

MONITOREO Y ANÁLISIS
DEL GASTO PÚBLICO

Serie INGRESOS PETROLEROS

Recursos Naturales e Ingresos Fiscales en México:

Retos Presupuestarios
y Sector Energético

Juan Carlos Quiroz, con la colaboración de Jorge Romero

fundación

Serie INGRESOS PETROLEROS

Recursos Naturales e Ingresos Fiscales en México:

Retos presupuestarios
y sector energético

Juan Carlos Quiroz, con la colaboración de Jorge Romero

RECURSOS NATURALES E INGRESOS FISCALES EN MÉXICO: Retos presupuestarios y sector energético.

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

Autores: Juan Carlos Quiroz, con la colaboración de Jorge Romero

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.

CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN	5
II. SITUACIÓN DEL SECTOR ENERGÉTICO EN MÉXICO	9
Propuestas para incrementar la inversión y efectos sobre la seguridad jurídica	14
El papel de la sociedad civil	18
III. EL RETO DEL IMPACTO DE LOS RECURSOS PETROLEROS EN LAS FINANZAS PÚBLICAS	21
Finanzas públicas e ingresos petroleros	22
Ajustes al gasto público y esfuerzos por incrementar la transparencia	32
Estructura administrativa de PEMEX	36
Las reservas de hidrocarburos, un área donde la transparencia es necesaria	39
Algunas observaciones	44
IV. ALTERNATIVAS PARA REDUCIR LA VULNERABILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	46
Los Fondos de Estabilización de los Ingresos Petroleros	46
Creación y financiamiento del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros	48
Administración y utilización del FEIP	54
Algunas observaciones	60
V. CONCLUSIONES	62
VI. ANEXO	68
VII. BIBLIOGRAFÍA	72

I. INTRODUCCIÓN

La relación de México con el petróleo ha sido de gran importancia para el país en varios momentos de su historia, no sólo en términos económicos, sino también en su aspecto político. Desde su expropiación en 1938, los hidrocarburos han estado sujetos al control del Estado mediante Petróleos Mexicanos, la compañía que monopoliza las actividades estratégicas de este sector. Para muchos, esta situación representa también el ejercicio más importante de la soberanía del país. Además, los ingresos provenientes de la explotación, venta y procesamiento de los hidrocarburos han jugado un papel central en el financiamiento del Estado mexicano durante al menos las últimas dos décadas. En este periodo, independientemente de la contribución del sector petrolero a la economía, los ingresos petroleros se han mantenido constantes en alrededor de un tercio de las finanzas públicas.

Los efectos de la dependencia de ingresos provenientes de recursos naturales pueden ser muy diversos, incidiendo tanto en la actividad económica como en la política. Uno de los principales problemas de esta dependencia para el presupuesto es la volatilidad de los precios del petróleo. Cuando el presupuesto depende en gran medida de los recursos derivados del petróleo, la volatilidad de sus precios hace problemática la estimación de los ingresos y la planeación del gasto. Además, los tiempos de bonanza crean un incentivo para gastar en proyectos que, bajo otras circunstancias, podrían ser inviables; mientras las depresiones cíclicas provocan a menudo drásticas reducciones del gasto, afectando programas sociales, o bien la contratación de deuda para mantener el presupuesto constante.¹ Aunque estos efectos en el caso mexicano han merecido ya algunos estudios, la participación de organizaciones de la sociedad civil en el análisis de los ingresos petroleros, su utilización en tiempos de bonanza,

¹ Para una exposición más detallada de estos efectos véase: Svetlana Tsalik, *Caspian Oil Windfalls: Who Will Benefit?*, Caspian Revenue Watch/Open Society Institute, 2003, pp. 3-7.

los efectos de la caída de los precios en el gasto social, y las políticas diseñadas para aislar el presupuesto de la volatilidad del sector es algo nuevo. En particular, Fundar busca hacer un aporte al tema desde su preocupación por la transparencia y la rendición de cuentas en la administración del presupuesto.

En los últimos años, México ha realizado significativos avances en materia de transparencia y rendición de cuentas. Ejemplo de ello son la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información y la creación de un instituto ciudadano para aplicarla, así como el establecimiento de la Auditoría Superior de la Federación². Ambas instituciones sin duda contribuirán a fortalecer el control sobre el presupuesto y permitirán acceder a la información necesaria para enriquecer el debate público. Estos instrumentos deben ser utilizados por la sociedad civil para participar en un debate que debería interesar a todos: el de las reformas necesarias para el desarrollo de México. Dos de las principales son las reformas fiscal y energética, íntimamente ligadas en virtud de que el sector energético es el principal contribuyente de las finanzas públicas. La reforma del sector energético propone revertir la caída sistemática en las reservas de hidrocarburos, cubrir la demanda creciente de energéticos y reducir las importaciones de gas natural y petrolíferos. Sin embargo, la implementación de estas políticas enfrenta un complicado panorama por la importancia política y económica del petróleo en México.

De acuerdo con los partidarios de las reformas, el monopolio estatal en el sector energético se ha convertido en un obstáculo para el desarrollo sostenido y el sector público es incapaz de realizar las inversiones necesarias para hacerlo viable, por lo que se propone liberalizar algunas áreas y permitir inversiones privadas.³ Por otro lado, cualquier proyecto para realizar una reforma fiscal global debe tomar en cuenta la relación de las finanzas públicas con los ingresos provenientes del sector energético, especialmente de la actividad petrolera, con el fin de garantizar que el presupuesto cuente con fuentes de financiamiento suficientes, confiables y estables.

² El Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) fue creado en diciembre de 2002, conforme a lo que establece la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) 11 de junio de 2002. La Ley de Fiscalización Superior, publicada en el DOF el 27 de diciembre de 2000, se basa en una reforma a los artículos 72, 74, 78 y 79 de la Constitución, y crea la Auditoría Superior de la Federación.

³ De acuerdo con la Secretaría de Energía se requieren inversiones por hasta 139 mil millones de dólares, de aquí al 2009, de los cuales el Gobierno sólo puede financiar un 54 por ciento. Secretaría de Energía, *Programa Sectorial de Energía 2001-2006*, México, 2001.

El reto para México es tomar decisiones que permitan reducir el riesgo de que el sector energético se convierta en un cuello de botella para el desarrollo por la falta de inversiones, ya sea dirigiendo recursos públicos hacia inversiones en este sector, financiando con deuda la construcción de nueva infraestructura, o bien modificando la legislación vigente para permitir la participación de inversionistas privados con el objetivo de cubrir la demanda futura de energía. En los márgenes de estas decisiones se abren ventanas de oportunidad que la sociedad civil puede aprovechar—analizando las alternativas de reforma, sí, pero además involucrándose en la discusión y sacando provecho de los mecanismos de información disponibles para hacer que las decisiones que se tomen sean sometidas al mayor escrutinio público posible.

En los últimos diez años el marco normativo que regula el sector energético se ha reformado para promover esquemas limitados de inversión financiada con recursos privados en el sector eléctrico y petrolero. Además, se ha impulsado la liberalización en la distribución y venta de gas natural, se ha modernizado la estructura de PEMEX y, recientemente, se ha hecho una propuesta para modificar su régimen fiscal. Estas reformas han resultado insuficientes y actualmente se requiere un segundo impulso para garantizar el desarrollo del sector. En qué deberá consistir ese segundo impulso, específicamente, es un punto de desencuentro entre los distintos actores.

Una de las consecuencias de los procesos de ajuste en los noventa es que la disciplina fiscal se ha convertido en una piedra angular de la política económica, aceptada en mayor o menor medida por todas las fuerzas políticas, de manera que el endeudamiento público para financiar el gasto en inversión no es visto ya como una solución viable. Pero ésta es la única perspectiva compartida. En éste entorno de recursos limitados, cómo financiar la inversión y garantizar el desarrollo del sector, cómo prever la estabilidad y consistencia en los ingresos públicos, y cómo avanzar hacia la suficiencia recaudatoria son temas que dependen en buena medida del debate en torno al régimen fiscal de PEMEX y su relación con las finanzas públicas.

Con o sin reformas estructurales de fondo, el panorama del sector energético sugiere que es importante fortalecer las capacidades de análisis de los partidos, los legisladores y la sociedad civil en su conjunto a fin de promover que las decisiones técnicas y financieras relacionadas con la insuficiencia presupuestaria se tomen de manera informada y no discrecional. Adicionalmente, y mientras las reformas sigan pendientes, es importante estudiar la vulnerabilidad del gasto público ante las variaciones en los precios del petróleo, a fin de

procurar que las modificaciones, cuando existan, sean adoptadas con transparencia, y sin afectar negativamente los programas sociales.

El presente estudio es una primera aproximación a estos temas. Busca explorar los límites y las características del debate que se centra en los recursos petroleros, a fin de señalar las alternativas y los retos en materia de transparencia, institucionalidad y rendición de cuentas. Con o sin reformas, el tema es importante para la sociedad civil, y aquí proponemos diversos puntos de entrada para el análisis y participación independiente.

El documento se divide en cuatro partes: en la primera se presenta una perspectiva general del sector energético en México. Aunque se describen las características del sector en su conjunto, para efectos de este estudio nos interesa particularmente el régimen fiscal de PEMEX, y los retos que genera la dependencia de los recursos petroleros. El segundo apartado describe la organización de la paraestatal, identificando las decisiones estratégicas pendientes desde la perspectiva de la coyuntura política actual en México. Asimismo, presenta las características del régimen fiscal y estudia la dependencia de las finanzas públicas en el sector, prestando particular atención a las condiciones de transparencia. El tercer apartado discute las medidas tomadas para reducir la vulnerabilidad de las finanzas públicas ante variaciones en el mercado petrolero, con la intención de desentrañar su funcionamiento y eficacia. Dadas las condiciones de acceso a la información, y la dinámica de negociación de los mecanismos, se discute si las medidas para reducir la vulnerabilidad de las finanzas públicas han funcionado o son insuficientes. Para ello se presenta un análisis del uso que se ha dado a los recursos, especialmente el impacto que ha tenido la creación del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros en reducir la vulnerabilidad de los ingresos públicos ante la volatilidad en el mercado petrolero internacional. Finalmente, en el apartado de conclusiones presentamos una síntesis de los retos y alternativas pendientes con o sin reformas estructurales, con particular énfasis en el papel de la sociedad civil en el proceso.

II. SITUACIÓN DEL SECTOR ENERGÉTICO EN MÉXICO

El petróleo ha jugado un papel central en el desarrollo económico de México. Concebido como el eje de la independencia económica después de su expropiación, la prioridad de Petróleos Mexicanos (PEMEX) entre 1939 y 1976 fue satisfacer la demanda de energéticos de un país en expansión económica. Aunque hacia 1920 México era el segundo productor mundial de crudo,⁴ el enfrentamiento con las compañías privadas y sus gobiernos también orientó a PEMEX hacia el mercado interno. La independencia económica parecía consistir en el éxito de una empresa nacional verticalmente integrada, que había logrado cubrir la demanda nacional recurriendo apenas a importaciones marginales de energéticos.

A mediados de los años setenta, los descubrimientos de nuevos yacimientos, el creciente control de los países productores, y el agotamiento de la sustitución de importaciones, hicieron que México cambiara su política petrolera y buscara abrirse un lugar en el mercado internacional. Al reanudarse las exportaciones de crudo en 1976, este sector se convirtió en una importante fuente de recursos para el sector público. En medio del optimismo por los altos precios del petróleo, el nuevo papel asignado al sector fue servir como motor del desarrollo nacional. La energía a bajo costo fue considerada como un impulso esencial para la industrialización. De acuerdo con algunas estimaciones, en 1979 los subsidios en forma de precios por debajo de los costos fueron equivalentes a 9 por ciento del producto interno bruto.⁵ Además, PEMEX siguió una política de compras nacionales. En 1986, casi 95 por ciento de los contratos de suministro fueron otorgados a proveedores nacionales. La creciente importación de suministros durante los ochenta tendría como principal damnificado al sindicato, que se había convertido en el principal contratista de la empresa.

⁴ En 1921 se alcanzó una producción máxima de 500,000 barriles diarios de petróleo. Ver Lorenzo Meyer, *El conflicto petrolero México EU*, El Colegio de México, México, 19, p.

⁵ Laura Randall, *The Political Economy of Mexican Oil*, Praeger Publisher, New York, 1989, p. 22.

La riqueza petrolera debía transformarse también en inversiones productivas y en el periodo de 1977 a 1981 hubo logros destacables, como las altas tasas de crecimiento económico, empleo e inversión. Sin embargo, el endeudamiento del gobierno ocasionado por las inversiones públicas y la falta de una reforma impositiva de carácter global hicieron que México resultara vulnerable a la caída en los precios internacionales del petróleo en 1982.⁶ La nueva política petrolera había tenido como objeto “mantener el modelo tradicional de crecimiento económico,”⁷ pero pronto se hizo evidente su crisis. Los recursos petroleros se usaron entonces para postergar una reforma fiscal que, de realizarse, incrementaría la carga impositiva en medio de una crisis económica y de altos índices de inflación. Esta política convirtió a PEMEX en un instrumento de recolección de la renta petrolera para beneficio del fisco. En 1960 PEMEX produjo 3.4 por ciento del PIB, 4.4 por ciento de la recaudación y 1 por ciento del petróleo importado por Estados Unidos. A mediados de los ochenta, PEMEX triplicó su aporte al PIB, su recaudación fue superior al 40 por ciento y, en 1987, exportó 9.8 por ciento del consumo de petróleo en Estados Unidos.⁸ En 2002, PEMEX contribuyó con tan sólo 3.8 por ciento al PIB, pero aportó 33 por ciento de los ingresos fiscales y 13 por ciento del consumo de crudo en los EU.⁹ De esta forma, los recursos petroleros permitieron mantener el control político, pero su importancia en las finanzas públicas limitó los cambios en el modelo económico.

Tras la crisis de 1982 México atravesó distintas etapas de reforma estructural y ajuste institucional que alteraron sustancialmente la estructura y capacidades del gobierno federal y los lineamientos y prioridades de la política económica. Sin embargo, a pesar de los profundos cambios en la estructura del Estado, y aunque algunas de estas reformas afectaron al sector energético, el control estatal sobre el petróleo y sobre el sector energético en general se han mantenido incólumes.

La base constitucional del papel del Estado en materia de energía se encuentra en los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución. El mandato constitucional establece que corresponde exclusivamente a la nación el dominio directo del petróleo y la conducción de la industria eléctrica nacional, es decir, generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. Adicionalmente, la propia

⁶ Gabriel Székely, *La economía política del petróleo en México, 1976-1982*, El Colegio de México, México, 1983, pp. 88 ss.

⁷ *Ibid.*, p. 141.

⁸ Laura Randall, *op. cit.*, p. 22.

⁹ Información de la Secretaría de Hacienda disponible en: www.shcp.gob.mx

Constitución establece una diferencia entre las funciones exclusivas del Estado y aquellas actividades de carácter prioritario para el desarrollo, en las cuales el Estado puede participar por sí mismo o en conjunto con los sectores privado y social, manteniendo la rectoría y otorgando concesiones o permisos. Aunque la Constitución asegura que PEMEX no constituye un monopolio, en los hechos lo es, pero esto es distinto a ser el propietario de los recursos. La explotación de los hidrocarburos es prerrogativa de PEMEX, pero el propietario es la Nación, a quien se paga mediante el régimen fiscal de la compañía los derechos correspondientes por su uso. Esta diferencia es importante porque muestra que la propiedad de los recursos del subsuelo no está definida por el tipo de explotación, sea este monopolístico o competitivo, sino por el régimen fiscal y los derechos cobrados por su explotación.

La industria petrolera nacional comprende la exploración y explotación de petróleo y gas, la refinación de petróleo, el procesamiento de gas natural y la petroquímica, así como todas las actividades productivas y de servicios vinculadas. De estas áreas sólo en dos se permite la participación del sector privado, producto de reformas impulsadas en la última década: la distribución y comercialización de gas natural, y la petroquímica secundaria.

En la última década, las mayores influencias sobre el sector energético han sido reformas legales directas, aunque no cambios constitucionales, y las modificaciones en la conducción de la política económica, particularmente la reducción de recursos de inversión y la estricta disciplina fiscal—producto de la cual la inversión en infraestructura se rezagó de manera importante. La década de los noventa inició con una profunda reforma estructural en diversos ámbitos, que abarcaron desde la reestructuración de la deuda externa y cambios en la política social, hasta la desincorporación y desregulación de sectores estratégicos importantes como las telecomunicaciones y el sector financiero. Durante la administración de Salinas de Gortari, entre 1989 y 1994, se realizaron 51 reformas constitucionales, dos de ellas al artículo 27, pero no se modificó la Constitución en materia del sector energético.

En este periodo, sin embargo, sí se modificaron las leyes secundarias. En 1992 se promulgó una nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios que establecía la reestructuración corporativa de PEMEX y promovía su modernización e internacionalización, a la vez que relajaba el control directo del gobierno sobre las decisiones de la paraestatal. Además de establecer una estructura organizativa distinta, con la nueva Ley iniciaron operaciones de manera relativamente autónoma cuatro filiales en la paraestatal y se creó PEMEX Internacional,

dedicado a la venta y adquisición de hidrocarburos en el mercado internacional. A pesar de esta nueva estructura, diseñada para incrementar la eficiencia de la empresa, las finanzas públicas se mantuvieron dependientes de los ingresos petroleros, en parte producto de la incapacidad para subsanar la insuficiencia recaudatoria.

Adicionalmente, en 1992 se reformó la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, aunque sin modificar los preceptos constitucionales. La reforma autorizó la inversión privada en la producción de energía eléctrica con propósitos de autoconsumo y co-generación. De esta manera, se trató de subsanar la incapacidad por parte del Estado de generar energía eléctrica al ritmo demandado por los consumidores, promoviendo que los inversionistas privados desarrollaran su propia infraestructura con el incentivo adicional de autorizarlos para exportarla o vender sus excedentes a la Comisión Federal de Electricidad (CFE).¹⁰ La reforma determinó la creación en 1993 de la Comisión Reguladora de Energía, encargada de controlar y regular la generación privada de energía eléctrica.¹¹ El éxito de esta iniciativa creó una mayor demanda de gas natural, evidenciando de paso las debilidades del sector, pues aunque existen yacimientos de este hidrocarburo en México, la falta de inversión ha llevado a depender de importaciones de gas desde Estados Unidos, un país que a su vez importa este recurso de otras regiones. Así pues, aunque en la generación de energía eléctrica se permitió la participación de capital privado, aliviando la carga fiscal del Estado en este aspecto, el gobierno federal se mantuvo como la única fuente de financiamiento para la exploración y producción de hidrocarburos.

Con el cambio de administración y la nueva crisis financiera en 1995, las condiciones del sector se dificultaron aún más. La crisis financiera requirió una restricción aún mayor del presupuesto público y el gasto en inversión en infraestructura se vio adversamente afectado. En 1995, una nueva ola de reformas al marco normativo autorizó la participación privada en el almacenamiento, transporte y distribución de gas natural.¹² En 1996 se reformó de nuevo el marco legal, a fin de distinguir la petroquímica básica, reservada en exclusiva al Estado, de la hasta entonces denominada secundaria, en la cual podían participar los particulares. A pesar de la apertura a la inversión privada de la petroquímica no básica, el sector privado no ha realizado inversiones en la medida esperada.

¹⁰ Hasta un límite de 30 Megawatts.

¹¹ Y posteriormente, con una nueva ola de reformas en 1995, encargada también de la regulación del mercado de distribución y comercialización de gas natural.

¹² Se reformó la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo en abril de 1995. La ley estableció principios generales para el desarrollo de la industria del gas y amplió las funciones de la CRE para participar también en la regulación de la industria del gas.

