

QUE ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, Y REFORMA EL ARTÍCULO 31 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, SUSCRITA POR LA DIPUTADA MARCELA GUERRA CASTILLO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

La suscrita, diputada integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que le otorgan los artículos 70, 71, fracción II, y 72, apartado h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 55, fracción II, 62, 63 y demás relativos y conexos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan un artículo 31 Bis, un inciso i) de la fracción I del artículo 40 y un inciso g) de la fracción VIII del artículo 42 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y se reforma el artículo 31, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En el marco de la división de poderes, la presente iniciativa busca fortalecer el diálogo y entendimiento entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo en materia de fijación de los precios administrados de las gasolinas y el diesel, respetando el marco de atribuciones normativas que tiene el Ejecutivo para su fijación. Su objetivo es solicitarle al Ejecutivo que informe, a través de un anexo técnico que deberá acompañar a la iniciativa de Ley de Ingresos, sobre el calendario de ajustes previstos en el año fiscal correspondiente con su memoria de cálculo y desagregación de la estructura de precios de las gasolinas y el diesel, destacando los componentes que se prevé sufrirán variaciones.

También se contempla que una vez aprobada la Ley de Ingresos, con base en el anexo técnico previsto en el párrafo anterior, solamente se podrán modificar por parte de la autoridad administrativa el calendario de ajustes en precios, informando previamente al Legislativo con la debida motivación y fundamentación y bajo un escenario grave y excepcional que ponga en riesgo la estabilidad de las finanzas públicas del país.

Como resultado de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1981, el Ejecutivo federal asumió la responsabilidad de establecer los precios a bienes como gasolinas, diesel, gas, electricidad. Así, en México existen un conjunto bienes y servicios, incluyendo las gasolinas y el diesel, que son producidos y ofertados bajo esquemas de competencia imperfecta, puesto que los provee el gobierno federal, como consecuencia, la determinación de sus precios no responde a criterios de mercado.

De acuerdo al artículo 31, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública vigente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la encargada de establecer los precios de los bienes y servicios de las empresas públicas. Por lo anterior, el precio al público de las gasolinas y el diesel es administrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que para su determinación aplica criterios de eficiencia económica y saneamiento financiero y su provisión corre a cargo de Petróleos Mexicanos (Pemex).

Una de las características más importantes de este sistema de precios administrados en México es que, frente a "shocks" económicos internos o externos, sus ajustes son más lentos que los registrados en mercados con intensa competencia. En contrapartida, en Estados Unidos, ante la presencia de "shocks" económicos, internos o externos, los precios de las gasolinas y el diesel se ajustan de manera automática y casi simultánea.

La existencia de estos sistemas de precios en México y Estados Unidos, diametralmente opuestos, es la explicación de la existencia del subsidio a las gasolinas y el diesel a favor de los consumidores del país, porque ante los altos precios internacionales del petróleo, "shock" externo, el deslizamiento de los precios de estos petrolíferos fue superior en Estados Unidos que en México.

El precio al público de las gasolinas está compuesto, entre otros, por un precio productor, comisión a las estaciones de servicios, fletes y los impuestos al valor agregado y especial sobre producción y servicios. El precio productor

de Pemex es la suma de la referencia internacional, un costo de logística y un costo de manejo. Posteriormente se adiciona el IEPS para los estados.

Los precios de referencia de los combustibles se toman de los precios de las gasolinas y diesel en el mercado "spot" de Houston. Debido a que los precios de las gasolinas y el diesel en el mercado "spot" de Houston varían prácticamente todos los días, mientras que en México los precios al público son fijos (o con ajustes predeterminados), la tasa del IEPS es variable, constituyéndose en el elemento de ajuste entre el precio variable del mercado spot y el precio de venta al público en nuestro país. En consecuencia, cuando el precio de referencia sube, la tasa del IEPS disminuye, y viceversa.

Los altos niveles del precio del petróleo en el mercado internacional, han generado que se eleven los costos de producción de los combustibles que se elaboran a partir de este insumo, no obstante, en México, el precio al público de las gasolinas y diesel son administrados por el gobierno federal y no se han ajustado en las mismas proporciones en las que se ha incrementado los costos de producción, tanto para las gasolinas como para el diesel, originando el subsidio. Por ello, el subsidio a las gasolinas y el diesel se incrementó significativamente en el 2008 en México, porque el petróleo principal insumo para la elaboración de estos petrolíferos, registró altos precios en el mercado internacional, elevando sus costos de producción.

