

MONITOREO DE INGRESOS PETROLEROS

La Importancia del Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros

Rocío Moreno,
con la colaboración de David Dávila

La Importancia del Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros

Rocío Moreno,
con la colaboración de David Dávila

CONTENIDO

Introducción 5

¿Qué es un Fondo de Estabilización? 7

El Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros en México 9

¿Por qué México necesita un FEIP?..... 15

Iniciativas recientes que afectan de manera positiva al FEIP..... 19

Conclusiones 25

Bibliografía 27

La importancia del Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros

Esta publicación se realizó en el marco del Proyecto “Monitoreo de los Ingresos Petroleros”, gracias al apoyo del Open Society Institute.

Autor: Rocío Moreno con la colaboración de David Dávila
Diseño Gráfico: DEIKON
Impresión: Mono Comunicación, S.A. de C.V.

© 2004, Fundar Centro de Análisis e Investigación
Popotla 96-5; Tizapán San Angel; México D.F.
Impreso en México / Printed in Mexico

Fundar Centro de Análisis e Investigación A.C. es una institución independiente, plural e interdisciplinaria dedicada al análisis de problemas relacionados con la democracia de México. La principal línea de trabajo de la organización es el análisis de presupuestos públicos.

Introducción

México es un país que depende en gran medida de los recursos petroleros. Desde hace aproximadamente dos décadas, los ingresos del sector público se encuentran compuestos en un 30 por ciento por ingresos provenientes de la venta, producción y explotación de los hidrocarburos. Esta dependencia ha ocasionado un problema principal: los ingresos del sector público son sensibles ante variaciones en el precio del petróleo, ocasionando que cuando éste disminuye, el presupuesto del gobierno federal también, provocando recortes en el gasto y, principalmente, en rubros sociales.

En México existe un Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros que desde 5 años pretende blindar a la economía de las caídas abruptas en el precio del petróleo; sin embargo, el fondo ha sido regulado y utilizado por la Secretaría de Hacienda de forma discrecional, haciendo imposible que rinda los beneficios que justificaron su origen. Por esta razón, es importante establecer mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que regulen al fondo para garantizar su uso óptimo en vez de desaparecerlo, como se ha argumentado en últimas fechas.

A continuación enunciaremos las razones que respaldan y justifican la necesidad de tener un fondo de estabilización, sobre todo en una economía como la mexicana que depende en gran medida de los recursos petroleros.

¿Qué es un Fondo de Estabilización?

Los Fondos de Estabilización son un mecanismo que han adoptado varios países (Alaska, Chile, Noruega, Kuwait, Venezuela, México, entre otros) para solucionar los problemas que enfrentan cuando el ingreso del sector público depende en gran medida de los recursos provenientes de la venta de algún recurso natural no renovable, como el petróleo.

Hay dos razones principales por las cuales es importante tener un Fondo de Estabilización:

1. Funcionan como un fondo de ahorro que podrá ser utilizado cuando el bien no renovable se termine.
2. Eliminan la vulnerabilidad de la economía, provocada por la fluctuación de los mercados.

En el primero caso, se busca extender el valor de un recurso natural hacia el futuro, atendiendo criterios de conservación y previendo su agotamiento.¹ En el segundo caso, este tipo de fondos suavizan el impacto negativo en el gasto gubernamental y, al mismo tiempo, ayudan a planear el gasto futuro. Los recursos del Fondo pueden ser utilizados cuando los ingresos petroleros o tributarios —dos variables sumamente volátiles y, por lo tanto, poco predecibles— sean menores a los esperados. Estos fondos permiten tener un presupuesto balanceado, evitando contraer deuda, aumentar impuestos o hacer reducciones al gasto, acciones que podrían agravar la situación debido a la naturaleza cíclica de la economía. De esta forma, al evadir la vulnerabilidad de la economía producida por las fluctuaciones del mercado petrolero, se puede contar con una mejor planeación del gasto futuro.

¹ Juan Carlos Quiroz, *Recursos Naturales e Ingresos Fiscales en México: Retos presupuestarios y sector energético*, México, Fundar, 2004, p.46.

Adicionalmente, un fondo de estabilización ayuda a evitar el gasto desmedido durante las épocas de bonanza en proyectos que, bajo otras circunstancias, no serían viables. Es decir, evitan el gasto irresponsable y desincentivan la corrupción.

El Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros en México

Durante el 2000, el gobierno mexicano creó el Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros (FEIP) por recomendación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), tras la presentación de su informe de abril 1999. En dicho informe, la OCDE sugería aumentar la recaudación fiscal y reducir la dependencia de las finanzas públicas de las fluctuaciones en los mercados petroleros. Con este fin, aconsejó crear un fondo "independiente de las finanzas públicas" para absorber los "efectos directos de las fluctuaciones a corto plazo de los precios del petróleo".² Adicionalmente, la organización recomendó establecer un precio de referencia bajo en los presupuestos, con el fin de crear recursos excedentes, los cuales se destinarían al fondo.

Cabe señalar que esta recomendación surgió en una época en la que el mercado petrolero sufrió varias fluctuaciones: 1997 y 1999 se caracterizaron por los altos precios del petróleo, mientras que 1998 no tuvo la misma suerte. Durante ese año, el precio internacional de la mezcla mexicana del petróleo estuvo 5 dólares por debajo del precio que se había estimado para el ejercicio fiscal 1998. Por esta razón, el presupuesto federal tuvo que ser ajustado para compensar la caída en los ingresos petroleros. El recorte fue de 31,764 millones de pesos.

De acuerdo a un estudio hecho por la OCDE, el gasto gubernamental de estos tres años estuvo relacionado directamente con los cambios en el precio del petróleo: cuando éste fue superior al proyectado, el gasto también aumentó; mientras que cuando el precio cayó, el gasto sufrió recortes. Estos cambios fueron hechos para mantener el déficit que se había proyectado al inicio del año. A pesar de que estos cambios no ocasionaron problemas en las finanzas públicas, sí se recomendó que se adoptaran medidas que ayudaran a estabilizar el presupuesto.

² La Jornada, 25 de noviembre 2001, www.jornada.unam.mx

El FEIP fue incluido en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2000 y fue formado con una aportación inicial de 5,839 millones de pesos. El objetivo principal con el que fue creado fue el de aminorar el efecto sobre las finanzas públicas y la economía nacional, cuando los ingresos por exportación de petróleo disminuyeran debido a cambios en el precio o volumen de exportación de petróleo. Los recursos que se utilizaron para constituir este fondo surgieron del hecho de que durante 1999 el precio promedio de la mezcla mexicana de petróleo fue superior al precio estimado en la Ley de Ingresos en 6 dólares, ocasionando que hubiera ingresos excedentes. Para los años subsecuentes, los lineamientos que estipularon cuántos recursos ingresarían al fondo se plasmaron en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para cada ejercicio fiscal.

Inicialmente, la idea de “ahorrar” ingresos excedentes para blindar la economía en caso de que hubiera una caída inesperada del precio del petróleo fue abalada por los legisladores. De acuerdo al Decreto de Presupuesto del 2000 -documento oficial donde se incluyen los lineamientos de distribución de los ingresos excedentes- el 40 por ciento de los ingresos excedentes deberían destinarse al FEIP, mientras que el restante 60 por ciento se etiquetaría para amortizar la deuda pública. Sin embargo, poco a poco esta perspectiva fue cambiando junto con las prioridades.

CUADRO I.
Lineamientos de Distribución de los Ingresos Excedentes

Aprobado 2001	Proyecto 2002	Aprobado 2002	Proyecto 2003
33% FEIP	33% FEIP	33% FEIP	33% FEIP
33% Balance Económico Sector Público	33% Balance Económico Sector Público	33% Balance Económico Sector Público	33% Balance Económico Sector Público
34% Infraestructura Sur-sureste Agua Potable y Alcantarillado Proyectos Explotación	34% Infraestructura Sur-sureste Agua Potable y Alcantarillado Proyectos Explotación	34% Infraestructura Sur-sureste Agua Potable y Alcantarillado Proyectos Explotación	34% Infraestructura Sur-sureste Agua Potable y Alcantarillado Proyectos Explotación