Finalmente, otra de las reformas destaca por su importancia. En diciembre de 1995 se aprobaron adiciones a la Ley General de Deuda Pública y reformas a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que buscaban promover directamente nuevos mecanismos de inversión en infraestructura. De esta manera se ajustó el marco legal para permitir (y promover) la realización de Proyectos de Impacto Diferido en el Registro del Gasto (PIDIREGAS). Este instrumento legal buscaba impulsar un nuevo esquema de realización de proyectos de infraestructura, financiándolos con los recursos generados por la comercialización de los bienes y servicios de los propios proyectos una vez terminados; es decir, el repago del financiamiento (privado) para el proyecto de infraestructura (pública) se sufragaba con el ingreso producto de los bienes y servicios que produciría el proyecto mismo una vez que empezara sus operaciones, por lo que el balance del Sector Público no se vería negativamente afectado durante la ejecución de los proyectos ni durante el periodo de pago de los financiamientos.¹³

Esta reforma estaba encaminada a paliar la falta de recursos públicos para realizar inversiones necesarias en el sector. Con este esquema se han logrado inversiones por 24,913 millones de dólares.¹⁴ En materia de energía eléctrica, por ejemplo, los PIDIREGAS habían permitido ampliar la capacidad de generación instalada en 2000 hasta en 11,487 Megawatts, es decir, una tercera parte del total nacional—con la inversión privada canalizada tan sólo en seis años.¹⁵ Así y todo, esta enorme cantidad de recursos resulta insuficiente para financiar los requerimientos de infraestructura en materia de energía eléctrica y para la exploración y extracción de petróleo, donde se han invertido más de 220 mil millones de pesos. A pesar de que los PIDIREGAS representan el 56.6 por ciento del total de la infraestructura pública en el sector hasta 2001, a pesar de que las condiciones han sido favorables para un financiamiento eficaz y oportuno, y a pesar de que se han superado las reticencias que originalmente tenían

¹³ *Formalmente* no se ve negativamente afectado. De conformidad con las reformas, de los proyectos recibidos en cumplimiento con los contratos de financiamiento sólo se consideran como pasivo directo los montos a pagar durante el ejercicio anual corriente y el ejercicio siguiente. A la diferencia entre esto y el monto total de la inversión contratada y amortizada se le da el tratamiento de pasivo *contingente*. De manera que aunque el financiamiento no se registra como gasto de capital, aumenta las obligaciones contingentes del Gobierno. En estricto sentido y aunque no esté reconocido en el balance del sector, se generan obligaciones que afectan la capacidad de pago del gobierno en el mediano plazo, en caso de contingencias o cuando las previsiones de ingreso esperado por el proyecto se incumplen—amén del riesgo de que una nueva crisis financiera aumente los pasivos a montos muy altos para ser financiados con el ingreso de los proyectos. Por estas razones, los PIDIREGAS han sido foco central de atención de legisladores e investigadores independientes que exigen información y mecanismos para promover la transparencia en la asignación y el ejercicio de los recursos financiados por este medio, y a fin de poder contabilizar efectivamente los pasivos contingentes del gobierno.

¹⁴ De los 24,913 mdd ya invertidos, 9,985.9 son pasivos contingentes, es decir, se erogarán y registrarán en el erario público en el futuro, pero ya están amortizados. Sólo 1,418 mdd están registrados como pasivo directo, y el resto se ha invertido, pero la infraestructura no se ha turnado a las dependencias de conformidad con los contratos, por lo que la obligación fiscal aún no está formalmente reconocida. Sin embargo, para todo fin práctico, el gobierno ha asumido el pago de estas obligaciones. Fuente: SHCP, *Informe Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*, 4º trimestre de 2002. p. 45.

¹⁵ Secretaría de Energía, *Programa Sectorial de Energía 2001-2006*, México, 2001, p. 55.

legisladores y analistas en relación con el financiamiento privado, el gasto en infraestructura sigue siendo insuficiente para satisfacer la demanda prevista de electricidad y aumentar consistentemente las reservas petroleras, la capacidad de extracción y la calidad de refinación necesarias para garantizar la competitividad de la industria en el sector petrolero.

El financiamiento de proyectos de infraestructura es una práctica común en todo el mundo. Esta modalidad de financiamiento ha permitido que compañías o gobiernos construyan infraestructura intensiva en capital, comúnmente plantas de generación de electricidad, instalaciones petroleras y telecomunicaciones, sin comprometer sus recursos propios. Los proyectos generalmente tienen un alto nivel de endeudamiento durante su construcción y una vez en funcionamiento destinan los recursos generados a pagar el financiamiento. El tema de discusión y la demanda de información deberían centrarse entonces en los criterios seguidos para elaborar los proyectos, en información sobre su viabilidad económica y sobre las estimaciones de riesgos del proyecto. Un problema de los PIRIDEGAS es que, a diferencia de la mayoría de los proyectos en el mundo, que son de responsabilidad limitada y en donde en caso de suspensión de pagos los inversionistas asumen la propiedad de los activos, el gobierno mexicano asume todos los riesgos de los proyectos.

PROPUESTAS PARA INCREMENTAR LA INVERSIÓN Y EFECTOS EN LA SEGURIDAD JURÍDICA

Durante la década de los noventa, la inversión en PEMEX se mantuvo—en términos reales—en niveles similares a los de finales de los ochenta. Históricamente, el gasto de capital en PEMEX ha sido inferior al gasto en operación en términos porcentuales, excepto en el periodo de 1977 a 1982. Sin embargo, la carga impositiva de PEMEX pasó de constituir un promedio de 46 por ciento de su ingreso corriente durante los ochenta a un promedio de 68 por ciento en los noventa. En cualquier caso, la inversión pública en PEMEX se mantuvo en un nivel insuficiente para recuperar reservas. De esta manera, la reducida inversión pública brindó el impulso para las reformas ya mencionada. En contraparte, la creciente importancia de los ingresos petroleros en las finanzas públicas pospuso la realización de reformas para reorganizar el sector de una forma sustentable. En estas circunstancias, las opciones existentes eran permitir la inversión privada o bien realizar inversiones financiadas con recursos propios y deuda.

Si bien la privatización y apertura del sector hubiera podido ser una alternativa a la falta de recursos públicos, teórica al menos, como en Brasil con Petrobras o Argentina con YPF,¹⁶ sugerirlas desde el gobierno es prácticamente imposible. Aunque existen argumentos técnicos para una reestructuración del sector, combinando actividades naturalmente monopolísticas con áreas en las cuales podría haber competencia o maximizando la ventaja económica y estratégica de controlar de manera centralizada la extracción del petróleo, la privatización en México se ha convertido en un tema profundamente *político*, no técnico.

La 'privatización' en todas sus acepciones se ha convertido en un sinónimo de corrupción e ineficacia que limita y afecta la capacidad del Estado para cumplir con sus obligaciones naturales, y no hay argumentos técnicos que valgan.¹⁷ Esta perspectiva no sólo limita las alternativas a discusión, sino que además las ensombrece. En un entorno político tan competido como el mexicano, se ha hecho común atacar la privatización desde una perspectiva ideológica que apela a distintas fuerzas sociales, entre ellos sindicatos. Aún si se considera sólo una apertura, del sector eléctrico por ejemplo, afectar las empresas públicas del sector es un reto formidable. Así lo reconoce incluso el Ejecutivo, que en su programa sectorial de energía, presentado seis meses después de haber asumido el cargo, enfatizaba: "Reitero una vez más que PEMEX no será privatizado... la Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro tampoco serán privatizadas. *La privatización no es el camino para la modernización del sector energético del país.*"¹⁸

Dado que la privatización no es una alternativa real, entonces, el gobierno debe generar opciones para continuar promoviendo la realización de inversiones en el sector. Una alternativa fue la realización de infraestructura mediante la contratación de deuda, bajo el esquema de PIDIREGAS. El camino de la deuda, sin embargo, se ha vuelto cada vez más problemático, toda vez que cualquier empresa tiene un límite claro para endeudarse: el valor de sus activos o, en el caso de PEMEX, la garantía soberana del gobierno mexicano. De manera natural, los PIDIREGAS han comenzado a ser cuestionados por sus crecientes costos financieros por el mismo Secretario de Energía. Una segunda opción explorada por este gobierno es la

¹⁶ En el caso de Petrobras, la decisión de privatizar se tomó por el objetivo brasileño de alcanzar la autosuficiencia energética, un objetivo difícil de alcanzar sin contar con recursos privados. Por su parte, YPF era una compañía endeudada y deficitaria, por lo que su privatización se presentó como una forma de sanear las finanzas públicas.

¹⁷ No sin razones. Las experiencias de privatización en México y sus deficiencias en materia de transparencia, así como la incapacidad institucional para regular de manera efectiva los sectores privatizados, particularmente el financiero y de telecomunicaciones, han ocasionado graves problemas a la seguridad jurídica y un costo enorme al erario público. Para una exposición interesante de la reticencia a la privatización véase: Rogelio Ramírez De la O, "Mexico: NAFTA and the Prospects for North American Integration" *Border Papers*, C.D. Howe Institute Commentary Report, No. 172, Noviembre de 2002, p. 5.

¹⁸ Secretaría de Energía, *Programa Sectorial de Energía 2001-2006*, México, 2001.

participación de inversionistas privados en el desarrollo de campos de gas natural mediante los Contratos de Servicios Múltiples (CSM). Sin embargo, este esquema enfrenta un considerable reto legal por parte de algunos legisladores de oposición, que amenazan con presentar controversias ante la Suprema Corte.

La posición de varios senadores de oposición en torno a los CSM es un buen ejemplo de que las soluciones parciales que se han ensayado han originado una creciente tensión entre la participación de inversionistas privados y las bases constitucionales del control del Estado en el sector energético. Esta situación ha generado un problema de seguridad jurídica que limita el flujo de inversión privada al sector, pero que también podría aumentar el costo del financiamiento en proyectos cuya constitucionalidad está discutida.

Desde las primeras reformas en 1992 sigue pendiente esclarecer en qué medida es posible promover la participación privada en las distintas actividades del sector, y sobre qué bases constitucionales. Dado que las bases del sector energético se establecen en principios constitucionales es difícil modificarlas. Reformar la Constitución requiere una aprobación colegiada,¹⁹ lo cual resulta particularmente difícil en un contexto político dividido, sin mayoría clara en ninguna de las Cámaras del Congreso. Es de destacar que las cinco reformas arriba mencionadas (la modernización de PEMEX, la apertura a la generación privada limitada de energía eléctrica, la liberalización del mercado de gas natural, la apertura de la petroquímica secundaria y la creación de los PIDIREGAS para financiar proyectos de electricidad y petroleros) se han llevado a cabo, todas, en la legislación *secundaria*. No se ha aprobado ninguna reforma constitucional y hasta 1998 no se habían ni siquiera presentado iniciativas de reforma constitucional.

A pesar de las drásticas modificaciones en diversos ámbitos de la actividad del Estado, los principios rectores del sector energético prevalecen y se han fortalecido. Claro ejemplo de ello es que la primera propuesta de reforma constitucional para abrir el sector eléctrico, presentada en la administración del Presidente Zedillo, ha sido profundamente cuestionada y rechazada en el legislativo y en distintos sectores de la sociedad. Actualmente se encuentra a discusión en el Senado, junto con la nueva propuesta de reforma sometida a consideración del Congreso por la administración del Presidente Fox, pero la probabilidad de aprobación de cualquiera de las dos propuestas es magra.

¹⁹ Dos terceras partes del Congreso, además de la aprobación por la mayoría de las legislaturas en los Estados, de acuerdo a sus propias reglas de aprobación.

Así las cosas, es indispensable que las fuerzas políticas promuevan una nueva serie de reformas o por lo menos discutan y justifiquen formalmente el carácter de los fundamentos constitucionales de la exclusividad del Estado en el sector energético. Es difícil flexibilizar más la legislación secundaria y no se puede avanzar con nuevas modalidades de inversión sin encarar los principios constitucionales en materia energética. Esto es particularmente cierto hoy que México cuenta con un poder Judicial activo, así como con partidos y legisladores dispuestos a cuestionar la constitucionalidad de cualquier reforma a leyes secundarias. Esta nueva situación se manifestó cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) anuló el decreto presidencial que expedía un nuevo reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (habría sido la sexta reforma en los últimos 10 años).²⁰ De esta manera, la Suprema Corte frenó una de las iniciativas más importantes de la política energética en materia eléctrica, que eliminaba los límites a la electricidad excedente en plantas de autoabastecimiento que podía venderse a la CFE, convirtiéndose de paso en un actor competente y capaz de intervenir cuando las reformas no se apeguen a derecho o a los principios constitucionales establecidos. Además de su importancia simbólica, es necesario encontrar puntos de acuerdo para reinterpretar los preceptos constitucionales, a fin de evitar que la incertidumbre respecto de las bases y el alcance de la política sectorial se conviertan en un problema de seguridad jurídica que afecte las perspectivas de inversión.²¹

Por último, es importante señalar que otra de las constantes que acompañaron los procesos de reforma al sector energético—además de haberse enfocado siempre a la legislación secundaria—es que hasta septiembre de 2004 no se había discutido ni estudiado seriamente la perspectiva de realizar cambios al régimen fiscal de PEMEX que le permitan desarrollar su capacidad y productividad. Desde 1992, cuando se establecieron las bases del actual régimen fiscal de PEMEX, no se habían formulado o presentado alternativas que evaluaran seriamente los costos de modificar las bases de la dependencia de los ingresos petroleros.²²

²⁰ Si bien es cierto que se declaró la inconstitucionalidad en función de que el decreto presidencial había invadido las funciones del legislativo, el voto decisivo, de manera explícita, justificó su posición en función de que los principios establecidos en el decreto violaban el espíritu de la exclusividad del Estado en la generación de energía eléctrica. Esta justificación fue parte central de los argumentos de al menos tres de los ministros. La resolución 22/2001 se votó el 25 de abril de 2002.

²¹ El decreto estuvo en vigencia un año, durante el cual se firmaron contratos que tuvieron que invalidarse posteriormente, con un costo, de acuerdo con algunas fuentes, de hasta 35,500 millones de dólares (Boletín de Prensa CONCAMIN, 27 de abril de 2002).

²² El diputado del PRI Oscar Pimentel presentó una iniciativa para modificar el régimen fiscal de PEMEX. La propuesta está basada en tres iniciativas: 1) fijar un derecho diferenciado sobre la extracción de hidrocarburos para proyectos existentes (55 por ciento del valor de la producción) y para nuevos proyectos (25 por ciento), destinado a fomentar la exploración; 2) un impuesto del 60 por ciento sobre las utilidades, y 3) un derecho para financiar el FEIP cuando el valor del precio del crudo supere al precio presupuestado. Véase: Boletín de la Cámara de Diputados no. 1150, 14 de septiembre de 2004.

En síntesis, la perspectiva es la siguiente: El sector energético se encuentra limitado y las reformas al marco normativo han sido insuficientes para proveer los mecanismos legales e institucionales que le permitan desarrollarse. Conforme se interpreta actualmente, el régimen constitucional ha llegado a su límite y es necesario modificarlo o esclarecer en qué términos nuevos esquemas de inversión privada pueden complementar la inversión pública—de lo contrario, no solamente se estará comprometiendo el crecimiento y desarrollo del país, sino que además se va debilitando un marco legal cuyas bases constitucionales son cuestionables. Los acuerdos serán difíciles, toda vez que tienen que buscarse en un entorno político fragmentado y un Congreso dividido. A esto se suma la plataforma ideológica de rechazo a la privatización y la politización de la discusión por sobre los argumentos técnicos.

EL PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL

El panorama hasta aquí descrito nos permite identificar distintas áreas de interés para la sociedad civil, por su importancia estratégica y su centralidad para exigir la rendición de cuentas. En primer lugar, destacan el marco legal existente y los esquemas de inversión. La sociedad civil puede desarrollar una perspectiva clara de los esquemas de inversión y su impacto en el erario público en el corto y mediano plazo, particularmente las condiciones de transparencia en el ejercicio de los recursos asignados a PIDIREGAS.

Desde su introducción, la figura de los PIDIREGAS ha sido problemática, principalmente por la reticencia del gobierno a presentar información. La LVII legislatura, primera en la que el PRI no contó con mayoría en la Cámara de Diputados, exigió información cada vez más detallada de la información relativa a los proyectos de inversión financiada. La LVIII legislatura, por su parte, aprovechó este impulso para requerir mayor detalle de los criterios de asignación de los recursos a proyectos específicos. Desde 1999 se incorpora información en los informes trimestrales y desde 2000 esa información incluye los montos de deuda directa, pasivos contingentes y recursos financiados totales. En la presente legislatura es indispensable seguir avanzando en garantizar el acceso a la información de la inversión financiada, especialmente en términos de la evaluación del impacto de los proyectos y el sobre-ejercicio de recursos asignados a proyectos en curso—el costo de algunos proyectos en los últimos años, por ejemplo, aumenta cada vez que se presenta en la Cámara.²³ Dado que la capacidad de los

²³ Así lo consigna el Informe Semestral de Actividades de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, presentado en

legisladores para procesar esta información—la que ya tienen y la que debe exigirse—es limitada, la sociedad civil puede apoyarles en el análisis de la información, que por lo general requiere capacidades técnicas y analíticas que aún están por desarrollarse en el Congreso.

En segundo lugar, el Congreso es un espacio natural para que la sociedad civil participe con los legisladores en la definición de proyectos de interés para la sociedad en conjunto. En el contexto de las posibles reformas al sector energético destacan dos temas de particular interés: el establecimiento de mecanismos de previsión para aislar a las finanzas públicas de las fluctuaciones en los precios internacionales del petróleo y alternativas de política fiscal para compensar las modificaciones al régimen fiscal de PEMEX. Por sus características, la sociedad civil abre un foro neutral para la discusión de alternativas y puede privilegiar las especificaciones, criterios y argumentos técnicos por sobre los políticos, tendiendo así un puente entre las dependencias de la administración pública y el trabajo en comisiones legislativas.

En tercer lugar, la posibilidad de que no se concreten reformas al sector exige a los legisladores y a la sociedad civil la capacidad de identificar y potenciar el uso de información disponible para realizar proyecciones en el mediano plazo, que informen la discusión del presupuesto y ley de ingresos respecto de las alternativas de política que se sacrifican, a costa de no crear mecanismos legales e institucionales para garantizar la estabilidad de los recursos públicos.

Finalmente, es importante que con o sin reformas las decisiones que se toman en función de los recortes y aumentos al gasto público cada año se realicen de manera transparente y se justifiquen de conformidad con las prioridades nacionales y los objetivos de política social establecidos. En los últimos años se ha observado una tendencia a asignar discrecionalmente los recursos excedentes, cuando existen, hasta cierto límite, mientras que los recortes afectan particularmente a los programas sociales. Si bien se han acotado los espacios para la discrecionalidad, falta mucho por hacer en términos de acceso a la información presupuestal, principalmente de ingresos fiscales y recursos excedentes.

mayo de 2003: De acuerdo a las referencias obtenidas de la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del ejercicio del año 2000 y de la propia Memoria Anual de Labores de 1999 de la paraestatal respecto al megaproyecto de Cantarell, uno de los más grande de la paraestatal, se encontró que el presupuesto ejercido total de Pemex Exploración y Producción fue 17.0 por ciento superior al ejercido en 1998 y 18 por ciento superior al autorizado por la Cámara de Diputados. Asimismo, "se constató que en varios de los contratos que componen el megaproyecto se incrementaron sustancialmente antes de la entrega de las obras, lo que no fue ni ha sido observado por la Auditoría Superior de la Federación, mas sí consta en los reportes realizados por el Contralor de PEMEX".

A continuación exploramos dos áreas de particular interés para este debate: las características de la dependencia de las finanzas públicas de los ingresos petroleros y los mecanismos para promover la estabilidad de las finanzas públicas y acotar la discrecionalidad en los ajustes al gasto.

■ III. EL RETO DEL IMPACTO DE LOS RECURSOS PETROLEROS EN LAS FINANZAS PÚBLICAS

Los recursos petroleros tienen al menos dos impactos en las finanzas públicas. Uno es la dependencia del presupuesto público de los ingresos provenientes de la actividad petrolera. Estas transferencias constituyen alrededor de un tercio del total del presupuesto del sector público, permitiendo la existencia de un sistema impositivo ineficaz y en gran medida inequitativo. El otro es el problema de la volatilidad en los ingresos petroleros. Por ejemplo, la caída de los precios del petróleo en 1998 tuvo repercusiones importantes: se realizaron recortes al gasto por 17,600 millones de pesos, y se afectó severamente el gasto en infraestructura pública de carácter social. En 2001, el optimismo en las expectativas del precio del petróleo resultó en recortes por más de 20 mil millones de pesos, mientras que los recursos excedentes en 2000 se tradujeron en reasignaciones por alrededor de 75 mil millones de pesos. La volatilidad genera además un incentivo para tener una política fiscal pro-cíclica: se incrementa el gasto cuando los ingresos son altos; pero cuando los ingresos caen, el gasto también se reduce, profundizando las recesiones y creando problemas de endeudamiento.

El problema de la dependencia, además, ha generado un gravoso régimen fiscal que está comprometiendo la capacidad de PEMEX. Por si fuera poco, México no cuenta con los mecanismos legales e institucionales para impedir que la volatilidad—ya sea al alza o a la baja—de los precios del petróleo comprometa su propia capacidad. Además de estos temas, el debate sobre la situación del sector debe incluir también el problema de cómo administrar los hidrocarburos, de la transparencia en el uso y estimación de los recursos, así como de la viabilidad fiscal de PEMEX. Esta sección es un primer acercamiento a este debate.