Hasta diciembre del 2007, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fundamentalmente ajustaba el precio de venta de la gasolina y el diesel con base en criterios inflacionarios, para evitar que los precios se rezagaran respecto a los costos de producción. Sin embargo, a partir de enero del 2008 modificó su metodología y adicionó dos factores:

La aplicación de cuotas a las ventas finales de gasolinas y diesel para el fortalecimiento del federalismo (incremento recaudatorio de las haciendas públicas estatales y municipales);

La eliminación gradual del subsidio, igualando el precio de venta de estos energéticos en el mercado interno con los precios de compra en el mercado internacional.

Con relación al primer factor, el Congreso de la Unión, en el artículo 1 de la Ley de Ingresos de la Federación estima, al inicio del ejercicio fiscal, la recaudación esperada por concepto de gasolinas y diesel a través del IEPS.

Esta estimación se divide en dos rubros:

Los reguladas en el artículo 2-A, fracción I de la Ley del IEPS que establecen la tasa aplicable en cada mes para la enajenación de gasolinas o diesel; y

Las reguladas en el artículo 2-A, fracción II de la Ley del IEPS que hacen referencias a las cuotas por las ventas finales de gasolinas y diesel y que se destinan a las entidades federativas para el fortalecimiento del federalismo.

Con base en la información proporcionada en la Ley de Ingresos de la Federación para los ejercicios fiscales 2007-2009, el Congreso de la Unión estimó que la recaudación de impuestos por la venta de las gasolinas y diesel serían de 19 mil 189.8 mdp en el año 2007; de 12 mil 348.3 mdp en el 2008; y para el ejercicio fiscal 2009 se estimó un subsidio por 105 mil 871.9 mdp. Es decir, las estimaciones realizadas por el Congreso de la Unión al inicio del ejercicio fiscal, en los años 2007 y 2008 no contemplaron un subsidio –una transferencia por el consumo– de gasolinas y diesel, por el contrario, se esperaba una recaudación de este impuesto.

Sin embargo, en los hechos la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y de los Informes de las Finanzas Públicas, dio a conocer cambios significativos a favor de los consumidores, vía diferencial de los precios internos respecto a los externos.

Es decir, para el año 2007, en lugar de haberse llevado una recaudación de impuestos por la venta de las gasolinas y diesel de 19 mil 189.8 mdp; operó un subsidio de 48 mil 324 mdp. Para el año 2008, en lugar de haberse llevado una recaudación de impuestos por la venta de las gasolinas y diesel de 12 mil 348.3 mdp, el subsidio observado fue de 192 mil 645. 10 mdp. Está por cuantificarse el diferencial entre el subsidio autorizado por el Congreso de la Unión de 105 mil 871.9 mdp y lo realmente operado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estas irregularidades, si bien pudieron haber estado justificadas, denotan la opacidad y falta de criterios transparentes para establecer estos precios.

Con relación al segundo factor de ajuste en los precios, establecido por el gobierno federal en el año 2008, bajo la tesis de la igualación de los precios de México con los de Estados Unidos para corregir el subsidio que favorece a los consumidores nacionales, se observa que ello ha incrementado la falta de transparencia y el margen de discrecionalidad con que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como se expondrá a continuación.

El argumento que esgrimió en su momento el Ejecutivo federal fue que la distribución del subsidio tiene una alta regresividad, al beneficiar a los hogares de los ingresos más altos, para lo cual hay consenso. Sin embargo, existen otros factores económicos que deberían evaluarse, como son su impacto inflacionario directo en el Índice Nacional de Precios al Consumidor (la ponderación que tienen en éste los precios administrados de bienes energéticos es del 7.8 por ciento) y el indirecto que se da por el incremento de los precios de otros bienes y servicios, provocando efectos perniciosos, principalmente para los segmentos más pobres de la población del país.

En este marco, el tamaño del subsidio medido en pesos por litro de petrolífero para junio del 2008 se comportó de la siguiente manera:

En México, el precio de la gasolina Premium era de 8.99 pesos por litro, el de la Magna era de 7.17 pesos por litro y del diesel era de 6.10 pesos por litro. De acuerdo con el Departamento de Energía de los Estados Unidos, en aquel país la gasolina Premium equivalente costaba 12.11 pesos por litro, la Magna equivalente costaba 11.53 pesos por litro y el diesel de bajo azufre costaba 12.39 pesos por litro.

Dada esta información, en junio del 2008, el subsidio a favor de los consumidores locales de la gasolina Premium era de 3.12 pesos por litro, para la Magna era de 4.36 pesos por litro y para el diesel era de 6.29 pesos por litro. Por ello, el subsidio a las gasolinas y el diesel se incrementó en México porque el petróleo, principal insumo para la elaboración de estos petrolíferos, registró altos precios en el mercado internacional, elevando los costos de producción de estos combustibles.