Aprobado 2003	Proyecto 2004	Aprobado 2004	Proyecto 2005	Aprobado 2005
25% FEIP	33% FEIP	25% FEIP	25% FEIP	25% FEIP Balance Público
25% Balance Económico Sector Público	33% Balance Económico Sector Público	25% Balance Económico Sector Público	25% Balance Económico Sector Público	25% Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros
50% Gasto en Inversión en Infraestructura en las Entidades Generación de Empleos	34% Gasto en Inversión en Infraestructura en Programas y Proyectos Federativas	50% Programas y Obras de Infraestructura en las Entidades	50% Gasto Inversión PEMEX	50% Infraestructura PEMEX

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Iniciativa de Ley de Ingresos y la Ley de Ingresos 2000,2001,2002,2003,2004 y 2005

Como se observa en el Cuadro I, inicialmente el FEIP recibió el 40 por ciento de los recursos excedentes; posteriormente, bajó a 33 por ciento. Actualmente, el FEIP recibe el 25 por ciento de los recursos. Esto se debe a que el decreto es un documento que debe ser aprobado año con año por los legisladores, lo que ha convertido la cantidad de recursos que se destinen al FEIP en un asunto totalmente dependiente de la agenda y las prioridades.

Cabe aclarar que además de que el porcentaje de recursos que recibe el fondo ha ido disminuyendo, este porcentaje no se calcula del total de ingresos excedentes obtenidos durante el ejercicio fiscal. De acuerdo al artículo 23, inciso j del Decreto de Presupuestos³, "se aplicará, una vez descontado en su caso el incremento en el gasto no programable". Es decir, primero se descuenta de los ingresos excedentes el aumento que hubo en el gasto, posteriormente se calculan los porcentajes de recursos que irán para el fondo y para los otros rubros contenidos en el decreto. Por ejemplo, durante 2004 el FEIP recibió únicamente el 7 por ciento del total de ingresos excedentes. Este lineamiento ha ocasionado que se utilicen los recursos excedentes de una forma arbitraria y discrecional.

Otra ley que permite la discrecionalidad en el ejercicio del gasto es la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (LPCGP), la cual establece que el Ejecutivo Federal puede asignar los recursos adicionales a los programas que considere convenientes y autorizar los traspasos de partidas cuando sea procedente. Dicho artículo ha generado discrecionalidad en las facultades del Ejecutivo, provocando que la distribución de los excedentes se lleve a cabo sin ningún control. Al mismo tiempo, la Cámara de Diputados no ha podido fiscalizar el uso de los recursos excedentes, ya que no tiene conocimiento de la generación de recursos adicionales y su distribución hasta meses después, cuando los recursos ya han sido ejercidos. En la práctica, no existe ningún contrapeso a la hora de decidir hacia dónde deben ir los recursos adicionales. Esto ocasiona que los recursos excedentes sean destinados a gasto corriente, sin que normen criterios de priorización ni transparencia.

³ Este artículo no varía en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación de los años 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005. Lo único que varía año con año es la distribución de los recursos excedentes, es decir, el porcentaje que se va para cada rubro.

CUADRO II.
Evolución del Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros
(Millones de pesos)

	2000				2001				2002			
Trimestres	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV		
Total	5,839	9,133	9,455	9,671	8,966	8,052	196	71	72	74		
Rendimientos			322	538	218	192	145	45	1	193		
Erogaciones					-924	-1,106	-8,000	-170		-8,171		

	2003				2004				2005		
Trimestres	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III
Total	75	76	77	6,276	6,381	7,726	6,238	11,608	11,939	12,234	10,239
Rendimientos	2	1						405	228	523	682
Erogaciones					105	-1,259	-4,448	-6,649	0	0	-2,258

FUENTE: Informes sobre la situación económica
2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005.

Si analizamos la evolución que ha tenido el Fondo de Estabilización, encontramos que únicamente ha acumulado 12,234 millones de pesos durante sus 5 años de vida, esto a pesar de que estos últimos 2 años el precio internacional del petróleo se ha encontrado en niveles históricos. Los bajos niveles de ahorro se deben, en gran medida, a que durante 2002 los ingresos del sector público durante el primer trimestre fueron inferiores a los proyectados dentro de la Ley de Ingresos. Por esta razón, se autorizó la erogación de 8,000 millones de pesos del Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros, a pesar de que sus reglas de operación indican que únicamente se podrá utilizar hasta un 50 por ciento de sus recursos. En ese año, la cantidad de recursos que tenía el fondo ascendía a 8,052 millones de pesos.