FINANZAS PÚBLICAS E INGRESOS PETROLEROS

Los ingresos petroleros son indispensables para las finanzas públicas. En los últimos años han representado una tercera parte de los ingresos públicos y son mayores que los ingresos recaudados por concepto de IVA o ISR por sí solos. Los ingresos petroleros alcanzarían para financiar tres veces el presupuesto de las Secretarías de Salud, de Educación y de Desarrollo Social. En 2002 los recursos petroleros representaron 30 por ciento de los ingresos totales del Sector Público, incluyendo los ingresos de organismos y empresas paraestatales, y un monto equivalente al 41 por ciento de los ingresos del gobierno federal (Cuadro 1). Desde inicios de los ochenta, los ingresos petroleros han sido la piedra angular de la recaudación fiscal en México.

Esta dependencia tiene costos importantes. En particular, el régimen fiscal de PEMEX le permite a la paraestatal mantener sólo una tercera parte de sus ingresos, lo cual dificulta la reinversión y la generación de infraestructura necesaria para aprovechar de manera óptima los recursos energéticos y mantener un perfil competitivo. Por otra parte, el régimen fiscal se ancla de manera importante en el precio internacional del petróleo, cuya volatilidad sujeta a las finanzas públicas a vaivenes considerables que impactan negativamente el gasto y las acciones de política pública, a la vez que generan espacios para la asignación discrecional del gasto cuando se incumplen las previsiones de ingresos. Dado que una tercera parte de los ingresos del sector público depende de un mercado tan volátil, es de esperarse que las previsiones de ingresos y egresos sufran ajustes importantes durante el ejercicio, cuando el Ejecutivo puede reasignar recursos en detrimento de programas sociales, infraestructura y otros.²⁴

²⁴ Véase: FUNDAR, La Negociación Presupuestal en Perspectiva, Sesiones Informativas en la Cámara de Diputados, 22 de noviembre de 2002.

Cuadro 1.
Los Ingresos Petroleros en el Sector Público Presupuestario

	1998	1999	2000	2001	2002	2003 p_/	2004 s./
Ingresos Totales del Sector Público Presupuestario	783,045.90	956,495.10	1,187,704.10	1,271,376.60	1,388,166.70	1,388,166.70	879,386.40
Ingresos del Gobierno Federal	545,175.70	674,348.10	868,267.70	939,114.50	989,281.90	989,281.90	200,507.60
Organismos, Empresas / 1	237,870.20	282,147.00	319,436.40	332,262.10	398,884.80	398,884.80	240,108.00
Ingresos Propios Petróleos Mexicanos	82,066.40	101,165.80	108,582.80	103,523.90	149,846.80	149,846.80	98,815.20
Ingresos Petroleros	252,990.40	311,027.00	326,927.00	386,579.90	409,200.90	409,200.90	299,322.80
Ingresos Petroleros como % de los Ingresos del Sector Público Presupuestario	32.31%	32.52%	27.53%	30.41%	29.48%	29.48%	34.04%
Ingresos de PEMEX 32.44% como % de Ingresos Petroleros	32.44%	32.53%	33.21%	26.78%	36.62%	36.62%	11.24%

/1 Excluye aportaciones del gobierno federal al ISSTE.

/2 Incluye los ingresos propios de PEMEX, derechos por hidrocarburos, aprovechamientos sobre rendimientos excedentes y IEPS de gasolinas y diesel.

p_/ Cifras preliminares. Cifras de Enero - Diciembre 2003

s_/ Cifras preliminares para el período de enero a junio 2004

Fuente: Elaboración propia con base en SHCP, Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, varios años.

Como se puede apreciar en el cuadro 1, los ingresos petroleros han aportado a lo largo de los años aproximadamente un tercio de las finanzas públicas. En términos de la empresa, esto ha significado la entrega al fisco de alrededor de dos tercios de sus ingresos. Los balances financieros de PEMEX (cuadro 2) muestran el total de sus ingresos, sus gastos y el saldo de

sus operaciones, además de las contribuciones fiscales, lo cual proporciona una imagen más detallada del estado financiero de la empresa.

En los cuadros 1 y 2 [ver también anexo 2] es posible apreciar que los ingresos de PEMEX han tenido grandes variaciones en los últimos años. En 1998, la caída de los precios del petróleo a niveles inferiores a diez dólares se convirtió en una baja recaudación fiscal, mientras que los ingresos brutos de PEMEX sufrieron una reducción de 20 por ciento respecto a los del año anterior. Con sus gastos de operación registrando un aumento de casi 10 por ciento, los impuestos pagados por PEMEX cayeron 30 por ciento en relación con los de 1997.

La recuperación en el precio del petróleo ocurriría hasta 1999, gracias al acuerdo para reducir la producción entre Arabia Saudita y otros miembros de la OPEP, en la que México participó activamente. Los ingresos de PEMEX durante este año fueron superiores 15 por ciento respecto a 1998, pero la recuperación en los ingresos petroleros fue apenas cercana al 10 por ciento, debido al incremento constante en los gastos de operación. En 2000, se pasó de súbito a un escenario de precios altos, lo que propició que PEMEX percibiera ingresos superiores en 60 por ciento respecto al año anterior y que los impuestos pagados por esta compañía crecieran en más de cien por ciento, debido sobre todo a los ingresos excedentes por una estimación conservadora del precio del petróleo. Estos ingresos excedentes son los que permitieron financiar el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, que había sido una exigencia de la oposición desde 1999, cuando se empezaron a escudriñar los detalles de los recortes y ajustes realizados por el Ejecutivo durante 1998.

Cuadro 2. Balance Financiero de PEMEX (pesos corrientes)
Estado de Resultados de PEMEX

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Ingresos	265,749	344,979	478,688	457,385	487,358	574,273	351,541
Ventas Nacionales	184,781	226,137	292,880	303,853	314,271	336,081	208,273.0
Exportaciones	72,206	108,677	175,387	141,477	167,166	238,192	143,268.0
Otros Ingresos	8,762	10,165	10,421	12,055	5,921		
Costos y Gastos de Operación	125,450	157,310	204,631	226,682	224,260	257,862	52,918.3
Costo de Ventas							
Gastos de Distribución	93,176	113,513	153,060	165,315	157,803	207,118.05	
Gastos de Administración	9,603	10,868	12,609	13,588	14,962	15,548.90	
Costo Financiero Neto	17,651	21,076	26,973	28,025	32,143	35,194.80	
Otros Gastos	2,894	7,156	6,652	13,104	13,773		
	2,126	4,697	5,337	6,650	5,579		2,200.0
Rendimiento antes de Impuestos	140,299	187,669	274,057	230,703	263,099	289,391.8	99,777.1
Impuestos y Derechos	86,033	120,477	224,211	168,264	179,099	313,965.8	100,770.2
Impuesto Especial sobre Producción y Servicios	65,854	88,349	69,556	95,199	114,491		19,829.0
Efecto Acumulado Inicial por la Adopción del Nuevo Boletín de Instrumentos Financieros				-1,331			
Rendimiento neto	-11,588	-21,157	-19,710	-34,091	-30,492	-24,574.0	-993.1

Fuente: www.pemex.com, Anuario Estadístico 2003

Lo que queda claro en el cuadro anterior es sin duda el costo para Petróleos Mexicanos del régimen fiscal vigente. Una vez pagados sus impuestos, PEMEX tiene rendimientos netos negativo, es decir pérdidas netas. Esta carga excesiva es evidente si se considera que PEMEX, la quinta compañía petrolera a nivel mundial y la mayor compañía en México, aporta un tercio del presupuesto público, pero la contribución del sector a la economía es apenas del 8 por ciento. Esto es también una medida de la dependencia del presupuesto público, si bien la economía no está petrolizada, el gasto público si lo está.

En materia de responsabilidad fiscal, Petróleos Mexicanos responde de manera solidaria por el pago de las obligaciones nacionales e internacionales, de manera que los impuestos y derechos son pagados al fisco por los corporativos de manera individual cuando así lo determina la Ley de Ingresos, pero PEMEX está obligada de igual manera. Los corporativos realizan transferencias internas—aspecto que puede prestarse a manejos poco transparentes

pues se crean incentivos para transferir pérdidas y ganancias con el fin de minimizar el pago de impuestos. Aunque el control sobre la actividad fiscal de los distintos corporativos se asegura por medio de un sistema de precios basado en un mecanismo indexado a los principales mercados internacionales de energía, la posibilidad de transferencias de pérdidas y ganancias existe.²⁵

Con el fin de clarificar la importancia de los ingresos petroleros, es necesario contar con una descripción apropiada de la estructura de las finanzas públicas. Los ingresos presupuestales, que son todos los que recibe el gobierno, se dividen para fines contables en tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios incluyen todos los impuestos y los no tributarios todos los demás ingresos, comprendidos en los rubros derechos y aprovechamientos, más los ingresos propios de los organismos descentralizados. Asimismo, producto de las exigencias del legislativo, la Secretaría de Hacienda reporta como una partida informativa los ingresos públicos divididos en petroleros y no petroleros. Los ingresos petroleros están definidos como los ingresos propios de PEMEX, los derechos y aprovechamientos sobre hidrocarburos, y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) a las gasolinas y diesel. Los ingresos no petroleros incluyen los tributarios, todos los impuestos, y los no tributarios, que comprenden los derechos y aprovechamientos distintos a los cobrados a los hidrocarburos, así como los ingresos de organismos y empresas bajo control presupuestal distintos a PEMEX. (Véase el Anexo II).

La Ley de Ingresos de la Federación define cada año las obligaciones fiscales de PEMEX. Las contribuciones de esta compañía a la Tesorería incluyen el pago de derechos sobre la extracción del petróleo e impuestos sobre sus rendimientos, así como los aprovechamientos por rendimientos excedentes y los ingresos propios que superan el presupuesto asignado a PEMEX en cada ejercicio fiscal. Los derechos están diseñados para que el propietario capture la renta petrolera, mientras los impuestos se cobran sobre el ingreso, es decir las ganancias derivadas de actividades productivas, o sobre el consumo, incidiendo sobre el precio final a los consumidores.²⁶ El régimen fiscal es importante porque es mediante este mecanismo que el sistema de propiedad cobra sentido. Es posible observar que un gobierno posee la propiedad de los hidrocarburos y sin embargo permite una explotación completamente abierta, como

²⁵ Este mecanismo busca, además, garantizar un mínimo de ingresos públicos del Sector. Véase: International Energy Agency, *Regulatory Reform in Mexico's Natural Gas Sector*, OECD/IEA, París, 1996, pp. 31-32.

²⁶ Ver Bernard Mommer, *Global Oil*, Oxford University Press/Oxford Energy International Agency, 2002, p. 142.

sucede en el caso de Inglaterra. Aquí la visión liberal reside en que recursos como los hidrocarburos son considerados un regalo de la naturaleza sin valor intrínseco, por lo que el único criterio de explotación es la rentabilidad de las inversiones y la producción de crudo al menor costo posible. Por el contrario, cuando el Estado actúa como propietario impone el cobro de una renta, lo que puede limitar el libre flujo de inversiones.

En un sistema fiscal, los impuestos pueden cobrarse a tasas constantes o progresivas. En la literatura sobre el tema hay consenso en que los derechos sobre la producción, aplicados a tasas constantes, sí afectan las decisiones de las empresas.²⁷ Al ser cobrados sobre los ingresos brutos (volumen de producción multiplicado por un precio de referencia), estos derechos son contabilizados por las empresas como costos. Mayores impuestos producen mayores costos totales y marginales, pudiendo causar un descenso de la producción al convertir la operación de pozos marginales en actividades económicamente inviables. Por otro lado, los sistemas impositivos progresivos son considerados como neutrales, es decir que no interfieren en las decisiones de una empresa para producir e invertir. Los impuestos progresivos gravan los ingresos después de contabilizar los costos de operación y ligan los ingresos fiscales con las ganancias de la empresa. Si los impuestos son excluidos de los costos, entonces no interfieren en las decisiones de producción e inversión. Asimismo, pozos marginales que con tasas impositivas constantes son inviables, pueden ser económicamente viables e incrementar la recuperación y producción total cuando los impuestos son progresivos.²⁸

La recuperación de reservas también resulta afectada por los sistemas impositivos. Impuestos altos pueden originar un retraso en la decisión de explorar y producir. Bajo un sistema de tasas impositivas constantes, los yacimientos existentes tienen un incentivo para ser sobre-explotados, pues los pozos de exploración se encarecen por los impuestos. Una carga impositiva progresiva causa un menor impacto en los ingresos después de impuestos, creando de paso un colchón contra la volatilidad en los precios del petróleo y reduciendo el riesgo asociado con el desarrollo de pozos marginales. Aunque la producción en el corto plazo está limitada por el nivel de reservas, las condiciones geológicas y tecnológicas, las empresas eligen producir sólo si pueden maximizar el valor presente neto del valor de sus operaciones

²⁷ Véase por ejemplo: Robert Deacon, *Taxing Energy. Oil Severance Taxation and the Economy*, Holmes & Meier, New York, 1990. Carlo A. Favero, "Taxation and the Optimisation of Oil Exploration and Production: the UK Continental Shelf." *Oxford Economic Series*, vol. 44, no. 2, abril de 1992, pp. 187-208. Mitch Kunce et al., "State Taxation, Exploration, and Production in the U.S. Oil Industry", disponible para consulta abierta en la página: <www.bus.ucf.edu/wp/content/archives/OilTaxPaper%201-22-2001.pdf>

²⁸ Esta es sin duda una de las preocupaciones de la propuesta de reforma al régimen fiscal de PEMEX del diputado del PRI Oscar Pimentel, nota 23 *supra*.

futuras. Por ello, la producción es una función de los precios esperados, los costos marginales de extracción, los impuestos efectivos y el nivel de reservas. La recuperación de reservas, por su parte, es una función de las inversiones, exploración y las ganancias esperadas.

En México, el Estado ha buscado maximizar los ingresos fiscales provenientes de los hidrocarburos. Para ello, ha establecido una serie de contribuciones sobre PEMEX para capturar la renta petrolera y gravar sus ingresos.²⁹ A diferencia de una empresa privada, cuyo único fin es maximizar sus ganancias, PEMEX tiene otros objetivos. En la retórica política, estos objetivos convirtieron al petróleo en instrumento para la independencia económica y en palanca del desarrollo, dejando aparte a quienes consideran a PEMEX un símbolo de la soberanía nacional. Después de la nacionalización, el mayor éxito de PEMEX fue cubrir la demanda interna de energéticos de una economía en expansión. Sin embargo, cuando se decidió utilizar el petróleo como detonador del crecimiento económico a fines de los 70, el resultado fue el endeudamiento, la inflación y la crisis de pagos.³⁰

Tras la crisis de los ochenta PEMEX adquirió otra función, no siempre reconocida, la de servir como sostén del sistema tributario, permitiéndole al gobierno evitar una reforma en el régimen impositivo que reduciría el apoyo popular y la legitimidad gubernamental. Sin embargo, en un significativo abandono de la tradición, los objetivos de PEMEX fueron oficialmente redefinidos en 1995. Ese año, el Reporte Anual de la compañía afirmó por primera vez en su historia que su objetivo es “la maximización en el largo plazo del valor económico de los recursos de la Nación.” Como se describió antes, este objetivo nos obliga a poner especial atención en las obligaciones fiscales de PEMEX, mismas que imponen cargas más allá del propósito evidente de recaudar ingresos para el Estado mexicano.

En la Ley de Ingresos de la Federación destaca el estricto control sobre los ingresos de PEMEX por parte de la SHCP a través de la Tesorería de la Federación.³¹ Los cobros de derechos sobre extracción de petróleo son estimados sobre el volumen de crudo extraído y son el pago que recibe el fisco, como propietario, de parte de PEMEX, como productor; mientras que el impuesto sobre los rendimientos es una contribución sobre las ganancias netas. El

²⁹ Las bases de este régimen fiscal se establecieron en 1992, con las reformas a la estructura administrativa de PEMEX.

³⁰ La expansión económica basada en el crecimiento de las exportaciones petroleras llegó a colocar al país como cuarto exportador mundial. Este auge exportador, sin embargo, se basó en el endeudamiento externo, especialmente de PEMEX. Mientras en 1966 el endeudamiento externo de PEMEX era de 153 millones de dólares en 1982 era de 22 mil millones de dólares.

³¹ Un resumen de las obligaciones fiscales de PEMEX se encuentra en el cuadro resumen 1. En el Anexo 1 se incluye el detalle de las obligaciones en la Ley de Ingresos de 2003.

derecho sobre hidrocarburos establece el porcentaje de las contribuciones que el presupuesto espera de PEMEX: una tasa de 60.8 por ciento. El cobro de este derecho se acredita con las contribuciones que realizan PEMEX Exploración y Producción por concepto del derecho sobre la extracción de petróleo (52.3 por ciento), el extraordinario sobre la extracción de petróleo (25 por ciento) y el adicional sobre la extracción de petróleo (1.1 por ciento), además de acreditar lo que la empresa paga como impuesto a los rendimientos petroleros (35 por ciento). Este diseño asegura que el gobierno recauda al menos 60.8 por ciento de los ingresos brutos de PEMEX. Sin embargo, esto crea un mecanismo por el cual PEMEX realiza transferencias de los corporativos más eficientes (Exploración y Producción) hacia los menos eficientes (Refinación) en lo que respecta al pago de impuestos.

Por otro lado, el impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) depende de una tasa variable, calculada por la Secretaría de Hacienda en función de la diferencia entre los precios internacionales de la gasolina y las metas inflacionarias. El IVA es un impuesto al consumo, pero alrededor del pago de este impuesto no existe claridad sobre lo que paga PEMEX, ni en términos absolutos ni como proporción de la recaudación total del IVA. Este es un ejemplo del desglose de información que la SHCP todavía no genera.

PEMEX también debe pagar impuestos a las importaciones cuando éstas se realicen y aunque las exportaciones se han desgravado por razones de competitividad, su pago está previsto en caso de que el gobierno decidiera reanudar su cobro. El impuesto sobre rendimientos excedentes, finalmente, grava lo que pudiera quedar fuera de las previsiones de la Ley de Ingresos, al imponer contribuciones al excedente causado por precios internacionales del petróleo superiores al de referencia. Las obligaciones adicionales de PEMEX son mantener informada a Hacienda de todos los ingresos y de todos los movimientos que puedan causar contribuciones.

Al final del día, PEMEX entrega a la Tesorería todos los ingresos que no gasta en su operación, sin tener espacio para conservar excedentes por encima del presupuesto asignado para realizar sus proyectos en el Decreto de Egresos, salvo cuando lo autoriza expresamente la Secretaría de Hacienda. Asimismo, la misma Secretaría de Hacienda es la encargada de regresar una parte de estos ingresos a PEMEX en la asignación de recursos del año fiscal siguiente.

Este estricto control sobre los ingresos se convierte en control sobre las inversiones y las decisiones estratégicas, además del impacto que el diseño fiscal impone al influir en los costos. Todo esto ha creado los incentivos necesarios para que PEMEX busque obtener autonomía de gestión y la posibilidad de conservar sus excedentes con fines de reinversión.

CUADRO RESUMEN 1. EL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX

La Ley de Ingresos de la Federación aprobada cada año contiene los elementos fundamentales del régimen fiscal de PEMEX. La mayor parte de la contribución económica que hace PEMEX al Gobierno se da en forma de ingresos no tributarios, a través del pago de derechos y de aprovechamientos sobre recursos excedentes. PEMEX paga tres tipos de derechos: sobre la extracción (ordinarios), derechos “extraordinarios”, y derechos “adicionales” sobre la misma extracción de petróleo. Sólo el monto por concepto de derechos ordinarios es participable a los Estados.

El pago por aprovechamiento sobre recursos excedentes, como su nombre lo indica, se materializa sólo cuando la entidad recibe ingresos excedentes producto de un precio promedio de exportación superior al programado. La Ley de Ingresos de la Federación establece un impuesto a los rendimientos petroleros (art. 7 fracción IV) que absorbe el 60.8% de los ingresos brutos totales de la Paraestatal (Incluyendo IEPS a gasolinas y excluyendo IVA). La Ley permite a PEMEX acreditar contra este derecho los pagos por la extracción de petróleo.

