenimiento y demás gastos asociados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley General de Deuda Pública. Los remanentes serán destinados a programas y proyectos de inversión de las propias entidades, distintos a proyectos de infraestructura productiva de largo plazo o al gasto asociado de éstos.

<p style="text-align: center;"><i>Párrafo Versión Anterior</i> (DOF 01-10-2007)</p>	<p style="text-align: center;"><i>Párrafo Reformado Nueva Versión</i> (DOF 13-11-2008)</p>
<p><i>En coordinación con la Secretaría, las entidades que lleven a cabo proyectos de infraestructura productiva de largo plazo deberán establecer mecanismos para atenuar el efecto sobre las finanzas públicas derivado de los incrementos previstos en los pagos de amortizaciones e intereses en ejercicios fiscales subsecuentes, correspondientes a financiamientos derivados de dichos proyectos.</i></p>	<p><i>En coordinación con la Secretaría, las entidades que lleven a cabo proyectos de infraestructura productiva de largo plazo deberán establecer mecanismos para atenuar el efecto sobre las finanzas públicas derivado de los incrementos previstos en los pagos de amortizaciones e intereses en ejercicios fiscales subsecuentes, correspondientes a financiamientos derivados de dichos proyectos. Petróleos Mexicanos no podrá realizar los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo a que se refieren este artículo y el 18, tercer párrafo, de la Ley General de Deuda Pública.</i></p>

En el Proyecto de Presupuesto de Egresos se deberán prever, en un apartado específico, las erogaciones plurianuales para proyectos de inversión en infraestructura en términos del artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hasta por el monto que, como porcentaje del gasto total en inversión del Presupuesto de Egresos, proponga el Ejecutivo Federal tomando en consideración los criterios generales de política económica para el año en cuestión y las erogaciones plurianuales aprobadas en ejercicios anteriores; en dicho apartado podrán incluirse los proyectos de infraestructura a que se refiere el párrafo segundo de este artículo. En todo caso, las asignaciones de recursos de los ejercicios fiscales subsecuentes a la aprobación de dichas erogaciones deberán incluirse en el Presupuesto de Egresos.

Observaciones:

Mediante esta modificación se elimina la utilización del esquema de Inversión Financiada, Pidiregas, para PEMEX, por lo que en adelante los proyectos de infraestructura productiva de Petróleos Mexicanos tendrán que financiarse en todas sus etapas con recursos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, eliminando

la posibilidad de que los agentes económicos privados le financien infraestructura a PEMEX.

De esta reforma se desprenden dos implicaciones inmediatas para las finanzas públicas:

1. Al dejar de financiar PEMEX sus necesidades de infraestructura con recursos de agentes privados, se eliminan automáticamente las erogaciones asociadas al pago de los costos de los servicios privados en cuanto al financiamiento, gestión y desarrollo de los proyectos.

2. En el esquema con Pidiregas, la gestión financiera del pasivo implicaba su amortización paulatina con recursos asignados para tal fin en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Con la eliminación de este esquema para PEMEX, todo el pasivo Pidiregas se convierte en deuda presupuestaria del organismo, por lo que dicho pasivo ya no se podrá amortizar con recursos del PEF. Se tiene previsto que PEMEX utilice disponibilidades propias para amortizar parte de este pasivo.

Es importante mencionar que la eliminación para PEMEX de la posibilidad de financiar infraestructura productiva mediante el esquema Pidiregas podría disminuir su capacidad para la acumulación, renovación y reposición de sus activos productivos, lo que implicaría reducir también sus perspectivas de modernización.

No obstante, el Decreto de Ley de Presupuesto previene esta posibilidad al incluir algunas medidas paralelas, en la forma de adiciones a la Ley, que permiten a PEMEX la posibilidad de continuar financiando, aunque ahora presupuestariamente, los proyectos de infraestructura productiva que considere necesarios.