Estas disminuciones en los recursos del FEIP se encuentran íntimamente relacionadas con la discrecionalidad en el ejercicio del gasto y con la falta de rendición de cuentas. El problema está en que la operación del Fondo se encuentra a cargo del Comité Técnico del Fideicomiso, el cual está integrado por los titulares de las Subsecretarías de Ingresos y de Egresos de la Secretaría de Hacienda. Adicionalmente, de acuerdo a las reglas de operación del fondo, el Comité tiene la capacidad de "autorizar el monto de los recursos

que, en su caso, deberán retirarse del patrimonio del Fondo para compensar una caída de los ingresos por exportación de petróleo considerados en la Ley de Ingresos de la Federación".⁴ Este poder ocasiona que no existan contrapartes que puedan asegurar el buen funcionamiento del fondo y que limiten su uso discrecional.

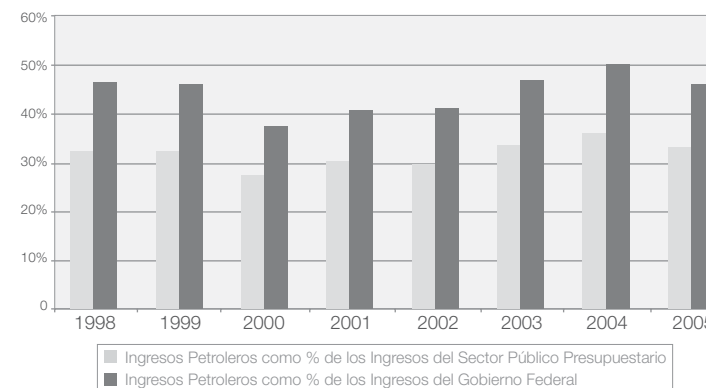
La realidad es que ninguno de los documentos gubernamentales fijan mecanismos de transparencia y rendición de cuentas para garantizar que estos recursos excedentes estén siendo ejercidos de forma eficiente y no discrecional. Sin estos lineamientos, no hay garantía de que el gobierno no esté gastando los recursos provenientes de recursos no renovables en proyectos que no serían viables bajo otras circunstancias --o que carecen de trascendencia en la solución de asuntos prioritarios para el país.

⁴ Reglas de Operación del FEIP, Artículo 3, fracción 6, *Diario Oficial de la Federación*, marzo 15, 2001.

¿Por qué México necesita un FEIP?

En años recientes, las finanzas del sector público han dependido en gran medida de los ingresos petroleros: éstos han representado en promedio el 30 por ciento de los ingresos públicos. Cabe aclarar que este porcentaje ha comenzado a aumentar.

CUADRO III.
Ingresos Petroleros como porcentaje de los Ingresos del Sector Público y como porcentaje de los Ingresos del Gobierno Federal



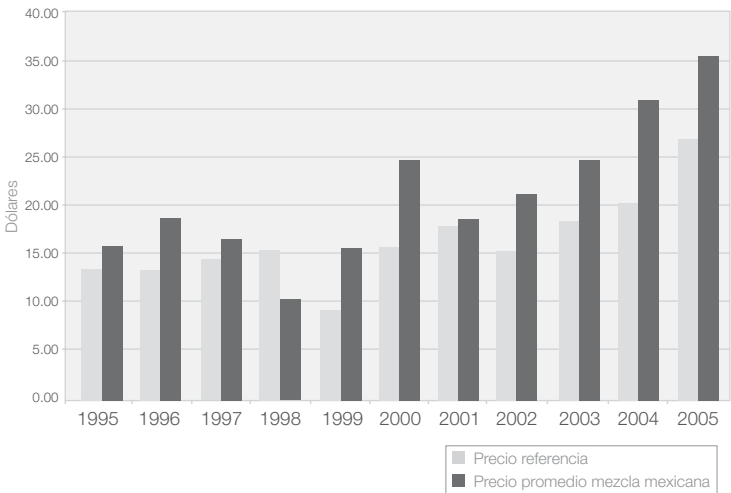
FUENTE: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública 1998, 1999 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005.