Esto implica que PEMEX canaliza al Gobierno Federal por lo menos 60.8 centavos de cada peso que recibe, (excluyendo el IVA, que no es ingreso propio). Cuando el precio promedio del petróleo en el mercado internacional supera el precio considerado para elaborar las proyecciones de ingresos (lo cual ha ocurrido cada año desde 1999, ver Anexo 2), se aplica una tasa de 39.2 por ciento por concepto de aprovechamiento sobre recursos excedentes. **Casi la totalidad de los recursos provenientes de la exportación de crudo termina en el erario público.**

La carga fiscal de PEMEX le permite mantener alrededor de una tercera parte de sus recursos propios para sufragar gastos de operación. Ello le impide realizar inversiones importantes, por lo que se ha recurrido cada vez más a la inversión financiada, bajo el esquema de PIDIREGAS.

NB. Los recursos por concepto de IEPS a las gasolinas y del IVA por lo general no se consideran ingresos propios de PEMEX porque provienen de los consumidores. Sin embargo el IEPS sí se considera parte de los 'recursos petroleros' como los contabiliza Hacienda en sus informes periódicos sobre las finanzas públicas, desde 2001.

Las obligaciones fiscales de PEMEX se han mantenido constantes a lo largo de la última década. Pero la Ley de ingresos de 2003 introdujo la disposición del artículo 7, fracción V, que establece un estímulo para incrementar la producción de gas natural no asociado mediante la deducción de los excedentes de producción de las obligaciones fiscales. Sin embargo este estímulo es posible sólo en un contexto en el que se busca desarrollar el mercado de gas natural frente al gas licuado de petróleo. Por su parte, la Ley de ingresos de 2004 establece nuevos mecanismos para distribuir los recursos excedentes, otorgándole al Congreso mayores poderes para participar en la asignación de los ingresos extraordinarios.

Con el fin de reportar verazmente los ingresos petroleros al presupuesto es necesario tomar en consideración todas las contribuciones impuestas a PEMEX. Un aspecto que simplifica esta tarea es que los estados financieros de PEMEX, que siguen normas de contabilidad emitidas por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, presentan los ingresos, costos e impuestos total, con lo cual proporcionan una visión general de los resultados consolidados. La desventaja de esta aproximación es que no es posible realizar análisis del detalle de los impuestos y derechos pagados, es decir se mezcla la renta petrolera con los gravámenes a la actividad productiva, lo cual reduce la transparencia. Finalmente, para tener una representación precisa de la participación de los ingresos petroleros en la recaudación fiscal es necesario trabajar con la contribución neta, es decir, necesitamos restar a las contribuciones fiscales el total de los subsidios y transferencias, lo cual hasta el momento es sencillo toda vez que PEMEX no ha recibido este tipo de contribuciones en los últimos años.

La naturaleza misma de la industria petrolera presenta al investigador una serie de situaciones con información asimétrica. Controlar los volúmenes de crudo producido, transportando, refinado o exportado es complicado. Calcular los ingresos con exactitud puede ser también una empresa difícil. En casi cada etapa existe un lado de la ecuación con mayor información que su contraparte, sea este el productor, el cobrador de impuestos, el administrador o el propietario. Estas circunstancias obligan a que la transparencia en la información sea una exigencia permanente y a que el análisis riguroso sea un ejercicio para poner a prueba la consistencia de la información.

AJUSTES AL GASTO PÚBLICO Y ESFUERZOS POR INCREMENTAR LA TRANSPARENCIA

La reducción de los precios del petróleo en 1998 tuvo un impacto sin precedentes en la discusión del Presupuesto de Egresos de la Federación y la correspondiente Ley de Ingresos en 1999 y 2000, principalmente en función de las expectativas de los legisladores de la LVII legislatura, conformada por 5 fracciones parlamentarias, ninguna de las cuales contaba con mayoría para aprobar por sí sola el presupuesto. La dinámica de gobierno dividido provocó un primer esfuerzo por parte de los legisladores para modificar el presupuesto de egresos y la rigidez del gasto público los obligó a buscar mecanismos para aumentar las previsiones de ingresos a fin de poder realizar modificaciones al gasto. Entre 1998 y 2000 se discutieron distintas modificaciones fiscales que abarcaban desde la creación de un impuesto telefónico, hasta el aumento en las previsiones del precio del petróleo, con pocas bases técnicas y analíticas.³²

La drástica reducción de los precios del petróleo y la subsiguiente ola de ajustes por parte del Ejecutivo para mantener la disciplina fiscal y cumplir con el nivel de déficit público evidenció importantes lagunas en materia de información en el marco presupuestal. Desde 1999, se incorporaron a los decretos de presupuesto y ley de ingresos previsiones importantes de información que buscaban aportar nuevos recursos a los legisladores para informar la discusión del presupuesto y las reasignaciones al gasto. Entre ellas destacan, por su importancia, las exigencias para incorporar la información detallada de los PIDIREGAS, así como el desglose de la información presupuestal por ingresos petroleros y no petroleros.

En buena medida, los recursos de información que hoy facilitan la labor de análisis y monitoreo del impacto de los ingresos petroleros en el gasto público y las condiciones de inversión pública financiada por el sector privado, se consiguieron en el debate presupuestal que acompañó las drásticas reducciones presupuestales de 1998. Adicionalmente, entre 1999 y 2000 se incorporaron requerimientos de información para facilitar la discusión de alternativas en materia de recaudación, abarcando desde el detalle de recaudación por gravamen hasta información detallada de la base gravable por sector de actividad, a fin de informar la discusión de una reforma fiscal que se viene proponiendo desde 1998. Con el cambio a la LVIII legislatura, la dinámica se fortaleció, y los requerimientos de información se extendieron

³² Ver FUNDAR, *La Negociación Presupuestal en Perspectiva*, Sesiones Informativas en la Cámara de Diputados, 22 de noviembre de 2002.

para abarcar los resultados de la evaluación de impacto de los proyectos financiados con recursos privados y análisis de evaluación independiente en el cumplimiento de los objetivos de programas estratégicos, que hasta la fecha no han sido incorporados formalmente a la discusión del presupuesto.

**Cuadro 3. Reformas del Poder Legislativo
al Proyecto de Presupuesto de Egresos, 1997-2002**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Número de artículos modificados	15	28	25	41	33	55
Números de Ramos modificados	0	9	29	14	31	28
% del gasto neto total modificado / 1	0	-0.63%	-1.03%	0.63%	1.66%	3.73%
%de desviación en el ejercicio / 2	6.06%	-2.04%	1.10%	6.35%	-1.58	

/1 La tabla sólo refleja las modificaciones netas. En algunos ramos se autorizaron ampliaciones y reducciones, por lo que los ajustes pueden ser por montos mayores. El detalle de los ajustes se presenta en la Cuenta Pública para el ejercicio, y el presupuesto de 2002 incluye los montos ampliados y recortados (ver anexo 2, PEF 2002).

/2 Para efectos de comparación, se considera el monto de egresos consolidados, no el gasto neto total, que incluye deducciones por concepto de intereses compensados.

Fuente: Elaboración propia con base en los Dictámenes de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 1997 a 2002, Decretos de PEF 1997 a 2002 e informes de Cuenta Pública 1997-2001.

La LVII y LVIII Legislaturas sentaron las bases para una rendición de cuentas con nuevos y mejores instrumentos. El hecho de que este documento cuente con información de ingresos petroleros y proyectos de inversión diferida en el registro del gasto es prueba de ello. Sin embargo, estos mecanismos de información han sido insuficientes para obligar al Ejecutivo a ceñirse a las prioridades de gasto establecidas por sus propias dependencias o para evitar que se realicen ajustes en detrimento del gasto social, cuando las previsiones de ingresos, petroleros o no petroleros, se incumplen. Es necesario seguir presionando para obtener nuevas medidas y mecanismos de transparencia que permitan a) limitar la capacidad del Ejecutivo para reasignar recursos de manera extraordinaria en detrimento de las prioridades establecidas por los legisladores, y b) fortalecer la previsión y la capacidad de reacción cuando la volatilidad de los precios internacionales del petróleo afecta la recaudación fiscal. Estos mecanismos de transparencia deben discutirse de manera conjunta con las reformas planteadas al sector energético, y de manera particular con la discusión y reglamentación del Fondo para la Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP), toda vez que la experiencia de los últimos años sugiere que ni la sociedad civil ni los legisladores cuenta con la información, los recursos y la capacidad de análisis necesaria para prevenir abusos.

Esto se hizo particularmente evidente en 2000, cuando el Ejecutivo realizó ajustes al gasto por 75 mil millones de pesos, más del 6.35 por ciento del gasto total, mientras que sólo se reportaron aprovechamientos por recursos excedentes por 22 mil 200 millones, y al FEIP se le destinaron sólo 9 mil 122 millones de pesos (mientras que al IPAB, por ejemplo se le destinaron recursos excedentes por 20 mil millones de pesos). Sin embargo, a pesar de la discrecionalidad en el ejercicio de los ajustes, es de destacar que el gobierno federal no se extralimitó, o en el mejor de los casos no podemos saberlo: o cumplió con los márgenes que prevén la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos o no contamos con la información para probar lo contrario.

Durante la presente administración, los ingresos fiscales no han sido menos vulnerables a fluctuaciones en los mercados petroleros. Lo que se ha visto también es que los ingresos fiscales son afectados además por el tipo de cambio, especialmente si existen apreciaciones del peso, y por variaciones en la plataforma de exportación. Un elemento adicional es que los ingresos petroleros no están constituidos sólo por ventas al exterior. Los IEPS constituyen también una parte importante de los ingresos petroleros (por 114 mil millones de pesos en 2003, por ejemplo) de manera que es necesario considerar la marcha de la economía, elemento que no causó preocupación durante la última parte del sexenio pasado por las altas tasas de crecimiento económico, toda vez que un menor crecimiento significa también un menor consumo relativo de gasolinas y diesel.

En 2001, las finanzas públicas estuvieron determinadas por la caída en el ritmo económico, la fortaleza del peso, la plataforma de exportación petrolera, los mayores recursos a las entidades federativas y las bajas tasas de interés.³³ La recaudación del IEPS sobre gasolinas y diesel aumentó 22 por ciento respecto al año anterior, a fin de mantener el precio de venta interno programado por Hacienda.³⁴ En el rubro de los ingresos no tributarios, PEMEX cubrió menos derechos por la caída del precio de petróleo debajo del precio de referencia, un menor volumen de ventas internas, un tipo de cambio apreciado que redujo los ingresos en pesos por divisas. En tanto que los aprovechamientos fueron menores debido a que los ingresos excedentes de PEMEX pasaron de 22 mil millones en 2000 a tan sólo 8 mil millones en 2001.³⁵

³³ SHCP, "Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública," cuarto trimestre de 2001, p. 13.

³⁴ La recuperación de los precios del petróleo o gasolina en el mercado internacional genera un ajuste en los ingresos fiscales. De acuerdo con el régimen fiscal de PEMEX, un aumento en el precio de las gasolinas y el diesel en el mercado spot genera una disminución del impuesto especial (IEPS) que se aplica a estos productos con el objeto de mantener sin cambio su precio real de venta al público. Al bajar la tasa del impuesto especial, sin embargo, aumenta el monto a pagar por concepto de derechos a la extracción de hidrocarburos, con el fin de mantener la carga fiscal de PEMEX.

³⁵ SHCP, "Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública," cuarto trimestre de 2001, p. 16.

Al año siguiente, la reforma fiscal aprobada por el Congreso en diciembre de 2001 debía ser la principal influencia en las finanzas públicas y así fue, pero en sentido contrario al que los legisladores esperaban. Los resultados de la recaudación fiscal son descritos apropiadamente por la Secretaría de Hacienda: durante 2002 “la recaudación tributaria no petrolera fue menor en 63 mil 334 millones de pesos al programa, diferencia que se compensó parcialmente por los mayores ingresos petroleros en 13 mil 593 millones de pesos, por los mayores ingresos propios de las entidades distintas de PEMEX en 14 mil 452 millones de pesos, y por los mayores ingresos no tributarios del Gobierno Federal en 18 mil 592 millones de pesos. De esta forma, los ingresos presupuestarios fueron inferiores en 16 mil 697 millones de pesos a lo previsto en la Ley de Ingresos de la Federación para 2002.”³⁶ La principal razón de los mayores ingresos petroleros fue la existencia de excedentes creados por un precio del petróleo muy por encima del de referencia, lo cual ilustra de manera clara que un problema recurrente es la pobre estimación de las principales variables macroeconómicas, entre ellas los precios del petróleo y el tipo de cambio, causada en buena medida por la naturaleza del mercado, pero que causa un impacto enorme en el presupuesto y que debería llamar a la prudencia en las estimaciones.

El año 2003 brindó otra muestra de la enorme fluctuación en el mercado petrolero. Aunque esta vez la variación ha sido al alza, su impacto en las finanzas públicas no deja de ser negativo. El mayor ingreso ha creado incentivos para incorporarlo en el gasto de corto plazo, así como un enfrentamiento entre el Congreso y el Ejecutivo para aprovechar el mayor porcentaje en ámbitos de su competencia. Durante 2003, los ingresos presupuestarios resultaron superiores a lo programado en 126,240 millones de pesos, equivalentes a un 8 por ciento más de lo esperado. Estos excedentes se explican sobre todo por el incremento de los ingresos petroleros, pues los derechos por extracción de petróleo, por ingresos excedentes e ingresos propios de PEMEX fueron superiores a lo planeado en 103,315 millones de pesos. En este año, los ingresos tributarios tuvieron una reducción de 24,186 millones de pesos. Esta circunstancia favorable para las finanzas públicas se da como resultado de que el precio del petróleo ha alcanzado niveles históricamente altos, superando incluso los 40 dólares.³⁷ Sin embargo, aunque existen elementos que sugieren un precio alto de esta mercancía para el futuro, es necesario recordar que esta circunstancia genera una menor demanda de crudo, reduciendo la actividad económica, y trayendo los precios a un nivel más bajo. Por ello, lo saludable es mantener la prudencia fiscal y no contar con mayores ingresos futuros cuando éstos aún no se realizan.

³⁶ *Loc. cit.*

³⁷ SHCP, “Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública,” segundo trimestre de 2003, p. 19.

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE PEMEX

En 1992, buscando aumentar su competitividad y eficiencia, PEMEX fue reestructurada en cuatro corporativos autónomos que realizan las funciones básicas de la compañía: PEMEX Exploración y Producción, PEMEX Refinación, PEMEX Gas y Petroquímica Básica, y PEMEX Petroquímica. Así mismo, se creó PMI Comercio Internacional, subsidiaria responsable de las compras y ventas al exterior. La coordinación está a cargo del Corporativo de PEMEX, que supervisa y es corresponsable de las operaciones de los distintos organismos. Cada uno de los organismos del corporativo cuenta con organismos internos de control, cuyas actividades se suman a las de la Contraloría y la Auditoría Superior de Hacienda para fiscalizar el ejercicio de los recursos públicos. Los cuatro entes subsidiarios son los únicos facultados para realizar las actividades estratégicas del sector petrolero, y aunque pueden celebrar contratos y convenios, deben mantener “en exclusiva la propiedad y el control del Estado Mexicano sobre los hidrocarburos”.³⁸ Si bien PEMEX y sus organismos subsidiarios administran su presupuesto y patrimonio de manera independiente, es obligación de la compañía presentar un informe contable y financiero consolidado de todos los organismos.³⁹ PEMEX está definido por ley como un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y es la entidad encargada de la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades de la industria petrolera.

La dirección y administración de PEMEX recae en un Consejo de Administración, que es el “órgano superior de gobierno de la industria petrolera”. El Consejo, presidido por el Secretario de Energía, tiene un carácter consultivo que no afecta o transgrede la autonomía de gestión de los distintos corporativos. Está compuesto por once miembros, seis nombrados por el Ejecutivo, entre ellos debe estar el Secretario de Medio Ambiente, y cinco por el Sindicato de Trabajadores Petroleros.⁴⁰ Una muestra del poder de esta última organización es que el principal contratista de PEMEX es el mismo sindicato—a pesar de lo cual su influencia frecuentemente es ignorada en el debate público.⁴¹ Cada organismo subsidiario es dirigido y administrado también por un Consejo de Administración y un Director General nombrado por el Ejecutivo. Los Consejos de

³⁸ *Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios*, artículo 4.

³⁹ *Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios*, artículo 5.

⁴⁰ *Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios*, artículo 7.

⁴¹ Por ejemplo, cuando el Ejecutivo nombró a miembros de la iniciativa privada como miembros del Consejo, a principios de 2001, el escándalo que siguió a esta decisión y las interesantes inquietudes en torno al posible conflicto de intereses ignoraron por completo los manejos de las autoridades sindicales, que realizaron transferencias ilegales por al menos 500 millones de pesos a la campaña presidencial del PRI en 2000. Hoy está cada vez más lejana la perspectiva de obligar a las autoridades sindicales a rendir cuentas, y el apoyo de otros sindicatos, en palabras de sus dirigentes, es ‘incondicional’.

Administración se componen de ocho miembros: cuatro representantes del gobierno federal, designados por el Ejecutivo, más los Directores Generales de los otros organismos subsidiarios y el Director General de PEMEX, quien los preside.

Los Directores Generales de los órganos subsidiarios y el Director General son los representantes de la empresa. Cada organismo descentralizado está controlado por un órgano de vigilancia integrado por un comisario público propietario y un suplente, nombrados por la Secretaría de la Función Pública. Asimismo, existe un órgano de control de la industria petrolera que puede realizar la fiscalización directa de los organismos descentralizados.

El artículo 10 de la Ley Orgánica prevé que las actividades no reservadas en forma exclusiva a la Nación podrán realizarse mediante empresas subsidiarias o filiales, previa autorización de los Consejos de Administración, al igual que su liquidación, enajenación o fusión. Con base en esta normativa, PEMEX ha creado una serie de compañías subsidiarias, principalmente bajo el control de PMI Comercio Internacional, con operaciones en Estados Unidos, Europa y el Caribe. Sin embargo, la legalidad de estas compañías ha sido cuestionada por legisladores de oposición, con base en el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2002, quienes aseguran que las 17 empresas subsidiarias constituidas por PEMEX en el extranjero deberían ser incluidas en la Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal. Las actividades de dichas empresas abarcan desde la colocación del crudo mexicano en el mercado internacional (80 por ciento en Estados Unidos) y el manejo de riesgos, hasta servir como vehículos financieros para proveer fondos a los proyectos realizados como PIDIREGAS. Aunque PEMEX afirma que los resultados de las operaciones de estas subsidiarias son contabilizados en los informes de resultados consolidados, este es un caso donde la transparencia es necesaria para eliminar las suspicacias que generan las actividades de PEMEX en el extranjero. Para ello, es necesario proporcionar mayor información sobre las actividades y resultados de las compañías subsidiarias.

Esta estructura de administración (los consejos de administración, los órganos de control interno), sumada a la aprobación anual en el Congreso del presupuesto de PEMEX, tiene como objetivo mantener el control centralizado de la industria. Aunque la Secretaría de Energía es legalmente la cabeza del sector, en los hechos la Secretaría de Hacienda tiene también un gran poder, pues al ser la encargada de realizar el proyecto de presupuesto, así como de administrar los recursos aprobados por el Congreso con capacidad para realizar recortes en el gasto, puede decidir en la práctica sobre proyectos de inversión o sobre las operaciones de PEMEX.

Cuando los propietarios de una compañía son distintos a sus administradores, las reglas por las cuales el control sobre las decisiones de la compañía es distribuido, administrado y regulado son de la mayor importancia. De esta manera se busca asegurar que los administradores trabajen en beneficio de los propietarios. En países como Estados Unidos y Gran Bretaña, donde a menudo la propiedad está repartida entre un gran número de accionistas, los mecanismos para asegurar que esta contradicción no afecte a los accionistas están basados en la competencia del mercado. Por ello, la regla generalmente elegida es pedir a los administradores que sus decisiones se orienten a incrementar el valor de mercado de la compañía. Además, las instituciones financieras que regulan el intercambio de valores—un ejemplo es la Securities Exchange Commission—aseguran la disponibilidad de la información sobre el estado financiero de las empresas que cotizan en el mercado. La violación de estas reglas, como especular con el valor de acciones basado en información privilegiada, conlleva a menudo juicios penales.

El caso de PEMEX es sin embargo más complicado. La propiedad del petróleo y de todos los recursos del subsuelo, de acuerdo con la Constitución, corresponde a la Nación mexicana. Estrictamente, la legislación mexicana otorga a PEMEX el monopolio de la explotación de los hidrocarburos, pero no su propiedad. De existir consenso entre los legisladores, esta situación podría cambiar, regulando, limitando o eliminando dicho monopolio, sin que ello signifique perder la soberanía sobre los recursos del subsuelo. En consecuencia, PEMEX trabaja con recursos que no le pertenecen, sino que corresponden a un propietario definido colectivamente como la Nación mexicana. En este caso, la regla de maximizar el valor de mercado carece de sentido, en primer lugar porque PEMEX no emite acciones para ser intercambiadas libremente. En segundo, porque sus objetivos varían de acuerdo a los intereses políticos del momento, por ejemplo, promover la industrialización mediante energía barata, reducir el desempleo o llevar servicios sociales a la población. Finalmente, porque los representantes del ente colectivo llamado Nación mexicana frecuentemente tienen intereses encontrados.