En Estados Unidos, los precios de las gasolinas y el diesel se incrementaron porque están indexados al comportamiento de los precios internacionales del petróleo. En México, estos precios no están indexados, como consecuencia, el subsidio aumentó, porque los precios internos se rezagaron respecto a los existentes en los Estados Unidos.

Sin embargo, es oportuno destacar que entre el segundo y el cuarto cuatrimestre de 2008, los precios internacionales del petróleo se redujeron drásticamente. El promedio del crudo de referencia West Texas Intermediate pasó de 124.10 a 58.36 dólares por barril y el barril de la mezcla mexicana de exportación pasó de 104.73 a 46.19 dólares por barril. Este hecho ocasionó que en Estados Unidos, los precios de las gasolinas y el diesel descendieron durante este periodo, coincidiendo con la caída de los precios internacionales del petróleo. En México los precios de estos petrolíferos continuaron incrementándose durante esta coyuntura. Bajo este escenario, se percibe que la política de precios de las gasolinas y diesel instrumentados en México se ha vuelto obsoleta y se considera prioritaria su revisión e impulso de un nuevo marco normativo y regulatorio que coadyuve a una mayor transparencia en la metodología y criterios del Ejecutivo para establecer ajustes en sus precios.

Por lo anterior, se propone adicionar un artículo 31 Bis de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en el que se establece un anexo técnico que incluya el método que se deberá seguir para determinar los precios de las gasolinas y el diesel, además de darle la facultad a la Cámara de Diputados para su revisión. Asimismo, se adiciona un inciso i) de la fracción I del artículo 40 y un inciso g) de la fracción VIII del artículo 42 de la misma Ley de

Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, con la finalidad de incluir en la Ley de Ingresos un anexo técnico que explique la metodología que se utiliza para la determinación de los ajustes a los precios de las gasolinas y el diesel y de que las estimaciones de ingresos sean congruentes con el calendario de ajustes a los precios de las gasolinas y el diesel.

Asimismo, se considera pertinente reformar el artículo 31, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con la finalidad de diferenciar los ajustes a los precios de las gasolinas y el diesel de los demás bienes de la administración pública federal.

Por lo expuesto, someto a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adicionan un artículo 31 Bis, un inciso i) de la fracción I del artículo 40 y un inciso g) de la fracción VIII del artículo 42 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; y se reforma el artículo 31, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Artículo Primero. Se adicionan un artículo 31 Bis, un inciso i) a la fracción I del artículo 40 y un inciso g) a la fracción VIII del artículo 42 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para quedar como sigue:

Artículo 31 Bis. Respecto de los precios de las gasolinas y diesel se establecerá a lo siguiente:

El Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al elaborar la iniciativa de Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal correspondiente, con base en lo previsto en la fracción IV del artículo 74 constitucional, establecerá los ajustes de los precios de las gasolinas y diesel.

Dichos ajustes de precios deberán justificarse por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en un anexo técnico, el cual deberá contar con el calendario previsto de ajustes a los precios de las gasolinas y el diesel a lo largo del año fiscal correspondiente, además de la estructura de los precios de forma desagregada, destacando los componentes de dicha estructura de precios que sufrirán variaciones y la relación de precios internos respecto de los externos.

El anexo será revisado y observado por la Cámara de Diputados con apoyo del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas a efecto de dictaminar y, en su caso, aprobar la Ley de Ingresos. Aprobada la Ley de Ingresos, solamente se podrán modificar por parte de la autoridad administrativa el calendario de ajustes en los precios de las gasolinas y el diesel, informando previamente a la Cámara de Diputados, con la debida motivación y fundamentación, bajo un escenario grave y excepcional que ponga en riesgo la estabilidad de las finanzas públicas del país.

Artículo 40. ...

I. ...

a) a h). ...

i) Un anexo técnico en los términos previstos en el artículo 31 Bis de esta ley.

II. ...

Artículo 42. ...

I. a VII. ...

VIII. ...

a) a f). ...

g) Las estimaciones de ingresos serán congruentes con el calendario de ajustes a los precios de las gasolinas y el diesel, conforme a lo dispuesto en el artículo 31 Bis.

IX. ...

Artículo Segundo. Se reforma la fracción X del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar como sigue:

Artículo 31. ...

I. a IX. ...

X. Establecer y revisar las bases para fijar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, o bien, las bases para fijarlos, escuchando a la Secretaría de Economía y con la participación de las dependencias que correspondan. En el caso de los precios de las gasolinas y el diesel, se estará a lo dispuesto en el artículo 31 Bis de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

XI. a XXV. ...

Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de enero de 2010.

Diputada Marcela Guerra Castillo (rúbrica)