Desde 1998 hasta 2002, los recursos petroleros representaron, en promedio, un tercio de los ingresos del sector público. A partir de 2003, los ingresos petroleros han comenzado a ser una entrada mucho más fuerte de recursos, ocasionando que la dependencia vaya en aumento. Durante 2004 los ingresos petroleros representaron el 36 por ciento de los ingresos del sector público, así como el 50 por ciento de los recursos del Gobierno Federal. De hecho, los recursos que ingresan por la venta,

explotación y producción de petróleo son dos veces los recursos que ingresan por la recaudación del impuesto al valor agregado (IVA).

Esta dependencia implica que en caso de que hubiera algún cambio abrupto en el precio de la mezcla mexicana de petróleo, las finanzas se verían severamente afectadas. Cabe señalar que los últimos años se han caracterizado por un comportamiento volátil del precio internacional del petróleo. Así como se han presentando años con caídas en el precio del barril, provocando recortes en el gasto, también se han observado años en los que el precio del petróleo ha sido muy superior al estimado, permitiendo la disposición de recursos adicionales para distribuirse entre los diferentes programas y necesidades nacionales.

CUADRO IV.
Comparación entre el Precio Promedio de la Mezcla Mexicana de Petróleo Estimado y el Observado

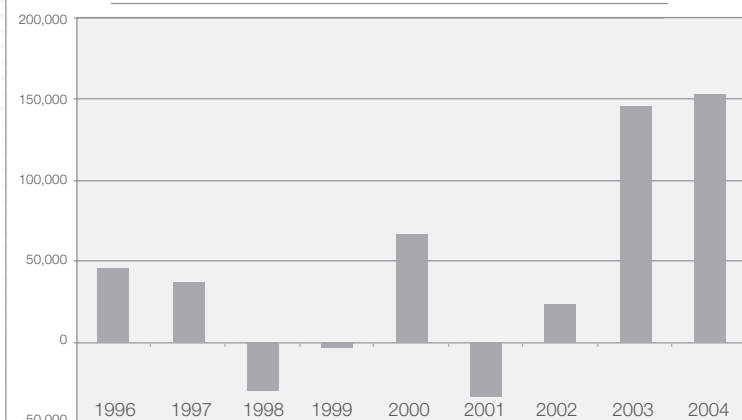


FUENTE: Elaboración propia con datos de PEMEX, www.pemex.com

Si hacemos un comparativo entre el precio promedio estimado y el precio observado de la mezcla mexicana del petróleo desde 1995 a 2005, encontramos que la diferencia entre ambos, en la mayor parte de los casos, es superior a los 2 dólares. En este periodo se observa que casi todos los años el precio del petróleo ha sido superior al proyectado en la Ley de Ingresos, debido a una tendencia alcista en el mercado petrolero. Sin embargo, durante 1998 el mercado petrolero se desplomó, ocasionando que el precio fuera inferior en 5 dólares. Esta caída ocasionó que los ingresos del sector público fueran inferiores en 23,000 millones de pesos. Adicionalmente, durante 2001 el precio del petróleo fue superior al proyectado, únicamente en 60 centavos de dólar.

Debido a esta volatilidad en el mercado petrolero, ha sido muy difícil estimar año con año la cantidad de recursos con los que contará el Gobierno Federal durante el ejercicio fiscal, dificultando la asignación presupuestaria. Hasta la fecha no se ha llevado a cabo una reforma fiscal que garantice un aumento en la recaudación, de tal forma que se pudiera comenzar a diversificar la entrada de recursos. Mientras esto no suceda es importante tener un Fondo de Estabilización, sobre todo en esta época en la que el precio del barril del petróleo se encuentra en niveles históricos, para ahorrar los recursos excedentes. Esto ayudará a suavizar el consumo a lo largo del tiempo.

CUADRO V.
Variación en el Gasto Público (Millones de pesos)



FUENTE: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003 y 2004.

Si analizamos las variaciones que ha tenido el gasto, encontramos que hay una relación positiva entre gasto e ingresos excedentes -mientras más recursos adicionales, mayor es el gasto del sector público y viceversa. Con esto podemos afirmar que no existe una política de largo plazo que prevenga alguna caída en el precio del petróleo, sino que más bien son políticas cortoplazistas que pretenden gastar los recursos en el mismo momento en el que entran; además son utilizados, en su mayoría, en gasto corriente.