Estas condiciones se reflejan en la estructura del sector, así como en la forma en que se supervisan las operaciones de PEMEX. El Secretario de Energía, como presidente del Consejo de Administración, reafirma el control del Ejecutivo sobre el sector. Al mismo tiempo, la aprobación del presupuesto de PEMEX por parte del Congreso es un eficaz control sobre sus planes estratégicos, sus decisiones de inversión y aún sus operaciones. En contraste, Petróleos de Venezuela jamás ha sometido su presupuesto a la aprobación del Congreso venezolano.

Además, la división de PEMEX en corporativos autónomos permite el control de las distintas partes del sector y promueve la competencia como un medio para incrementar la eficiencia. Finalmente, la carga fiscal de PEMEX traduce en términos materiales la declaración de que el petróleo pertenece a todos los mexicanos.

En conclusión, PEMEX trabaja con recursos que pertenecen a la nación, genera utilidades que deben entregarse al fisco, y se mantiene en operación con los recursos generados por sus actividades, pero aprobados por el Congreso. Esta estructura privilegia el control, en detrimento de la eficiencia, sobre todas las actividades de la compañía. Sin embargo, el control presupuestario y estratégico no es sinónimo de transparencia.

LAS RESERVAS DE HIDROCARBUROS, UN ÁREA DONDE LA TRANSPARENCIA ES NECESARIA

En materia de transparencia y rendición de cuentas, la estructura legal y operativa existente para la administración de los recursos públicos es sólo una parte de la ecuación. Las estimaciones sobre el valor de los recursos es un complemento necesario. Una variable clave para estimar el valor de los recursos en manos de PEMEX son justamente las reservas de hidrocarburos, pues éstas constituyen una suerte de inventario del cual depende la capacidad de producción futura. Por cualquier medio que se estimen, las reservas de México han sufrido un declive sistemático en los últimos años. Por ejemplo, de acuerdo con la agencia estadounidense de energía, la Energy Information Administration, que reporta datos de la Secretaría de Energía y de PEMEX, en enero de 2002 las reservas probadas se contabilizaron en 26.9 mil millones de barriles (mmb), pero en septiembre de 2002 las reservas se estimaron a la baja en 12.6 mmb.⁴² El Programa Sectorial de Energía estimó que las reservas probadas alcanzaron 22.4 mmb en enero de 2002 y 15.1 mmb en enero de 2003. Por su parte, PEMEX reportó las reservas probadas de hidrocarburos en 18.9 mil millones de barriles de petróleo crudo equivalente al 31 de diciembre de 2003.⁴³ Las diferencias entre las cifras publicadas a menudo se explican por la práctica de reportar las reservas probadas y probables en cifras consolidadas, o bien por la separación entre reservas probadas desarrolladas y no desarrolladas, así como por la inclusión o no de condensados y líquidos de gas natural.⁴⁴

⁴² Energy Information Administration (EIA), *Country Analysis Briefing: Mexico*, 29 de junio de 2003, disponible en: www.eia.doe.gov

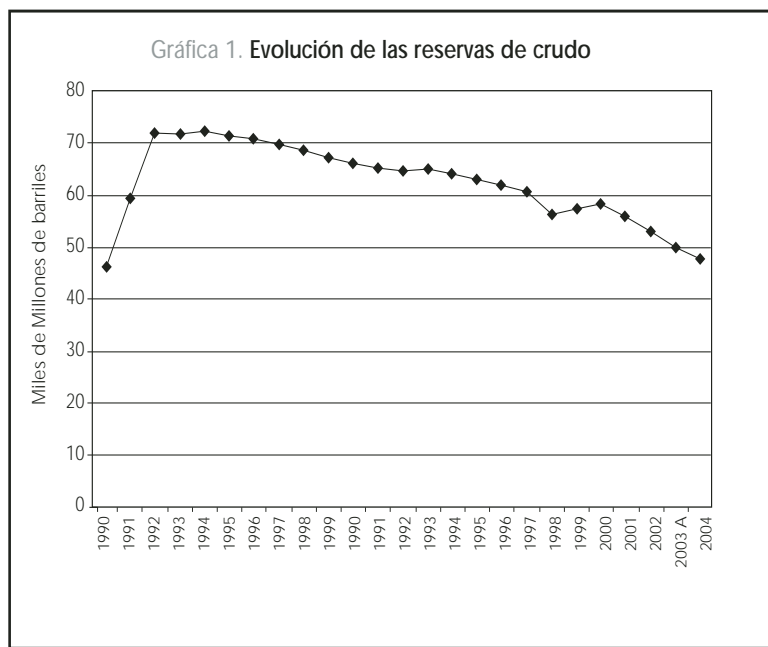
⁴³ * Reporte de resultados financieros de PEMEX al 31 de diciembre de 2003 de conformidad con el Boletín B-10,* 31 de mayo de 2004. Disponible en: www.pemex.com

⁴⁴ Reservas probadas son aquellos yacimientos conocidos y delimitados recuperables bajo condiciones económicas presentes, precios existentes y con la tecnología disponible. Probables son aquellos yacimientos conocidos, pero no completamente delimitados o que pueden

Hasta 1998, PEMEX Exploración y Producción, el corporativo encargado de realizar las estimaciones, reportó como reservas probadas la suma de las probadas y las probables. En ese año se introdujeron cambios en el sistema de contabilidad, que redujeron las estimaciones en más de 40 por ciento. En septiembre de 2002, PEMEX modificó de nuevo su metodología para hacerla coincidir con los lineamientos de la US Securities and Exchange Commission, que define las reservas probadas como aquellas que se encuentran disponibles para explotación en el corto plazo y excluye los yacimientos que no han sido desarrollados en los últimos 10 años. Este método, más conservador, ha obligado a restar el yacimiento de Chicontepec de las reservas probadas.

La estimación de las reservas no es una ciencia exacta, sus resultados son continuamente revisados, se basa en criterios desiguales y en ocasiones subjetivos, mientras cambios en la tecnología y conocimientos geológicos pueden provocar drásticas revisiones. La importancia de las estimaciones de las reservas radica en que éstas son el principal activo de las empresas, una variable importante para estimar su capacidad de producción y, por ello, de sus ingresos futuros. Al colocar bonos de deuda, el nivel de las reservas es fundamental para averiguar la cantidad y calidad de los recursos futuros de una empresa. Aunque los datos de las reservas de hidrocarburos más recientes son positivos, y a sabiendas de que PEMEX tiene incentivos para reportar información confiable, de la cual dependerá el valor que el mercado otorgue a su deuda, es importante recordar que buena parte de los cálculos de las reservas posibles y probables se basan en las condiciones presentes, pero la recuperación de reservas se basa en la realización de nuevas inversiones de capital. Sin embargo, la publicación de información detallada sobre las reservas existentes debe complementarse con el compromiso de PEMEX para seguir una metodología consistente y no cambiarla cuando necesidades políticas o financieras sugieran alguna ventaja de hacerlo.

ser recuperados con mejoras en la tecnología. Posibles son recursos basados en estimaciones estadísticas, derivadas de descubrimientos pasados y de la actividad exploratoria. La suma de las tres es conocida como reservas totales. Las reservas probadas no desarrolladas en los últimos diez años se contabilizan como reservas probables.



A - A partir de este año se utiliza para la evaluación de las reservas de la metodología de la Security & Exchange Commission (SEC).

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Energía, www.energia.gob.mx

El incremento en las reservas no es, como podría pensarse, sólo una función de los recursos existentes en el subsuelo, sino de la inversión en exploración y de la tecnología existente para su explotación. Si bien la riqueza existente puede ser considerable, para desarrollar y explotar un campo petrolífero es necesario realizar inversiones que permitan producir los hidrocarburos a fin de colocarlos en el mercado. La realización de inversiones se traduce en recursos futuros, mayor productividad y competitividad, pero implica decisiones sobre cómo distribuir los recursos públicos en el corto plazo. Las alternativas para financiar la inversión en PEMEX—ya sean PIDIREGAS, contratos de servicios múltiples o fondos propios autorizados por el Congreso—suponen un costo de oportunidad, por lo que es importante identificarlo con precisión y garantizar que las decisiones de inversión se tomen con base en la maximización del valor económico de los recursos.

En tanto cuestiones políticas bloqueen la toma de decisiones sustantivas respecto del tipo y los esquemas de inversión, aumenta el riesgo de que las reservas posibles no puedan materializarse, y las probables continúen sin ser desarrolladas, afectando el valor de los

recursos. El horizonte de explotación de los recursos antes de su agotamiento también puede variar, pero depende en amplia medida de realizar las inversiones necesarias para ampliar el margen de reservas con oportunidad. Como se puede apreciar en el cuadro 4, esto puede representar un enorme costo. De las reservas totales calculadas originalmente por 275 mil 349.5 millones de barriles, las reservas remanentes equivalen a 36 mil 266 millones de barriles, apenas el 13 por ciento. De este total las reservas probadas, es decir las que podemos explotar con la infraestructura y las condiciones económicas existentes, equivalen a 15 mil 123 millones (menos del 42 por ciento de las reservas totales calculadas), mientras que las reservas probables y posibles equivalen al 58 por ciento. Si no se establecen los mecanismos legales y los instrumentos de política para aprovechar esas reservas, el costo económico sería enorme.

**Cuadro 4. Reservas de Hidrocarburos
al 1° de Enero de 2003 /1**

	Volumen Original		Reserva Remanente	
	Crudo	Gas Natural	Crudo	Gas Natural
Total	275, 349.5	231, 559.4	36,265.9	65,432.9
Probadas	142,423.5	166,487.5	15,123.6	21,626.1
Probables	82,358.8	37,431.6	12,531.1	22,070.9
Posibles	50,567.3	27,640.2	8,611.2	21,735.9

/1 No incluye información de condensado, líquidos de plantas y gas seco. Reservas de crudo y Gas Natural sólo para efectos de comparación, no representa el total de las reservas de hidrocarburos.

Fuente: PEMEX, Informe de Labores, 2002.

Una razón por la cual deben tomarse decisiones sobre cómo garantizar niveles de inversión adecuados en el sector es que la caída sistemática en las reservas—si las inversiones son insuficientes para realizar nuevos descubrimientos, desarrollar yacimientos y aumentar la recuperación—se profundizará a medida que la producción de petróleo aumente junto con la demanda interna de energía. La velocidad de esta reducción dependerá de las tasas de crecimiento económico, la producción y la demanda. Distintos estudios elaborados por organizaciones internacionales nos permiten ilustrar este escenario.

De acuerdo con la Agencia Internacional de Energía (IEA por sus siglas en inglés), que agrupa a los principales países consumidores, la producción de crudo en México alcanzará un máximo de 4.1 millones de barriles diarios (mbd) hacia 2010. A partir de este punto la

producción permanecerá constante durante al menos una década, para luego declinar a 2.7 mbd hacia 2030. En este escenario, considerando un aumento de 2 por ciento anual en la demanda interna de energía entre 2000 y 2030, la demanda interna total alcanzará 3.5 mbd en 2030. Aunque el mismo reporte prevé un incremento en la importancia del gas natural como proporción de la oferta total de energéticos, de 23 por ciento en el 2000 a 34 por ciento en 2030, se espera que México se convierta en un importador neto de crudo para satisfacer su demanda interna hacia 2030.⁴⁵ Si bien estas previsiones dependen de que la producción de crudo se mantenga constante y la demanda se incremente a la par de la economía, ilustran claramente la necesidad de planear y ejecutar inversiones en el corto y mediano plazo, a fin de atender problemas que aparecerán en el futuro.

Otras publicaciones sitúan a México en la misma perspectiva. De acuerdo con el reporte para el año 2003 de la Energy Information Administration, en un escenario de rápido crecimiento económico, la demanda de energía en México se incrementaría a una tasa de 3.2 por ciento anual, de 1.9 mbd en 2001 a 4.1 mbd en 2025. En tanto la producción de crudo alcanzaría 4.2 mbd hacia el 2001 y se mantendría constante hacia 2025. De realizarse este escenario, México no necesariamente se convertiría en un importador neto de hidrocarburos, pero su plataforma de exportación sería insostenible frente a la necesidad de cubrir la demanda interna. En consecuencia, el papel del sector como fuente de divisas y pilar de las finanzas públicas se vería en riesgo si las premisas del reporte se mantienen durante el periodo.⁴⁶

Algunas consecuencias de la falta de inversión las vemos ya en los hechos. En los últimos años, la falta de inversión en refinación ha llevado a que México se convierta en un importador neto de derivados. En 2001 la importación de gasolina alcanzó 60,000 barriles diarios (bd), 97,000 bd de gas licuado de petróleo, y 81,000 bd de combustóleo, principalmente de Estados Unidos.⁴⁷ Asimismo, la producción de crudo está concentrada en la región de Cantarell (proyecto financiado con PIDIREGAS). En 2001, este campo produjo 1.9 mbd, y se espera que su producción se incremente hasta 2.2 mbd hacia 2007.⁴⁸ En Cantarell se realizan inversiones para incrementar la recuperación y producción mediante un proyecto de inyección de nitrógeno, pero conforme el yacimiento se convierta en un campo maduro, los costos de producción tenderán a incrementarse, reduciendo de paso las ganancias de su explotación.

⁴⁵ International Energy Agency, *World Energy Outlook 2002*, OECD/IEA, Paris, 2002, p. 165.

⁴⁶ EIA, *International Energy Outlook 2003*, U.S. Department of Energy, Washington, D.C., 2003, pp. 32 y 52. Disponible en: www.eia.doe.gov/oiaf/ieo

⁴⁷ IEA, *op. cit.*, 2002, p. 159.

⁴⁸ IEA, *op. cit.*, 2002, p. 166.

La presentación de estos escenarios no tiene como finalidad promover una visión catastrófica, sino ilustrar la necesidad de asegurar la disponibilidad de energía para cubrir una creciente demanda interna, y al mismo tiempo dotar al Estado de los recursos necesarios para cumplir sus funciones, especialmente en lo que se refiere al gasto social, educativo y de salud. Esto implica la responsabilidad del Ejecutivo y del Legislativo para avanzar hacia acuerdos que permitan destrabar la relación de dependencia entre los ingresos públicos y los ingresos petroleros. En este sentido, los análisis independientes tienen valor no sólo por promover alternativas, sino porque pueden colaborar a generar puntos de encuentro entre los distintos interlocutores y crear consensos sociales alrededor de las mejores alternativas.

Las organizaciones de la sociedad civil necesitan desarrollar su capacidad para monitorear los cambios en la prospectiva del sector y evaluar la evolución de su potencial en el mediano y largo plazos. En la medida en que se pueda asociar el costo de oportunidad en materia de aprovechamiento (o desaprovechamiento) de las reservas en que incurren PEMEX y el país, al limitar, condicionar o posponer proyectos de inversión pública, se provee a la sociedad y a los legisladores de mejores herramientas para la toma de decisiones. De igual forma, la especialización de organizaciones independientes en el monitoreo de información del sector permitirá incrementar la capacidad de evaluar la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

ALGUNAS OBSERVACIONES

La experiencia de estos cuatro años sugiere, decíamos, que aún no contamos con los recursos de información necesarios para monitorear el impacto en la variación de los recursos petroleros. Por ello es indispensable trabajar en tres áreas prioritarias:

- A) Mayor transparencia y oportunidad en la información del pago de derechos e impuestos de PEMEX a Hacienda, para corroborar antes de terminado el ejercicio fiscal que los recursos excedentes se destinan de conformidad con los criterios establecidos en los Presupuestos de Egresos, y no se canalizan como excedentes de operación en PEMEX,

⁴⁹ Véase: Stephen Everhart y Robert Duval-Hernández, *Management of Oil Windfalls in Mexico. Historical Experience and Policy Options for the Future*, World Bank, Policy Research Working Paper 2592, abril de 2001. El criterio más generalizado para seleccionar entre las distintas alternativas es función de la tasa de retorno esperada del proyecto financiado: donde es mayor que la tasa de interés en los mercados de capital a nivel internacional es técnicamente viable optar por los proyectos de inversión.

en la Secretaría de Hacienda o en la Tesorería. Además, se carece de información sobre cómo actuará la nueva provisión que da al Congreso autoridad en la distribución de los excedentes.

- B) Nuevos recursos de información para fortalecer la capacidad de monitoreo de los recursos excedentes no petroleros, a fin de acotar la discrecionalidad de las dependencias, particularmente Hacienda, en su reasignación. Es importante destacar que ello no implica que la asignación que realiza Hacienda no esté justificada, o no tenga sentido económico. Sin embargo las decisiones presupuestarias competen también, constitucionalmente, a los legisladores. Compartir las decisiones es importante desde la perspectiva del sector energético, porque en caso de considerarse prioritarios, los recursos excedentes podrían destinarse a un Fondo de Estabilización o destinarse a financiar proyectos de inversión en el sector. Los montos pueden ser significativos—en 2000 la reasignación de recursos de manera discrecional fue casi cuatro veces el monto registrado como recursos excedentes, y ocho veces el monto destinado al Fondo de Fortalecimiento de las Entidades Federativas.
- C) El desarrollo de criterios y modelos técnicos para la evaluación de alternativas de política, para poder aportar argumentos de peso que justifiquen optar por inversión en infraestructura, mecanismos de previsión como el Fondo de Estabilidad de los Ingresos Públicos u otras opciones, sobre la base de las evaluaciones que ya se realizan en otros países.⁴⁹ La clave, de nuevo, está en compartir las decisiones de política. Decisiones que hasta la fecha se siguen reservando.

En tanto se discuten y aprueban reformas de gran envergadura para modificar el régimen fiscal de PEMEX, los criterios constitucionales que regulan el sector o nuevos esquemas de inversión, estas áreas representan ventanas de oportunidad para el involucramiento de la sociedad civil en el corto plazo. La inauguración de un nuevo recurso para el acceso a la información pública (que permitiría el acceso, por ejemplo, a la información fiscal de PEMEX, o a las evaluaciones técnicas de los proyectos de inversión), brinda condiciones para una mayor participación de la sociedad civil. Este mecanismo debe aprovecharse también para promover modificaciones en el mecanismo de reducción de la volatilidad con el que contamos, tema que se analiza a continuación.

IV. ALTERNATIVAS PARA REDUCIR LA VULNERABILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

En este apartado se analiza la operación del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros⁵⁰ y cuáles son las características legales e institucionales que han determinado su ejercicio, a fin de presentar recomendaciones que permitan mejorar las condiciones de transparencia y rendición de cuentas para su operación en el futuro. En esta sección se analiza la creación del fondo y su evolución en el marco legal y en la práctica; se presenta un análisis de las tendencias en el ejercicio del fondo y, por último, se subrayan las deficiencias legales y prácticas del fondo y se establecen algunas áreas a explorar para futuras investigaciones.

LOS FONDOS DE ESTABILIZACIÓN DE LOS INGRESOS PETROLEROS

Existen dos razones principales para establecer un Fondo con los ingresos provenientes de recursos no renovables como el petróleo: ahorrar para tiempos difíciles o estabilizar los ingresos fiscales.⁵¹ En el primer caso se busca extender el valor de un recurso natural hacia el futuro, atendiendo criterios de conservación y previendo su agotamiento. El segundo, más común, crea un mecanismo para proteger los ingresos del gobierno de la volatilidad en los mercados, permitiendo planear el gasto. La forma en que operan estos mecanismos de ahorro o estabilización es destinando excedentes a un fondo cuando los precios son altos, para utilizarlos en periodos de depresión o cuando los recursos desaparezcan.

⁵⁰ Los ingresos petroleros son todos aquellos, tributarios y no tributarios, generados por actividades petroleras: el IVA pagado por PEMEX, los derechos sobre hidrocarburos y el Impuesto Especial a la Producción y Servicios sobre las gasolinas y diesel, así como los ingresos propios de PEMEX.

⁵¹ Svetlana Tsalik, *Caspian Oil Windfalls: Who Will Benefit?*, Caspian Revenue Watch/Open Society Institute, 2003, p. 18.

La creación de un fondo puede contribuir también a evitar políticas que aumentan el gasto en el corto plazo, cuando los ingresos son altos, limitando también la tentación de realizar proyectos inviables e incluso la corrupción. Por otro lado, cuando los ingresos caen por variaciones en los precios, un fondo puede reducir los recortes al gasto, o la necesidad de contratar deuda con altas tasas de interés, pues se cuenta con un instrumento que controla los montos que se pueden gastar cuando existen excedentes y con un ahorro para el caso de necesidades financieras.