Segunda Modificación: Se adiciona el Artículo 17 con un Sexto y Séptimo Párrafos, para quedar como sigue:

“Artículo 17.- El gasto neto total propuesto por el Ejecutivo Federal en el proyecto de Presupuesto de Egresos, aquél que apruebe la Cámara de Diputados y el que se ejerza en el año fiscal por los ejecutores de gasto, deberá contribuir al equilibrio presupuestario.

Circunstancialmente, y debido a las condiciones económicas y sociales que priven en el país, las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos podrán prever un déficit presupuestario. En estos casos, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, al comparecer ante el

Congreso de la Unión con motivo de la presentación de dichas iniciativas, deberá dar cuenta de los siguientes aspectos:

- I. El monto específico de financiamiento necesario para cubrir el déficit presupuestario;
- II. Las razones excepcionales que justifican el déficit presupuestario, y
- III. El número de ejercicios fiscales y las acciones requeridas para que dicho déficit sea eliminado y se restablezca el equilibrio presupuestario.

El déficit presupuestario deberá eliminarse durante el plazo que se establezca conforme a lo señalado en la fracción III de este artículo.

El Ejecutivo Federal reportará en los informes trimestrales el avance de las acciones, hasta en tanto no se recupere el equilibrio presupuestario.

En caso de que el Congreso de la Unión modifique el déficit presupuestario en la Ley de Ingresos, deberá motivar su decisión sujetándose a las fracciones I y II de este artículo. A partir de la aprobación del déficit a que se refiere este párrafo el Ejecutivo Federal deberá dar cumplimiento a los demás requisitos previstos en este artículo.

<i>Versión Anterior</i> (DOF 01-10-2007)	<i>Párrafos Adicionados Nueva Versión</i> (DOF 13-11-2008)
	<p><i>El gasto en inversión de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios no se contabilizará para efectos del equilibrio presupuestario previsto en este artículo. Lo anterior, sin perjuicio de que los requerimientos financieros del sector público deberán contribuir a mantener la salud financiera de la Administración Pública Federal y a una evolución ordenada del saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público.</i></p> <p><i>Los proyectos en que se ejerza el gasto de inversión a que se refiere el párrafo anterior se sujetarán a las disposiciones legales en materia de registro y seguimiento. Dichos proyectos deberán incrementar el valor patrimonial total de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios. Asimismo, los proyectos de inversión de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios cuya ejecución comprenda más de un ejercicio fiscal serán incluidos, según corresponda, en los capítulos específicos del proyecto de Presupuesto de Egresos relativos a los compromisos plurianuales y a las erogaciones plurianuales para proyectos de inversión, a que se refieren, respectivamente, los incisos g) y ñ) de la fracción II del artículo 41 de esta Ley, y su evolución se incluirá en los informes trimestrales.”</i></p>

Observaciones:

La adición de estos dos párrafos a la Ley de Presupuesto permitirá a PEMEX seguir llevando a cabo proyectos de infraestructura productiva de largo plazo. La diferencia estriba en que los mismos ya no podrán ser financiados por la iniciativa privada, como se había venido haciendo. En adelante, los mismos se financiarán únicamente con recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación.

La eliminación del gasto de inversión de PEMEX de la meta de balance presupuestario permitirá a la paraestatal continuar con sus metas de acumulación, renovación y reposición de sus activos productivos, según lo considere conveniente, dadas sus metas institucionales de eficiencia y modernización.

Por último, dado que el pasivo Pidiregas ya forma parte de los Requerimientos Financieros del Sector Público, dicho saldo no se verá afectado por las reformas aquí analizadas.

Cámara de Diputados

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Av. Congreso de la Unión, No. 66, Edificio "I" Primer Nivel
Col. El Parque, Del. V. Carranza. C.P. 15969, México, D.F.
<http://cefp.gob.mx>

Comité del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Presidente: Dip. Mario Alberto Salazar Madera

Dip. Fco. Javier Calzada Vázquez

Dip. Javier Guerrero García

Dip. Carlos Alberto Puente Salas

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Director General: Dr. Héctor Juan Villarreal Páez

Director de Estudios de Presupuesto y Gasto Público: Roberto Ramírez Archer

Elaboró: Mtro. Ignacio Palos Rosales.