La realidad es que las fluctuaciones de los mercados y la dificultad de estimar los ingresos y de asignar el gasto son razones suficientes para darnos cuenta de la necesidad de tener un Fondo de Estabilización que pueda amortiguar la economía de cualquier choque externo provocado por el mercado petrolero. México es un país que depende en gran medida de los ingresos petroleros; por esta razón debemos comenzar a tener políticas de largo plazo, que permitan extender los recursos hacia el futuro.

Iniciativas recientes que afectan de manera positiva al FEIP

Las oscilaciones en el precio internacional del petróleo han ocasionado que en los últimos años, la Cámara de Diputados y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) tengan dificultad en llegar a un acuerdo durante la discusión y aprobación de la Ley de Ingresos y el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación. Generalmente, la SHCP ha tendido a subestimar el precio internacional del petróleo con relación a las metas de ingresos petroleros de los legisladores, restringiendo el margen de la Cámara para reasignar el presupuesto para el siguiente ejercicio fiscal.

Durante la discusión del PPEF 2005, este escenario se suscitó de nuevo. La Cámara de Diputados fijó como meta un precio internacional del petróleo superior en 4 dólares al fijado en el proyecto de Ley de Ingresos por la SHCP.⁵ Funcionarios de Hacienda argumentaron que tras años de encontrarse en sus niveles máximos; la caída del precio del petróleo ocurriría en cualquier momento. En contraste, la Cámara argumentó que el establecimiento de un precio internacional más bajo únicamente provocaría que el gasto del siguiente año fuera injustificadamente menor. A lo anterior Hacienda se opuso, argumentado que resulta más fácil redistribuir recursos adicionales que recortar el gasto como consecuencia de menores ingresos por concepto de la venta del petróleo.

No obstante, terminada la discusión el precio de venta del barril se colocó 4 dólares por encima del enviado por Hacienda, quedando en 27 dólares en oposición al precio de 23 dólares propuesto por el Ejecutivo. Ello representó el precio más elevado aprobado por los legisladores en la presente administración.

⁵ La SCHP había propuesto un precio para la mezcla mexicana de petróleo de 24 dls. por barril, mientras que los Legisladores terminaron aprobado un precio de 27.

CUADRO VI.
Comparativo entre el precio Estimado y Precio Observado

	Precio del Petróleo propuesto por el Ejecutivo	Precio Aprobado
2000	15.50	15.00
2001	18.00	18.00
2002	17.00	15.50
2003	17.00	18.35
2004	20.00	20.00
2005	23.00	27.00

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Iniciativa de Ley de Ingresos y la Ley de Ingresos 2000,2001,2002,2003,2004 y 2005

Desde 2001 hasta 2004, el precio promedio de la mezcla mexicana de petróleo se había ubicado por debajo de los 20 dólares. Debido a la tendencia que presentó a lo largo de 2004 el precio del petróleo (u.s.\$30.26 precio promedio), para 2005 la estimación del precio fue mayor.

El establecimiento de un precio del barril más alto por parte de los legisladores en 2005 se encuentra relacionado con que al haber recursos adicionales, la distribución se ha prestado a la discrecionalidad y la falta de transparencia. Hasta ahora, durante el manejo de los recursos excedentes, no ha habido cabida para que la Cámara funcione como contraparte y establezca su punto de vista sobre el destino final de los recursos, pues el marco jurídico que regula la distribución de los recursos excedentes ha permitido la arbitrariedad en su distribución por diversas razones.

En primer lugar, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, en su artículo 25, establece que el Ejecutivo Federal puede asignar los recursos adicionales a los programas que considere convenientes y autorizar los trasposos de partidas cuando sea procedente, como ya se había señalado anteriormente. En ese sentido, dicho artículo ha generado un desequilibrio en las facultades del Ejecutivo, provocando la

distribución de los excedentes sin ningún tipo de control. Otro factor que ha impedido a la Cámara fiscalizar el uso de los recursos excedentes es que no tiene conocimiento de la generación de recursos adicionales y su distribución hasta meses después, cuando los recursos ya han sido ejercidos.

Aunque en ejercicios fiscales recientes se ha utilizado el Decreto de Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos para resolver algunos de los vacíos de la normatividad actual, su validez temporal ha restringido la capacidad de planeación en un marco económico de mediano plazo, provocando que el ejercicio del gasto en los años subsecuentes sea incierto.