Un fondo de estabilización aísla el presupuesto de las variaciones en el precio de los recursos y previene consecuencias negativas, como recortes en el gasto público o un mayor déficit fiscal. Un fondo de estabilización prevé, con base en la convicción de que es posible controlar, o por lo menos neutralizar, los riesgos inherentes a un mercado volátil.

Los fondos de estabilización no son la única estrategia contra la volatilidad de los mercados. México, por ejemplo, ha utilizado con éxito la compra de futuros para asegurar un precio de exportación para la canasta de crudo mexicano y poder planificar los ingresos fiscales ante variaciones en el corto plazo desde 1991, cuando el equivalente a tres meses de producción fueron colocados en el mercado de futuros.⁵² Ambas opciones implican costos de oportunidad, principalmente por diferenciales en tasas de interés, pero no son excluyentes y su combinación puede traer beneficios. Como lo expresa un documento del Banco Mundial, “un fondo de estabilización suaviza las variaciones en el consumo y reduce el costo asociado con un consumo muy volátil. El fondo y las estrategias financieras pueden complementarse mutuamente, el fondo sirviendo como recipiente principal de los ingresos y las estrategias financieras manejando los movimientos de corto plazo en los precios. Esta estrategia conjunta reduciría el tamaño del fondo y la probabilidad de su bancarrota.”⁵³

La constitución de un fondo también puede acarrear otro tipo de riesgos. Un caso dramático en nuestro hemisferio es ilustrado por el Fondo de Inversión de Petróleos de Venezuela. En 1982, en medio de una crisis de pagos, el gobierno venezolano confiscó 18 mil millones de dólares de Petróleos de Venezuela. De acuerdo con algunos autores, esta decisión llevó a esta petrolera a internacionalizar sus actividades, en un intento por poner sus recursos fuera del alcance de los políticos y de minimizar sus contribuciones al fisco venezolano.⁵⁴ La experiencia

⁵² Juan Carlos Boué, *Venezuela: the political economy of oil*. Oxford University Press/Oxford International Energy Studies, 1993, 168.

⁵³ Stephen Everhart y Robert Duval-Hernández, *Management of Oil Windfalls in Mexico. Historical Experience and Policy Options for the Future*. World Bank, Policy Research Working Paper 2592, abril de 2001.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 25. También Bernard Mommer, “Venezuelan Oil Politics at the Crossroads,” en: *OIES Monthly Comment*, marzo de 2001, p. 5.

venezolana muestra que, aun con la existencia de un fondo, la tentación del gobierno por utilizar en el corto plazo los ingresos acumulados en tiempos de bonanza siempre es alta.

Para lograr aislar efectivamente estos recursos del flujo corriente se necesita cumplir con al menos tres condiciones: La primera es la existencia de un sistema de pesos y contrapesos que evite centralizar las decisiones sobre la administración del fondo en un solo actor. La segunda es operar con transparencia el fondo, para prevenir decisiones que lo alejen de sus objetivos originales y sancionar eficazmente a quien incurra en acciones de este tipo. Finalmente, la participación de diversos actores políticos y organizaciones sociales es esencial para monitorear el uso de los recursos y crear una conciencia social que permita tanto proteger los recursos naturales y los ingresos derivados de su venta, como apoyar las decisiones difíciles que implica la disciplina fiscal.⁵⁵

CREACIÓN Y FINANCIAMIENTO DEL FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE LOS INGRESOS PETROLEROS

En el caso de México, la creación del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP) siguió a una recomendación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en su informe de abril de 1999. En dicho informe, la OCDE sugería aumentar la recaudación fiscal y reducir la dependencia de las finanzas públicas de las fluctuaciones en los ingresos 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”, así como establecer un precio de referencia bajo en los presupuestos con el fin de crear excedentes para financiar el fondo.⁵⁶

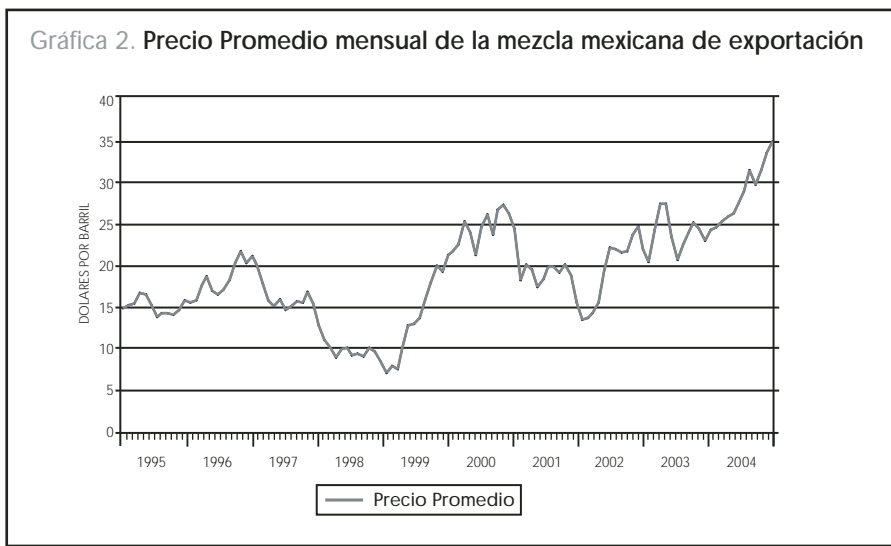
Estas recomendaciones tuvieron su origen durante 1998, cuando los precios del petróleo cayeron a su nivel más bajo en la última década. Como ya se mencionó, la drástica reducción de los ingresos petroleros resultó en ajustes al gasto que abarcaban desde inversión en infraestructura, hasta los recursos descentralizados por medio del Ramo 33 (creado apenas para el ejercicio fiscal de 1998, por la nueva legislatura). La creación de un fondo de estabilización en estas condiciones fue una demanda unánime de la oposición en la Cámara de Diputados,

⁵⁵ Ver Tsalik, *op. cit.*, p. 19.

⁵⁶ Citado en *La Jornada*, 25 de noviembre de 2001.

que contaba con una mayoría en bloque. El 'shock' ocasionado por los recortes al presupuesto afectó desde entonces la relación entre poderes, y determinó en buena medida la creación y posterior reglamentación del Fondo.

El FEIP se constituyó con una aportación de 5,839 millones de pesos,⁵⁷ en cumplimiento de las disposiciones del Presupuesto de Egresos de 2000. Los excedentes que hicieron posible su financiamiento se obtuvieron en 1999, cuando el precio del petróleo alcanzó niveles de 25 dólares por barril y la economía mexicana registró niveles de crecimiento cercanos al 7 por ciento anual. El objetivo del Fondo era aislar los ingresos fiscales de las variaciones en los precios del petróleo. La figura 1 muestra la evolución del precio de la mezcla mexicana, y su volatilidad explica la necesidad de crear un mecanismo que redujera su impacto en el presupuesto. Tan sólo en el periodo 1995-2003, las variaciones en el precio de la mezcla mexicana fueron recurrentes. La peor caída se dio durante 1998 y principios de 1999, debido sobre todo al exceso de oferta en el mercado, seguida de una recuperación originada por los acuerdos para limitar la producción de la OPEP.



Fuente: INEGI

Al inicio de la administración del Presidente Fox, el Fondo de Estabilización contaba con 9,133.2 millones de pesos. Su objetivo era aminorar el efecto sobre las finanzas públicas y la

⁵⁷ SHCP, *Anexo al Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública*. Tercer trimestre de 2000, párrafo 12.

economía nacional de cambios en el nivel de los ingresos públicos, derivados de movimientos abruptos en los precios internacionales del petróleo, así como de otros factores que mermen las fuentes de financiamiento del Gobierno Federal.”⁵⁸ Un elemento central para administrar los excedentes, según reconocía este primer Acuerdo, era la transparencia en la asignación de los recursos para financiar el Fondo. De acuerdo con las reglas de operación, el FEIP se integraría con los recursos asignados en adelante por los Presupuestos de Egresos y con la totalidad de sus rendimientos. Los recursos destinados al FEIP debían ser estimados cada trimestre, con base en cifras preliminares de los ingresos acumulados de la SHCP. Sin embargo, las reglas cambiarían a menudo en muy poco tiempo, mostrando que no existía claridad en el objetivo (la estabilidad de los ingresos fiscales), ni respecto de los mecanismos necesarios para alcanzarlo. Adicionalmente, tampoco ha habido claridad respecto de cómo hacer transparente la información relacionada con los ingresos excedentes y la conformación del Fondo.

El Presupuesto de Egresos 2000 establecía que un 40 por ciento de los excedentes por los conceptos de impuestos, contribución de mejoras, derechos, contribuciones de ejercicios anteriores, productos y aprovechamientos, “una vez descontado en su caso el incremento en el gasto no programable respecto del presupuestado, al gasto programable hasta por la cantidad del ajuste de gasto a que hace referencia el artículo 84, en lo conducente, descontando \$750,000,000.00,” se destinarían al Fondo, y el 60 por ciento restante a la amortización de la deuda pública.⁵⁹ Es decir, los recursos destinados al Fondo no están definidos en función sólo de los excedentes por ingresos petroleros, sino casi del total de los ingresos públicos. La cuestionable claridad de la regla se transmitió en 2000 respecto de cómo se contabilizaron e incorporaron recursos al Fondo. Toda vez que el aprovechamiento de recursos excedentes rebasó los 20 mil millones de pesos, y el gasto reasignado en el Ejecutivo Federal superó los 70 mil millones de pesos, los criterios de aplicación de las reglas son por lo menos dudosos, y aún donde se cumple la letra de la ley, las prioridades son cuestionables.⁶⁰ Así lo reflejó el debate legislativo, que el año siguiente incorporó al decreto la previsión de que una parte de los recursos se destinaría a infraestructura estatal y municipal rezagada.

El Presupuesto de Egresos para el 2001 redujo el porcentaje de los posibles excedentes que se destinarían a financiar el Fondo. Ahora se destinaría un 33 por ciento al Fondo de

⁵⁸ SHCP, “Acuerdo sobre las Reglas de Operación del FEIP,” Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 2000, artículo 1.

⁵⁹ Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2000, artículo 35, fracción I, inciso d.

⁶⁰ Además de esta excesiva reasignación de recursos excedentes a distintas dependencias, particularmente el IPAB, tanto la Secretaría de Salud como la de Desarrollo Social presentaron subejercicios millonarios. Salud ejerció 2,160 millones de pesos menos que lo autorizado por el Congreso, y Desarrollo Social 1,646 millones menos.

Estabilización, 33 por ciento para mejorar el balance económico del sector público y 34 por ciento para “programas y obras de infraestructura para el Sur-Sureste; infraestructura hidráulica, agua potable y alcantarillado en las regiones con mayor rezago, y proyectos de desarrollo en zonas de explotación petrolera,” excluyendo su uso para gasto corriente.⁶¹ La propuesta original del Ejecutivo contemplaba destinar el 40 por ciento al FEIP y el 60 por ciento restante al pago de deuda.

En el Presupuesto de Egresos 2002, la distribución de los potenciales excedentes para el Fondo se conserva idéntica a la del año anterior. Sin duda, en medio del optimismo por la aprobación de la miscelánea fiscal que, de acuerdo con los legisladores, resolvería las necesidades de ingresos del sector público.⁶² Sin embargo, un año más tarde la asignación al Fondo se redujo nuevamente como consecuencia de la menor recaudación fiscal.

En una situación de recursos limitados con pocas alternativas para reasignar recursos, los legisladores buscaron cualquier alternativa disponible para aumentar los ingresos previstos (aunque en los últimos años, los ingresos previstos durante el proceso de negociación no se materializan nunca) y consecuentemente el techo de gasto reasignable. Huelga decir que en esta circunstancia los incentivos para prever la constitución del fondo eran desfavorables. El dictamen de la comisión de Hacienda sugería la necesidad de utilizar estos recursos para hacer frente a las reasignaciones que los legisladores habían considerado necesarias—es decir, colmo de males, los recursos se utilizaron para justificar los ajustes que se habían realizado al alza sobre el Proyecto de Presupuesto Presentado, que no precisamente se destinaban a infraestructura prioritaria.

La tendencia de utilizar el Fondo como uno más de los medios disponibles para asignar recursos en un presupuesto muy limitado y legalmente obligado se confirmó en 2003, cuando se decidió destinar al FEIP 25 por ciento de los excedentes fiscales posibles; otro 25 por ciento para mejorar el balance económico del sector público, y “50 por ciento para gasto de inversión en infraestructura en las entidades federativas.”⁶³

En el Presupuesto de Egresos de 2004 la asignación de recursos al fondo guardó la misma proporción que el año anterior, añadiendo que el porcentaje destinado a inversión

⁶¹ Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2001, artículo 31, fracción I, inciso f.

⁶² Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2002, artículo 19, fracción I, inciso j.

⁶³ Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2003, artículo 21, fracción I, inciso j.

en infraestructura de las entidades federativas se repartiría de acuerdo con la “estructura porcentual que derive de la distribución del Fondo General de Participaciones reportado en la última Cuenta Pública.”⁶⁴

La constante reducción en el porcentaje de los excedentes destinados a financiar el Fondo refleja que tanto el gobierno como los partidos políticos han carecido de la claridad sobre los objetivos del Fondo. Además, han privilegiado los intereses de corto plazo sobre la planeación a mediano plazo, tanto la necesidad de aumentar los ingresos del gobierno federal en el corto plazo como las presiones de los gobiernos estatales y los partidos de oposición por aumentar las participaciones de las entidades federales, que son las que han ganado una proporción cada vez mayor de estos recursos.

⁶⁴ Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2004, artículo 23, fracción I, inciso j.

Cuadro 5. Cambios en las reglas de operación del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros

Instrumento Legal	Objetivo del Fondo	Reglas de Financiamiento y Uso de los Recursos
Presupuesto de Egresos 2000	Aislar los ingresos fiscales de las variaciones en los precios del petróleo.	Se destina al Fondo 40 por ciento de los excedentes de impuestos, contribución de mejoras y ejercicios anteriores, derechos, productos y aprovechamientos. El 60 por ciento restante a la amortización de la deuda pública.
Acuerdo sobre las Reglas de Operación del FEIP." Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 2000	Aislar las finanzas públicas y la economía nacional de la volatilidad en los precios internacionales del petróleo, así como de otros factores que afecten las finanzas públicas.	Recursos asignados por los Presupuestos de Egresos y con la totalidad de sus rendimientos. Estos recursos debían ser estimados cada trimestre, con base en cifras preliminares de los ingresos acumulados de la SHCP. Se recurriría al Fondo si el precio del petróleo caía en más de 1.5 dólares respecto a la referencia. Sólo se utilizaría 50 por ciento del Fondo, más el total de los rendimientos financieros.
Presupuesto de Egresos 2001	No se mencionan.	De los excedentes fiscales, se destina 33 por ciento al Fondo de Estabilización, 33 por ciento para el pago de deuda y 34 por ciento para "programas y obras de infraestructura para el Sur-Sureste; infraestructura hidráulica, agua potable y alcantarillado en las regiones con mayor rezago, y proyectos de desarrollo en zonas de explotación petrolera."
Presupuesto de Egresos 2002	No se mencionan.	Sin cambios.
Reglas de Operación del FEIP, Diario Oficial de la Federación, 15 de marzo de 2002	Aminorar el efecto sobre las finanzas públicas y la economía nacional cuando ocurran disminuciones de los ingresos debido a cambios en el precio y volumen de exportación del petróleo y en el tipo de cambio.	Se eliminó la regla de esperar una caída en los precios mayor a 1.5 dólares por debajo de la referencia. Se mantuvo la regla de utilizar sólo 50 por ciento del Fondo, más el total de los rendimientos financieros.
Presupuesto de Egresos 2003	No se mencionan.	De los excedentes fiscales, 25 por ciento se destina al Fondo, 25 por ciento el pago de deuda y "50 por ciento para gasto de inversión en infraestructura en las entidades federativas.
Presupuesto de Egresos 2004	No se mencionan.	Sin cambios. Se agregó una disposición para que el Congreso participe en la reasignación de los ingresos petroleros excedentes.

/1 No incluye información de condensado, líquidos de plantas y gas seco. Reservas de crudo y Gas Natural sólo para efectos de comparación, no representa el total de las reservas de hidrocarburos.

Aunque es válido que se asignen recursos a proyectos de inversión que se habían autorizado y tuvieron que recortarse, como ocurre en muchos casos, lo que resulta criticable es la continua reducción de recursos para formar un fondo, pues esto en la práctica permite que el gasto siga dependiendo de ingresos variables. Una de las alternativas de inversión de Fondos similares en otros países, por ejemplo, son proyectos de inversión. Pero medidas de este tipo requieren un análisis de beneficios que permita apreciar si la tasa de retorno justifica la medida. Además de que estas discusiones técnicas no se prevén en el Congreso, es indispensable que por lo menos el costo de oportunidad de asumir esta postura sea identificable. En cualquier caso, la postura refleja una preocupante falta de claridad respecto de los objetivos de prever la estabilidad en el gasto.

ADMINISTRACIÓN Y UTILIZACIÓN DEL FEIP

Durante el periodo de existencia del Fondo de Estabilización, sus recursos han pasado de un máximo de 9,671 millones de pesos en el segundo trimestre de 2001 a tan sólo 76.4 millones de pesos en el segundo trimestre de 2003, para luego alcanzar un saldo de 7,726 millones de pesos al 31 de agosto de 2004, como se muestra en el cuadro 6. Una parte de la explicación de esta drástica fluctuación se encuentra en la constante modificación de las Reglas de Operación del Fondo. Las fluctuaciones del FEIP se han dado también por la baja recaudación y el consistente incumplimiento de las previsiones del gobierno en materia de recaudación, a lo cual se suma la volatilidad del mercado petrolero. La utilización de 99 por ciento de los recursos del Fondo en 2002 se explica por la falta de consenso alrededor de la propuesta de reforma fiscal integral presentada por el Ejecutivo ese año, mientras que su recuperación se debe a los precios históricamente altos del crudo.

La combinación de estas circunstancias limita la capacidad del Fondo para cumplir con sus objetivos, permite ignorar sus reglas de operación y, más importante aún, resulta en su ineficacia para reducir el impacto de la volatilidad de los precios del petróleo en el presupuesto. En la práctica, el gasto no se ha aislado de los periodos de auge y depresión. Con el agravante de que la existencia de excedentes ha desatado una batalla por reasignar estos recursos entre el Ejecutivo, el Congreso y las entidades federales.

Cuadro 6. Evolución del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (millones de pesos).*

	2000		2001				2002			
Trimestres	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Total	5,639	9,133.20	9,455	9,671	8,966	8,052	196	71	72.2	74
Rendimientos			322	538	218	192	145	45	1.3	193
Erogaciones					-924	-1,106	-8,000	-170		-8,171
	2003		2004							
Trimestres	I	II	III	IV	I	II				
Total	75	76.4	77	6,276	6,381	7,726				
Rendimientos	1.5	1.4								
Erogaciones					105	-1,259				

Fuente: Anexo a los Informes Trimestrales de la SHCP.

*Los datos se citan tal como aparecen en los Anexos, unas veces indican movimientos del periodo y otras son acumulativos.

La administración del Fondo ha sido responsabilidad de la Secretaría de Hacienda, quien puede o no tomar la opinión de la Secretaría de la Contraloría, el Banco de México, la Secretaría de Energía y PEMEX. Pero la operación del Fondo está a cargo de un Comité Técnico, integrado por las Subsecretarías de Ingresos y de Egresos de Hacienda y Crédito Público. Las Direcciones Generales de Crédito Público y de Planeación Hacendaria participan en el Comité Técnico sin derecho a voto y la Tesorería de la Federación es invitada permanente. El poder más importante del Comité es "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."⁶⁵

En teoría, el uso de los recursos del Fondo debe seguir las reglas aprobadas para evitar usos arbitrarios y su agotamiento. Sin embargo, los cambios constantes en las Reglas de Operación reflejan una gran discrecionalidad con el fin de cumplir objetivos de corto plazo. El acuerdo del 31 de diciembre de 2000 estableció la regla de compensar caídas en los ingresos petroleros hasta con el 50 por ciento de los recursos del Fondo, más la totalidad de los rendimientos financieros y otras coberturas petroleras, *siempre que el precio del petróleo fuera menor al precio de referencia en más de 1.5 dólares*. Además, establecía que si el Fondo rebasaba los 4 mil millones de pesos, el excedente debía destinarse a una cuenta especial que no podía

⁶⁵ Reglas de Operación del FEIP, Artículo 3, fracción 6. Diario Oficial de la Federación, marzo 15, 2001.

utilizarse para estabilizar el gasto público, sino que se destinaría a amortizar pasivos del sector público.

El 15 de marzo de 2002 las reglas de operación del Fondo se modificaron por dos motivos coyunturales, la autorización para utilizar 8 mil millones de pesos dada por el Congreso y la caída de los ingresos por la fortaleza del tipo de cambio y la reducción de la plataforma de exportación. El objetivo del Fondo cambió para dedicarse a “aminorar el efecto sobre las finanzas públicas y la economía nacional cuando ocurran disminuciones de los ingresos por exportación de petróleo, a consecuencia de cambios en el precio y volumen de exportación de petróleo, así como en el tipo de cambio.”⁶⁶

Esta modificación conservó la limitación para emplear sólo 50 por ciento de los recursos acumulados, más los rendimientos financieros, *pero eliminó la restricción de esperar a observar precios por debajo de la referencia en más de 1.5 dólares*. La nueva regla adoptó el criterio de observar los ingresos petroleros, no los precios, para decidir el uso de la bolsa del Fondo y aumentó el número de casos en los cuales una reducción de los ingresos puede ser cubierta con este Fondo.

Los constantes cambios en las reglas de operación del Fondo reflejan una gran discrecionalidad en su uso, pero no explican el agotamiento de sus recursos en el 2003. La autorización para utilizar 8,000 millones de pesos del Fondo por parte del Congreso muestra que ni los legisladores ni la Secretaría de Hacienda observaron la regla de utilizar sólo el 50 por ciento de los recursos existentes. Con la consecuencia de que en su nivel más bajo de recursos, el Fondo constituía apenas un 0.005 por ciento del gasto total autorizado para el 2003.⁶⁷

La falta de consensos sobre cómo elevar la recaudación fiscal de manera sustentable ha afectado también el nivel del Fondo. El rechazo al cobro general del IVA creó en los partidos de oposición la necesidad de ofrecer alternativas. El argumento favorito para rechazar la propuesta del Ejecutivo fue que existían mecanismos para aumentar los ingresos fiscales sin necesidad de aumentar el gravamen al consumo. Esto generó el estímulo para ofrecer presupuestos que superaban las previsiones del Ejecutivo. Por ejemplo, la propuesta del PRD

⁶⁶ Modificación a las Reglas de Operación del FEIP, Artículo 1, Diario Oficial de la Federación, 15 de marzo de 2002.

⁶⁷ El gasto autorizado en el 2003 por el Decreto de Presupuesto de Egresos fue \$1,524,845,700,000 pesos. El tamaño del Fondo es un tema aparte, aunque importante porque pone en el centro la cuestión de si es suficiente para cubrir el riesgo de la volatilidad en los ingresos. En el nivel actual del Fondo, su monto es apenas igual a poco menos de .5 por ciento del total del gasto aprobado para el 2005.

—que incluía aumentar el ISR a las Empresas de 30 a 35 por ciento, aumentar los impuestos especiales al tabaco y bebidas alcohólicas hasta un 120 por ciento, y un 20 por ciento de IVA a los bienes de lujo—prometía incrementar la recaudación en 100 millones de pesos.⁶⁸

De esta manera, el debate sobre la reforma fiscal creó incentivos para presentar proyectos de recaudación fiscal que aumentaban los ingresos sin aumentar el IVA, pero que no siempre fueron realistas. La Ley de Ingresos aprobada en 2002 incluyó un aumento de la recaudación por 52.7 mil millones de pesos en relación con la iniciativa original, al pasar de \$1,410,650 millones de pesos en el proyecto de Hacienda a \$1,463,334.3 millones en el Decreto aprobado por el Legislativo. Aunque buena parte del incremento se sustentaba en mayores impuestos, las reformas aprobadas en materia fiscal no se concretaron en mayores recursos. Por si fuera poco, se esperaba que el precio del petróleo disminuyera, y *por eso* se asignaron los recursos. Sin claridad ni precisión, los legisladores aprobaron medidas tributarias cuya legalidad era dudosa, y cuyo rechazo por parte de la Corte debilitó aún más las finanzas públicas. Además, el aumento por concepto de ISR no se apreció sino hasta el último trimestre, lo cual generó presiones adicionales sobre el gasto. Se tuvieron que realizar nuevos ajustes. Toda vez que el arca quedó vacía, y (previsiblemente) no hubo recursos excedentes, el Fondo dejó de acumular recursos.

La autorización para que el Ejecutivo federal utilizara los recursos disponibles en el Fondo se presentó como una medida para hacer frente a la reducción de los ingresos presupuestarios y como “un apoyo al Presupuesto de Egresos del 2002.”⁶⁹ La justificación para esta decisión provino del ajuste al precio de referencia de la mezcla de exportación mexicana, que pasó de un estimado de 17 a 15.5 dólares por barril, así como de la reducción de la plataforma de exportación de petróleo, de 1,825 a 1,725 millones de barriles diarios. Todo lo cual llevó a la SHCP y a los legisladores a prever menores ingresos petroleros por –20 mil millones de pesos.⁷⁰

El absurdo de utilizar ex ante un fondo creado para tratar de reducir la incertidumbre de un mercado petrolero volátil queda claro con los datos de las finanzas públicas del 2002. De los ingresos adicionales prometidos por la reforma fiscal, 16,697 millones de pesos jamás se

⁶⁸ Jorge Reyes y Jorge Arturo Hidalgo, “Presenta PRD a Fox propuesta alterna.” *Reforma*, 27 de diciembre de 2001. El Diputado Martí Batres aseguró que “la propuesta alterna daría al ejecutivo 100 mil millones de pesos para este año y 250 mil millones en el 2005.”

⁶⁹ Jorge Reyes y Jorge Arturo Hidalgo, “Sepultan IVA en Ley de Ingresos”, *Reforma*, 1 de enero de 2002.

⁷⁰ Oficina de Relación con Inversionistas de la SHCP, “La aprobación del Presupuesto para 2002.” 6 de enero de 2002.

materializaron. Pero los ingresos petroleros tuvieron excedentes respecto a lo planeado por 21,325.2 millones de pesos.⁷¹ Las previsiones se invirtieron, y a pesar de que sí existieron excedentes petroleros, el fondo quedó en niveles mínimos. Así pues, el uso de los recursos del Fondo pasó por alto las reglas de operación vigentes entonces. De haberse seguido las reglas del Fondo, sólo se podría haber utilizado para compensar la caída de los ingresos petroleros causada por un descenso del precio de la mezcla mexicana de exportación por debajo del precio de referencia.

Como se desprende del cuadro 7, únicamente en el cuarto trimestre de 2001 se justificaba utilizar los recursos del Fondo para compensar la caída de los precios de la mezcla mexicana de exportación. Fue esta caída la que llevó a la Secretaría de Hacienda a revisar su estimación de ingresos a la baja en 20 mil millones de pesos.

Sin embargo esta reducción de los ingresos ocurrió sólo en las previsiones, pues al año siguiente el precio de la mezcla mexicana se mantuvo por encima de la referencia. Durante 2001, la caída en los ingresos por los derechos sobre hidrocarburos, por los que se podría utilizar el Fondo, fue de 2,454.6 millones de pesos, debido a la menor plataforma de exportación y a la fortaleza del tipo de cambio. Pero las necesidades de incrementar el gasto y el ingreso en el corto plazo, debido a un enfrentamiento político, se impusieron sobre cualquier otra consideración.

⁷¹ SHCP, "Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Cuarto trimestre de 2002. Anexos de finanzas públicas." [p. 5] Se incluye la diferencia entre los ingresos programados y observados por el pago de Derechos sobre Extracción de petróleo, Extraordinario sobre la extracción de petróleo, Adicional sobre la extracción de petróleo y Rendimientos excedentes de PEMEX.

Cuadro 7. Evolución de los Precios del Petróleo

AÑO	TRIMESTRE	PRECIO PROMEDIO Mezcla Mexicana	PRECIO REFERENCIA
1999	I	9.24	9.25
	II	13.8	
	III	18.52	
	IV	21.25	
2000	I	24.36	15
	II	24.44	
	III	26.3	
	IV	23.45	
2001	I	19.61	18 1
	II	19.84	
	III	19.9	
	IV	14.92	
2002	I	17.02	5.5 1
	II	22.38	
	III	23.82	
	IV	22.7	
2003	I	26.51	8.35
	II	22.87	
	III	24.62	
	IV	25.16	
2004	I	26.15	20
	II	30.10	
	III	33.56	
2005			27

Fuente: INEGI y Ley de Ingresos de varios años.

En 2003, las reglas de operación volverían a cambiar. Esta vez el Congreso autorizó una regla de operación en el artículo 25 del Presupuesto de Egresos para 2004, según la cual la “disminución de los ingresos por derechos sobre la extracción de petróleo e hidrocarburos (...) se deberá compensar con los recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros en los términos de sus reglas de operación...” Lo que ilustra este nuevo cambio es que el Fondo sirve cada vez menos como un mecanismo para aislar el presupuesto de los vaivenes del mercado petrolero. Esto, a su vez, es posible porque cada vez menos ingresos excedentes se dirigen al Fondo. Aun cuando en 2003 los ingresos presupuestarios resultaron superiores a lo programado en 126,240 millones de pesos, tan sólo 6,276 millones de pesos fueron destinados al Fondo. Al mismo tiempo, la SHCP realizó adecuaciones al gasto por montos superiores a los 60 millones de pesos y aplicó ingresos excedentes, de acuerdo con lo dispuesto por el PEF, por un total de 49,303 millones de pesos.⁷²

⁷² SHCP, Anexo I al “Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública”, cuarto trimestre de 2003, pp. 4-7.

ALGUNAS OBSERVACIONES

El Fondo de Estabilización fue creado con un objetivo muy limitado, aislar el presupuesto de los vaivenes del precio de la canasta de crudo mexicano. Sin embargo, como demuestra la experiencia del 2002, es necesario asegurar que los recursos del Fondo no sean utilizados con anterioridad al ejercicio, es decir, no transferirlos como ingresos no recurrentes a la Ley de Ingresos, sino esperar a que se tengan que utilizar de conformidad con las reglas de operación.

Esta medida es necesaria por dos razones: a) las previsiones de Hacienda han demostrado no ser confiables, en parte debido a la naturaleza misma del mercado, por lo que respecta al precio del petróleo, pero también han resultado errar consistentemente el tipo de cambio, el crecimiento económico y la capacidad recaudatoria. b) En la medida en que cumple con las reglas de operación, se privilegia la estabilidad en el mediano plazo por sobre los criterios políticos, que por lo general determinan la discusión del paquete económico cada año.

La asignación de recursos al Fondo limita aún más su función. Al ligar su financiamiento a los excedentes provenientes de los impuestos, aprovechamientos, derechos, productos, etc., se abre la posibilidad de que existan excedentes en los ingresos petroleros pero que, para fines de la transferencia al Fondo, éstos sean reducidos, por ejemplo, debido a menores ingresos tributarios. Las reglas de financiamiento del FEIP contemplan destinarle recursos provenientes de excedentes de los ingresos públicos, no sólo de los ingresos petroleros, lo que en la práctica es un mecanismo de transferencia de excedentes petroleros a otras áreas de las finanzas públicas. El resultado ha sido que ingresos históricamente altos se han convertido en su mayoría en gasto, que por su naturaleza sólo puede ser coyuntural. Esto elimina el principal objetivo del Fondo, que es dotar de racionalidad y permitir la planeación en el diseño del presupuesto.

En la operación del Fondo la Secretaría de Hacienda carece de contrapesos. Expide las reglas de operación, integra el Consejo Técnico encargado de administrar el fideicomiso y decide a cuáles programas prioritarios se asignan los recursos adicionales. Es evidente que no existen mecanismos para que estas decisiones sean compartidas con otros actores relevantes. Sin embargo, el Congreso tampoco ha estado interesado en preservar el papel del Fondo como un mecanismo de racionalización y previsión en el mediano y largo plazo—como demuestra la decisión de asignar al gasto 8,000 millones de pesos del Fondo en un solo periodo.

Una razón por la cual no ha existido conciencia de la importancia de mantener un Fondo ha sido la actual coyuntura en la que los precios de petróleo han alcanzado máximos históricos en términos nominales. Aunque el objetivo del Fondo es aislar el presupuesto de la volatilidad, es más fácil sentir la necesidad de medidas drásticas cuando el precio cae que cuando éste se incrementa de manera constante. Las caídas de los precios del petróleo ocasionan recortes al presupuesto y, frecuentemente, endeudamiento para mantener el gasto constante; por otro lado, las alzas generan estímulos al consumo y endeudamiento a cuenta de ingresos futuros. En ambos casos, la política fiscal sigue movimientos pro-cíclicos, haciendo más difícil alcanzar objetivos como la estabilidad macroeconómica, la eficiencia distributiva y la reducción de la pobreza.

La existencia de un Fondo supone costos de oportunidad por los diferenciales en las tasas de interés, por lo que existe un incentivo para utilizar sus recursos. Sin embargo, la falta de objetivos claros y la ausencia de consenso en que es importante aislar el presupuesto de la volatilidad se han unido para que el Fondo funcione como una herramienta limitada. En suma, el Fondo de Estabilización se ha convertido en un mecanismo dominado completamente por objetivos políticos de corto plazo, y que en sus condiciones actuales es insuficiente para enfrentar un escenario de precios bajos en el mercado petrolero e ineficaz para racionalizar el gasto del gobierno.

V. CONCLUSIONES

Un reto para México es realizar reformas estructurales que le permitan asegurar un entorno económico estable, mejorar su eficiencia distributiva y ampliar el combate a la pobreza. Una de las principales reformas esperadas es la del sector energético. En un contexto democrático y de mayor transparencia en el país, esto abre un espacio de oportunidad para que la sociedad civil se incorpore a este debate, participe en el análisis de las alternativas de reforma y agregue el valor de una opinión independiente, informada y crítica a la toma de decisiones sobre un tema que concierne a todos. En un entorno político donde los consensos se han mostrado elusivos, las organizaciones de la sociedad civil podrían enriquecer el debate, aportando puntos de vista informados, objetivos y responsables, a fin de construir propuestas viables.

Sin embargo, el sector energético no existe en el vacío. Las modificaciones que se introduzcan en este sector tendrán repercusiones en otros ámbitos del sector público. Por ello, en un entorno de recursos limitados, el debate sobre el financiamiento y el desarrollo del sector energético está íntimamente ligado a la necesidad de asegurar la estabilidad y consistencia de los ingresos públicos, así como la suficiencia recaudatoria. La resolución de estos temas dependerá en buena medida del debate en torno al régimen fiscal de PEMEX y la dependencia de las finanzas públicas de los ingresos petroleros.

La necesidad de realizar reformas en el sector energético ha sido atacada a menudo como un programa ideológico ajeno a la realidad mexicana. Haciendo a un lado el debate ideológico, existe un argumento que hace necesario replantear la situación actual de todo el sector: las reformas a la legislación secundaria aprobadas durante los noventa han creado una tensión con los principios constitucionales. Las contradicciones de la legislación en la materia constituyen un problema de seguridad jurídica que puede limitar la capacidad para cubrir una creciente demanda de energía de manera oportuna y a precios competitivos. Si

queremos avanzar en estimular el crecimiento y reducir la desigualdad, es imperativo resolver este problema en un sector que afecta todos los ámbitos de la economía y la capacidad presupuestal del gobierno.

En el sector energético el reto más importante es cubrir los requerimientos financieros en infraestructura y hacerlo a tiempo para satisfacer el aumento esperado en la demanda de energía. Además, es necesario aumentar el valor de los activos en manos del gobierno, en particular aumentar consistentemente las reservas petroleras, la capacidad de extracción y la calidad de refinación necesarias para garantizar su competitividad y eficiencia. Las alternativas nos llevan a enfrentar el problema de la dependencia de los ingresos petroleros y el régimen fiscal de PEMEX.

Si el debate nos obliga a considerar las implicaciones del control del Estado en el sector energético, debemos abordar el tema sin el espectro de la privatización. Aceptar la participación privada en las distintas actividades del sector no significa privatizar ni perder el control de sus elementos estratégicos. Ignorar el debate compromete el crecimiento y desarrollo del país, además de debilitar un marco legal cuyas bases constitucionales son cuestionables.

Aun en el caso de que no se realicen reformas estructurales en la presente administración, la importancia del tema hace necesario fortalecer la capacidad de análisis de los partidos políticos, los legisladores y la sociedad civil en su conjunto. Sólo con acceso a la información y capacidad para analizarla se puede evitar que las decisiones técnicas y financieras relacionadas con la insuficiencia presupuestaria las tome un solo actor con el monopolio de la información y análisis: la Secretaría de Hacienda. Con reformas o sin ellas, es importante estudiar la vulnerabilidad del gasto público ante las variaciones en los precios del petróleo, a fin de procurar que las modificaciones al presupuesto, cuando existan, sean adoptadas con transparencia y sin afectar negativamente los programas sociales.

La importancia de los ingresos petroleros para las finanzas públicas tiene impactos económicos y políticos. En primer lugar, los presupuestos públicos quedan sujetos a la volatilidad de los precios del petróleo. Esto afecta el gasto público, resultando en recortes a distintos programas, reducción de la inversión y afectando programas sociales. En segundo lugar, la existencia de ingresos petroleros ha retrasado la adopción de medidas para establecer un sistema impositivo eficaz y equitativo. El sistema fiscal cuenta con PEMEX como una fuente

de ingresos en caso de que los ingresos tributarios resulten menores a los esperados. Por si fuera poco, la dependencia de esta fuente en las últimas dos décadas está comprometiendo la capacidad de la compañía para reinvertir y ampliar sus reservas. Finalmente, la existencia de ingresos petroleros crea incentivos para que grupos de interés busquen apropiarse la renta petrolera, generando corrupción y la necesidad de controlar la industria. En el caso de PEMEX, el régimen fiscal ha sido el instrumento de control, pero la corrupción sigue siendo un elemento del que periódicamente vemos ejemplos.

En este sentido, los dos problemas que enfrenta la sociedad son replantear la dependencia de los recursos petroleros y confrontar su volatilidad. Continuar con el modelo actual significa aceptar la posibilidad de futuros recortes ocasionados por las variaciones de los precios internacionales del petróleo, nuevos impactos negativos en el gasto de carácter social, más reasignaciones y modificaciones al presupuesto previsto por los legisladores en los años venideros y continuas amenazas de déficit que comprometen la capacidad financiera del país. Al mismo tiempo, es necesario incrementar los mecanismos de transparencia y control, no sólo en PEMEX, sino especialmente en el uso de los recursos una vez que se ingresan a la Tesorería y de aquellos excedentes que se destinan—en un porcentaje cada vez mayor—a los estados. Sólo la transparencia y el control de los recursos permitirán reducir la corrupción. Estos dos elementos son además útiles para controlar la volatilidad en caso de que los precios vayan al alza. El destino de los recursos y los proyectos en que se inviertan deben ser sujetos al escrutinio público si queremos evitar el derroche, las presiones inflacionarias y la corrupción.

Este panorama nos permite identificar algunas áreas de interés para la sociedad civil, especialmente en lo que respecta a dos objetivos centrales para Fundar, la transparencia y la rendición de cuentas. En el futuro será necesario continuar avanzando en garantizar el acceso a la información de las distintas áreas del sector energético. La industria petrolera tiene, por naturaleza, problemas de información asimétrica. Sin embargo, existen aspectos en los cuales es posible avanzar hacia una mayor transparencia:

- El primero sería el acceso a la información de la inversión financiada, especialmente en términos de la evaluación del impacto de los proyectos y el sobre-ejercicio de recursos asignados a proyectos en curso.

- Un segundo aspecto importante es el funcionamiento de los mecanismos de estabilización de los ingresos petroleros frente a fluctuaciones de los precios del petróleo. Sobre el Fondo de Estabilización se rinde información trimestralmente, pero no ocurre igual con la información sobre la adquisición de instrumentos financieros ni son públicas las evaluaciones sobre el impacto (costos y beneficios) de estos instrumentos en las finanzas públicas.
- Un tercer elemento sería garantizar que las decisiones que se toman en función de los recortes y aumentos al gasto público cada año se realicen de manera transparente y respeten los objetivos de política social establecidos. En este rubro, queda mucho por hacer en cuanto a contar con información oportuna sobre los ingresos fiscales y los recursos excedentes; así como para exigir rendición de cuentas por las reasignaciones del gasto y para mejorar las estimaciones de las variables que afectan las finanzas públicas.
- En cuarto lugar, hace falta contar con medidas de los costos de oportunidad asociados a las distintas propuestas, a fin de mejorar la discusión del presupuesto y tener estimaciones oportunas y objetivas del costo de las alternativas de política sugeridas por el gobierno, los partidos y los legisladores.
- Finalmente, es necesario exigir transparencia y oportunidad en la información del pago de derechos e impuestos de PEMEX a Hacienda, para corroborar antes de finalice el ejercicio fiscal que los recursos excedentes se destinan de acuerdo con los criterios establecidos en los Presupuestos de Egresos. Para ello, es necesario crear nuevos recursos de información que fortalezcan la capacidad de monitoreo de los recursos excedentes, a fin de acotar la discrecionalidad de las dependencias, particularmente Hacienda, en su reasignación.