Esta falta de “principios específicos para la planeación y programación del gasto público federal”⁶ ha sido retomada recientemente en la discusión del Proyecto de Ley de Presupuestos y Responsabilidad Hacendaria. El nuevo marco legal pretende lograr una reforma integral, que permita lineamientos en el ejercicio del gasto más claros y concretos. Lo que salta a la vista es que la especificidad con que el proyecto está redactado genera el riesgo de ocasionar mayores dificultades al Congreso, tanto en el análisis, como en la coordinación para la aprobación presupuestal.

Dentro del proyecto de Ley se incluye un artículo que señala que el sobrante de los ingresos, después de haber cumplido con los gastos señalados, y una vez que se haya determinado que los ingresos estimados no disminuyeron, se deberá distribuir de la siguiente manera:

- 25% al Fondo de Estabilización de las Participaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios;
- 25% al Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos;
- 50% al Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros.

⁶ Dictamen con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal de Presupuestos y Responsabilidad Hacendaria p.1.

La gran ventaja que representa incluir este artículo dentro de la nueva Ley de Presupuestos es que los criterios para la distribución de los excedentes estarían plasmados a nivel de la ley. Ello reduciría el margen para la discrecionalidad en las modificaciones. Como se expuso arriba, hasta ahora los criterios de distribución de los recursos excedentes habían tenido que presentarse en los Decretos del Presupuesto anualmente, ocasionado que según las prioridades del Ejecutivo durante el ejercicio fiscal, el porcentaje de distribución de cada uno de los fondos disminuyera. Lo anterior provocó que los recursos adicionales muchas veces se ocuparan para sufragar gasto corriente, por tan sólo mencionar un ejemplo. Adicionalmente, con esta reglamentación la existencia del FEIP no estaría ligada a la coyuntura política ni a las prioridades de cada gobierno o legislatura.

En ese sentido, sería pertinente prolongar la discusión legislativa para realizar un análisis más profundo de los alcances de la nueva ley para fomentar la transparencia y la rendición de cuentas en la aplicación de los ingresos excedentes. También sería recomendable incluir en dicha ley, especificaciones más puntuales para el papel que habrá de observar la Cámara de Diputados en el ejercicio de la fiscalización de los recursos.

Otras iniciativas de reforma que entraron dentro de la agenda legislativa fueron tres proyectos para reformar la Ley Federal de Derechos. Éste fue un proceso largo, pero necesario, que empezó hace un año con una iniciativa emitida por el Ejecutivo. Después de la aprobación del nuevo régimen fiscal de PEMEX en el Congreso de la Unión, continuó un proceso de discusión y concertación entre el Ejecutivo y la Conferencia Nacional de Gobernadores, que ventiló hacia el público algunas consideraciones importantes no previstas dentro de la propuesta original. En primer lugar, debido a la presión que ejercieron las entidades federativas, el Ejecutivo ejerció un veto al proyecto de reforma a la Ley Federal de Derechos, por el impacto negativo que ésta tenía sobre las finanzas estatales y del gobierno federal. El Ejecutivo reenvió una propuesta al Congreso que

conduce la transición del régimen fiscal de una forma gradual, lo cual aminoraría el efecto del régimen en las finanzas públicas.

Un aspecto importante del nuevo régimen fiscal de PEMEX es la inclusión del Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros. El artículo establece que un determinado porcentaje del valor del petróleo extraído al año se iría al FEIP. Este artículo otorgaría certidumbre a los recursos destinados al FEIP por concepto del Derecho Ordinario de Hidrocarburos. De acuerdo a estimaciones realizadas, el FEIP estaría recibiendo más de 30,000 millones de pesos anuales con el nuevo régimen fiscal de PEMEX. Estos recursos representan tres veces más recursos de los que tiene actualmente el fondo.

Así como es fundamental que esta negociación desemboque en un adecuado marco legal para la transparencia y rendición de cuentas de la empresa, que garantice el uso óptimo de los recursos adicionales que ingresarán en la paraestatal una vez que entre en vigor el nuevo régimen fiscal, también es fundamental asegurar un manejo con las mismas características a los recursos que se liberen para el gobierno federal, principalmente a través del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros. Es decir, delimitar los casos en los que podrán o no ser utilizados los recursos de este Fondo, de tal forma que se garantice su uso óptimo y eficiente.

Es importante que tanto la reforma a la Ley de Derechos, como la de la Ley de Presupuesto sean discutidas y votadas en paralelo. En primer lugar, debido a que ambas constituyen esfuerzos complementarios para diversificar fuentes de ingresos para el FEIP y la materialización de su objetivo primordial, el ahorro de recursos para amortiguar a la economía en épocas de menor prosperidad.

En segundo lugar, es importante que la nueva Ley de Presupuestos y Responsabilidad Hacendaria funcione como un mecanismo que asegure que los ingresos serán utilizados para los objetivos planteados, de tal suerte que se reduzca la discrecionalidad observada

en años anteriores. En ese sentido, sería deseable que la Ley terminara con el monopolio del control del FEIP que hasta ahora mantiene la Secretaría de Hacienda, y concediera mecanismos de evaluación al Poder Legislativo. El órgano que actualmente controla el uso de estos recursos no cuenta con ningún tipo de contrapeso o evaluación del Congreso en el manejo de estos recursos, siendo éste el que año con año ha aprobado la distribución de los ingresos excedentes. También sería importante que la nueva legislación concediera un papel de mayor control a la Auditoría Superior de la Federación y al Poder Legislativo en general.

Conclusiones

El Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros es un instrumento que debe continuar sirviendo para blindar a la economía en caso de una caída abrupta en el precio internacional de la mezcla mexicana del petróleo. Es decir, dicho fondo deberá servir para reducir la volatilidad de las finanzas públicas por el vaivén de los precios del petróleo. Su importancia radica en que los ingresos del sector público dependen en gran medida de los ingresos petroleros y esta dependencia ha ido en aumento en los últimos años. Adicionalmente, las estimaciones hechas por la Secretaría de Hacienda no han sido del todo acertadas, ocasionando que los ingresos proyectados como recaudación tributaria sean menores. Esto ha provocado que el Fondo sea utilizado como una gran bolsa de ajuste en vez de utilizarlo como una reserva. Por esta razón, es necesario que las autoridades comiencen a tener una visión de largo plazo y empiecen a ahorrar los recursos provenientes de la venta de un recurso no renovable.

Para que el fondo funcione y cumpla sus objetivos primordiales es necesario que se acote la discrecionalidad con la que el Ejecutivo dispone de los ingresos excedentes que genera la extracción, producción y venta del petróleo. Las autoridades mexicanas no han aprovechado la gran oportunidad de los altos precios del petróleo para transferir una mayor cantidad de recursos al Fondo de Estabilización Petrolera. Esto ha incitado que la cantidad de recursos con los que cuenta el Fondo sean bajos e insuficientes para cubrir una caída significativa en el precio de petróleo.

Adicionalmente, es imperativo que se comiencen a hacer reformas a la Ley Federal de Presupuestos, Contabilidad y Gasto Público para que el gobierno no continúe utilizando los recursos del Fondo en rubros que no reflejan las prioridades del país, como lo es el gasto corriente. Es necesario que se delimite el uso de los recursos del Fondo de Estabilización y que la Cámara de Diputados comience a fungir como una contraparte a la hora de la toma de decisiones en cuanto a los ingresos petroleros.

Bibliografía

- 1) Tsalik, Svetlana. *Caspian Oil Windfalls: Who will Benefit?*, Caspian Revenue Watch, Open Society Institute, 2003.
- 2) Quiroz, Juan Carlos. *Recursos Naturales e Ingresos Fiscales en México: Retos Presupuestarios y Sector Energético*, México, Fundar, 2004.
- 3) Gelb, Alan. *Oil Windfalls Blessing or Curse?*, World Bank, 1988.

Informes

- 1) SHCP, " Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública," cuarto trimestre de 2000.
- 2) SHCP, " Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública," cuarto trimestre de 2001.
- 3) SHCP, " Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública," cuarto trimestre de 2002.
- 4) SHCP, " Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública," cuarto trimestre de 2003.
- 5) SHCP, " Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública," cuarto trimestre de 2004.
- 6) SHCP, " Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública," tercer trimestre de 2005.

Legislación

- 1) Proyecto de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2000,2001, 2002, 2003, 2004 y 2005.
- 2) Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2000,2001, 2002, 2003, 2004 y 2005.
- 3) Proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones del capítulo XII, del título segundo de la Ley Federal de Derechos.
- 4) Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.



fundar

Centro de Análisis e Investigación