Adicionalmente, es necesario aprender algunas lecciones de la experiencia del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros. Surgido de un período en el cual la mezcla mexicana cayó a menos de 10 dólares por barril, el Fondo se estableció como respuesta a un momento de estrechez financiera con el objetivo de aislar al presupuesto de los vaivenes del mercado. Sin embargo, cuando las circunstancias cambiaron y el precio del crudo inició la carrera ascendente que ha llevado al *West Texas Intermediate* a alcanzar los 55 dólares por barril, los

objetivos se olvidaron, se modificaron sobre la marcha y ganó prioridad el interés por arrancar a la federación un porcentaje mayor de los excedentes. Esto no quiere decir que la tendencia a participar a los estados los ingresos petroleros sea negativa, pero sí es necesario exigir que los criterios de transparencia y rendición de cuentas se apliquen también al uso de estos recursos.

La forma en que se ha administrado y usado el Fondo es un ejemplo de la falta de consenso respecto a que la volatilidad, es decir las alzas y caídas del precio del petróleo, tiene efectos negativos sobre las finanzas públicas y sobre toda la economía. El alza en los precios puede tener efectos igual de perniciosos que su caída. En este sentido, es necesario insistir en la necesidad de contar con mecanismos que aislen las finanzas públicas de los periódicos shocks de los mercados de hidrocarburos. Sus objetivos deberían estar por encima del desacuerdo natural en la vida política, sólo así será claro si sus beneficios son superiores a sus costos, y su administración debería contar con los contrapesos que impidan caer en la tentación de utilizar los recursos como ingresos no recurrentes.

La sociedad civil y todos los actores políticos tienen el reto de pensar a fondo en la conveniencia de mantener o transformar el régimen del sector energético. Fortalecer a la compañía nacional, darle la posibilidad de competir en un mundo cada vez más dinámico, garantizar la oferta de energía necesaria para el crecimiento económico y racionalizar el sector son objetivos importantes. En el proceso es necesario garantizar también que la transparencia y la rendición de cuentas sean centrales en estas decisiones.

■ VI. ANEXO

ANEXO I

Cuadro 1. Principales obligaciones fiscales de PEMEX de acuerdo con el artículo 7 de la Ley de Ingresos de 2004.

Contribuciones (Fracciones)	Tasas	Observaciones
I. Derecho sobre la extracción de petróleo.	52.3%	<ul style="list-style-type: none"> Contribución mediante PEMEX Exploración y Producción por explotación de petróleo y gas natural por región petrolera. La tasa del 52.3% se aplica al total de ingresos por ventas de bienes o servicios por región, menos el total de los costos y gastos en bienes o servicios, incluyendo inversiones en bienes de activo fijo y los gastos y cargos diferidos, sin exceder el presupuesto autorizado por la SHCP para el ejercicio fiscal de 2003. PEMEX Exploración y Producción paga anticipos diarios (121,929,000 pesos en 2003) y semanales (855,846,000 pesos en 2003). El monto a pagar se calcula anualmente, el último día hábil de marzo del año siguiente, contra el cual se acreditan los pagos provisionales realizados en el año. Para el cobro de las contribuciones, el precio que se toma en cuenta para determinar los ingresos por la venta de petróleo no pueden ser inferiores al precio promedio de la mezcla mexicana de exportación del periodo correspondiente. El precio del gas natural es fijando por la SHCP con base en referencias internacionales. Las pérdidas, derramas o quema de petróleo o gas natural se consideran como ventas de exportación. Las regiones son publicadas por la SHCP.
II. Derecho extraordinario sobre la extracción de petróleo.	25.5%	<ul style="list-style-type: none"> PEMEX y sus organismos subsidiarios pagan este derecho aplicando el 25.5 por ciento sobre la base del derecho sobre la extracción de petróleo. PEMEX Exploración y Producción realiza anticipos mínimos diariamente (53,000,013 pesos en 2003). Además, cada semana paga un anticipo (372,110,000 pesos en 2003). El derecho se calcula mensualmente y se presenta una declaración anual en marzo del año siguiente, acreditándose los pagos provisionales. Los ingresos obtenidos por este derecho extraordinario no se destinan a los Estados, Municipios ni al Distrito Federal.
III. Derecho adicional sobre la extracción de petróleo.	1.1	<ul style="list-style-type: none"> Esta contribución se paga sobre la base del derecho sobre la extracción de petróleo. Como el derecho anterior, el monto se paga mensualmente y se presenta una declaración anual contra la cual se acreditan los pagos provisionales.
IV. Impuesto a los rendimientos petroleros.	35%	<ul style="list-style-type: none"> La tasa se aplica al rendimiento neto, definido como la totalidad de los ingresos del ejercicio, menos las deducciones autorizadas que se efectúen en el mismo, siempre que los ingresos sean superiores a las deducciones. Cuando el monto de los ingresos sea inferior a las deducciones autorizadas, se determina una pérdida neta. PEMEX y sus organismos subsidiarios pueden determinar el impuesto a que se refiere esta fracción en forma consolidada. Para tal efecto, se calcula el rendimiento neto o la pérdida neta consolidados aplicando los procedimientos que establecen las disposiciones fiscales y las reglas específicas que al efecto expida la SHCP. Cada organismo efectúa dos anticipos en agosto y noviembre, sobre los rendimientos netos de los periodos enero a junio y enero a septiembre. Los pagos provisionales se acreditan contra el monto del impuesto del ejercicio, según declaración rendida ante la Tesorería de la Federación en marzo del año siguiente.

ANEXO I

Cuadro 1. Principales obligaciones fiscales de PEMEX de acuerdo con el artículo 7 de la Ley de Ingresos de 2004.

Contribuciones (Fracciones)	Tasas	Observaciones
V. Derecho sobre hidrocarburos.	60.8%	<ul style="list-style-type: none"> Este derecho aplicando una tasa de 60.8 por ciento al total de los ingresos por las ventas de hidrocarburos y petroquímicos a terceros. Los ingresos se determinan incluyendo el impuesto especial sobre producción y servicios por enajenaciones y autoconsumo de PEMEX-Refinación, sin incluir el impuesto al valor agregado. El monto de este derecho se calcula y paga mensualmente, mediante declaración ante la Tesorería de la Federación. Contra este monto, PEMEX puede acreditar las cantidades pagadas por los impuestos y derechos anteriores, así como “el monto que resulte de multiplicar 1.50 dólares por el número de miles de pies cúbicos de gas natural no asociado que exceda de una producción de 1,442.4 millones de pies cúbicos diarios en promedio, en el periodo correspondiente.” Las tasas de los derechos I y II pueden modificarse para que el monto acreditable sea igual a la cantidad a pagar por el derecho sobre hidrocarburos. Las diferencias entre los pagos provisionales y el monto de este derecho se pagan con la declaración anual de marzo del año siguiente.
VI. Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.	Montos mínimos diarios variables	<ul style="list-style-type: none"> Pemex-Refinación y PEMEX Gas y Petroquímica pagan montos diarios mínimos por la enajenación de gasolinas y diesel, así como del gas natural para uso automotriz. Se acreditan contra el pago mensual que establece la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. Los pagos mínimos diarios se modifican cuando los precios de estos productos varían, aplicándose al pago mínimo un factor equivalente al aumento o disminución porcentual en los precios. Cuando las gasolinas y el diesel registran incrementos diferentes, la SHCP determina el factor considerando el aumento o la disminución promedio ponderado en los precios de acuerdo con el consumo durante el trimestre anterior. Los sobrepagos a la gasolina no se consideran para el pago de este impuesto. \$211,916,000 (1999); \$208,225,000 (2000); \$219,058,000 (2001); \$283,535,000 (2002).
VII. Impuesto al Valor Agregado.		<ul style="list-style-type: none"> Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios efectúan individualmente los pagos provisionales de este impuesto en la Tesorería de la Federación, mediante declaraciones mensuales.
VIII. Contribuciones causadas por la importación de mercancías.		“Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios determinarán individualmente los impuestos a la importación y las demás contribuciones que se causen con motivo de las importaciones que realicen” ante la Tesorería de la Federación durante el mes posterior a la importación.
IX. Impuestos a la Exportación.		Actualmente no se cobran impuestos por la exportación de hidrocarburos.
X. Derechos.		“Los derechos que causen Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios se determinarán y pagarán en los términos de esta Ley y de la Ley Federal de Derechos.”

ANEXO I

Cuadro 1. Principales obligaciones fiscales de PEMEX de acuerdo con el artículo 7 de la Ley de Ingresos de 2004.

Contribuciones (Fracciones)	Tasas	Observaciones
XI. Aprovechamiento sobre rendimientos excedentes.	39.2%	<ul style="list-style-type: none"> Los rendimientos excedentes son definidos como la diferencia entre el precio de referencia y el precio promedio ponderado acumulado mensual del barril del crudo mexicano en los mercados internacionales. La contribución se calcula aplicando la tasa del 39.2 por ciento sobre el rendimiento excedente acumulado, multiplicando la diferencia entre el valor promedio y el de referencia por el volumen total de exportación acumulado de hidrocarburos. PEMEX calcula y paga anticipos trimestrales, el último día hábil de los meses de abril, julio, octubre y enero.
XII. Otras Obligaciones.		<ul style="list-style-type: none"> Petróleos Mexicanos cumple las obligaciones señaladas en la Ley de Ingresos, excepto la de efectuar pagos provisionales diarios y semanales cuando así esté previsto. PEMEX es responsable solidaria del pago de contribuciones, aprovechamientos y productos que correspondan a sus organismos subsidiarios. La SHCP está facultada para variar el monto de los pagos provisionales, diarios y semanales, cuando existan modificaciones en los ingresos de PEMEX o de sus organismos subsidiarios que así lo ameriten; así como para expedir las reglas específicas para la aplicación y cumplimiento del pago de las contribuciones. PEMEX presenta una declaración a la SHCP en abril, julio y octubre, y enero en la que informa sobre los pagos por contribuciones y los accesorios a su cargo o a cargo de sus organismos subsidiarios, efectuados en el trimestre anterior. Petróleos Mexicanos presentará conjuntamente con su declaración anual del impuesto a los rendimientos petroleros, una declaración informativa sobre la totalidad de las contribuciones causadas o enteradas durante el ejercicio anterior, por sí y por sus organismos subsidiarios. PEMEX puede descontar de su facturación a las estaciones de servicio, por concepto de mermas, el 0.74% del valor de las ventas de gasolina PEMEX Magna y PEMEX Premium. Este monto puede ser descontado de los pagos mensuales del IEPS.

ANEXO II

Cuadro 1. Ingresos del Sector Público Presupuestario de acuerdo con la SHCP (millones de pesos)

CONCEPTO	1998	1999	2000	2001	2002	2003*
TOTAL	783,045.9	956,495.1	1,187,704.1	1,271,376.6	1,388,166.7	805,623.7
Gobierno Federal	545,175.7	674,348.1	868,267.7	939,114.5	989,281.9	597,511.8
Tributarios	404,225.2	521,682.4	581,703.4	654,870.3	729,429.6	402,682.2
Impuesto sobre la renta	169,476.4	216,123.4	258,754.2	285,523.1	319,316.9	184,371.2
Impuesto al valor agregado	119,871.3	151,183.5	189,606.0	208,408.1	218,260.5	129,132.4
Producción y servicios	76,598.3	106,703.7	81,544.1	110,688.8	136,493.0	57,653.1
Gasolina y diesel	n.d.	n.d.	n.d.	95,199	114,491	42,427.7
Bebidas alcohólicas	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	2,271.4
Cervezas y bebidas refrescantes	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	5,818.2
Tabacos labrados	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	5,656.3
Telecomunicaciones	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	911.1
Aguas, refrescos y sus concentrados	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	568.3
Importaciones	21,488.4	27,302.8	32,861.4	28,902.1	27,431.7	12,586.2
Bienes y servicios suntuarios	n.a.	n.a.	n.a.	0.0	1,852.9	252.5
Sustitutivo del crédito al salario	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	3,600.3
Otros impuestos 1_/	10,096.8	20,369.0	18,937.7	21,348.2	26,074.6	15,086.5
No tributarios	140,950.5	152,665.7	286,564.3	284,244.2	259,852.3	194,829.6
Derechos	105,004.8	106,373.1	210,955.2	203,751.6	158,507.1	137,132.5
Hidrocarburos	88,778.0	90,465.0	196,143.2	187,606.6	139,841.9	128,443.3
Sobre extracción de petróleo	n.d.	53,700.5	125,332.6	126,204.4	93,676.8	90,342.1
Extraordinario sobre la extracción de petróleo	n.d.	35,533.3	68,234.7	58,907.6	44,181.4	36,490.0
Adicional sobre la extracción de petróleo	n.d.	1,231.2	2,575.9	2,494.5	1,983.7	1,611.2
Otros	16,226.8	15,908.1	14,812.0	16,145.1	18,665.3	8,689.2
Aprovechamientos	23,913.2	38,416.0	68,323.3	73,845.2	96,089.6	55,205.2
Desincorporaciones	n.d.	3,511.6	3,858.2	53.6	24,851.9	0.0
Rendimientos excedentes de Pemex	n.d.	7,123.4	22,201.0	8,260.0	7,289.0	10,604.9
Remanente de operación del Banco de México	n.d.	12,548.6	0.0	0.0	0.8	15,920.8
Otros	n.d.	15,232.4	42,264.1	65,531.6	63,947.9	28,679.5
Otros 2_/	12,032.5	7,876.6	7,285.7	6,647.3	5,255.6	2,492.0
Organismos y empresas 3_/	237,870.2	282,147.0	319,436.4	332,262.1	398,884.8	208,111.8
Petróleos Mexicanos	82,066.4	101,165.8	108,582.8	103,523.9	149,846.8	70,367.1
Comisión Federal de Electricidad	63,721.8	78,586.7	97,119.7	100,436.5	113,390.3	63,801.3
Luz y Fuerza del Centro	1386.1	927.2	1,098.6	2,673.4	3,841.3	2,473.9
Caminos y Puentes Federales de l. y S. C.	3,745.0	4,417.6	4,706.4	5,341.8	5,859.5	1,834.7
Lotería Nacional	898.9	1,081.9	1,148.8	1,006.7	798.5	696.8
Instituto Mexicano del Seguro Social	57,277.0	70,917.2	85,694.7	95,462.1	100,678.1	4,547.9
ISSSTE	15,947.2	19,927.2	21,085.3	23,817.7	24,470.4	12,835.7
Aportaciones de seguridad social	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	51,554.4
Partidas informativas:						
Petroleros 4_/	252,990.4	311,027.0	326,927.0	386,579.0	409,200.9	251,843.0
No petroleros	530,055.5	645,468.1	860,777.1	884,797.6	978,965.8	553,780.7

Nota: Las sumas parciales pueden no coincidir debido al redondeo. p_/ Cifras preliminares. n.a.: no aplicable. *1er semestre.

1_/ Incluye los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos, automóviles nuevos y accesorios.

2_/ Incluye productos y contribución de mejoras.

3_/ Excluye las aportaciones del Gobierno Federal al ISSSTE.

4_/ Incluye ingresos propios de PEMEX, derechos por hidrocarburos, aprovechamientos sobre rendimientos excedentes y IEPS de gasolinas y diesel.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Anexos a los "Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública," varios años y Anexo del Segundo Informe de Gobierno 2002, p.215.

■ VII. BIBLIOGRAFÍA

1. Boué, Juan Carlos. *Venezuela: the Political Economy of Oil*. Oxford University Press/ Oxford International Energy Studies, 1993.
2. Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, *Informe Semestral de Actividades*, mayo de 2003.
3. Deacon, Robert. *Taxing Energy. Oil Severance Taxation and the Economy*, Holmes & Meier, New York, 1990.
4. Energy Information Administration, *International Energy Outlook 2003*, U.S. Department of Energy, Washington, D.C., 2003. Disponible en: <www.eia.doe.gov/oiaf/ieo>.
5. _____, Country Analysis Briefing: Mexico, 29 de junio de 2003, disponible en: <www.eia.doe.gov>.
6. Everhart, Stephen y Robert Duval-Hernández. "Management of Oil Windfalls in Mexico. Historical Experience and Policy Options for the Future," World Bank, Policy Research Working Paper 2592, abril de 2001.
7. Favero, Carlo. "Taxation and the Optimisation of Oil Exploration and Production: the UK Continental Shelf." Oxford Economic Series, vol. 44, no. 2, abril de 1992.
8. FUNDAR, La Negociación Presupuestal en Perspectiva, Sesiones Informativas en la Cámara de Diputados, 22 de noviembre de 2002.
9. International Energy Agency, *Regulatory Reform in Mexico's Natural Gas Sector*, OECD/ IEA, Paris, 1996.
10. _____, World Energy Outlook 2002, OECD/IEA, Paris, 2002.
11. Kuncze, Mitch et al., "State Taxation, Exploration, and Production in the U.S. Oil Industry". En: <www.bus.ucf.edu/wp/content/archives/OilTaxPaper%201-22-2001.pdf>
12. Meyer, Lorenzo. *El conflicto petrolero México-Estados Unidos*, El Colegio de México, México, 19--.
13. Mommer, Bernard. "Venezuelan Oil Politics at the Crossroads," en: OIES Monthly Comment, marzo de 2001.

- 14._____, Global Oil, Oxford University Press/Oxford Energy International Agency, 2002.
- 15.Oficina de Relación con Inversionistas de la SHCP, "La aprobación del Presupuesto para 2002." 6 de enero de 2002.
- 16.Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *Economic Surveys, Mexico 1999-2000*, OECD, Paris, 2000.
- 17.Petróleos Mexicanos, "Reporte de resultados financieros de PEMEX al 31 de diciembre de 2003 de conformidad con el Boletín B-10," 31 de mayo de 2004.
- 18.Ramírez De la O, Rogelio. "Mexico: NAFTA and the Prospects for North American Integration" Border Papers, C.D. Howe Institute Commentary Report, No. 172, noviembre de 2002.
- 19.Randall, Laura. *The Political Economy of Mexican Oil*, Praeger Publisher, New York, 1989.
- 20.Secretaría de Energía, *Programa Sectorial de Energía 2001-2006*, México, 2001.
- 21.Székely, Gabriel. *La economía política del petróleo en México, 1976-1982*, El Colegio de México, México, 1983.
- 22.Tsalik, Svetlana. *Caspian Oil Windfalls: Who Will Benefit?* Caspian Revenue Watch/Open Society Institute, 2003.

INFORMES

1. Petróleos Mexicanos, Informes de Labores.
2. Petróleos Mexicanos, "PEMEX Project Funding Master Trust." Forma F-4 para registrarse ante la US Securities and Exchange Comisión. 24 de febrero de 2003.
3. SHCP, "Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública," cuarto trimestre de 1995.
4. SHCP, "Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública," cuarto trimestre de 1996.
5. SHCP, "Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública," cuarto trimestre de 1997.
6. SHCP, "Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública," cuarto trimestre de 1998.
7. SHCP, "Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública," cuarto trimestre de 1999.
8. SHCP, "Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública," cuarto trimestre de 2000.
9. SHCP, "Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública," cuarto trimestre de 2001.
10. SHCP, "Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública," cuarto trimestre de 2002.
11. SHCP, "Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública," cuarto trimestre de 2003.
12. SHCP, "Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública," segundo trimestre de 2004.
13. SHCP, "Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Cuarto trimestre de 2002. Anexos de finanzas públicas."

LEGISLACIÓN

1. Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.
2. Modificación a las Reglas de Operación del FEIP, Artículo 1, Diario Oficial de la Federación, 15 de marzo de 2002.
3. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2001.
4. Reglas de Operación del FEIP, Artículo 3, fracción 6. Diario Oficial de la Federación, marzo 15, 2001.
5. SHCP, "Acuerdo sobre las Reglas de Operación del FEIP." Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 2000.

BOLETINES

1. Boletín de la Cámara de Diputados no. 1150, 14 de septiembre de 2004.
2. Boletín de Prensa CONCAMIN, 27 de abril de 2002.

DIARIOS

1. La Jornada
2. Reforma
3. Milenio Diario
4. El Universal

