

Implicaciones de las reformas energéticas de 1973-2008. Naturaleza y régimen fiscal de PEMEX

María Flor Lilia Chávez Presa*

En México, la industria química-petroquímica está integrada por más de 400 plantas productivas, ubicadas principalmente en el Estado de México, Veracruz, Nuevo León, Tamaulipas y el Distrito Federal. La petroquímica privada, así como la industria química extranjera establecida en México, están íntimamente vinculadas con PEMEX como compradoras de insumos. En esta dirección, la finalidad de este reporte de investigación es presentar los primeros avances sobre la respuesta a la pregunta ¿cuáles serán las implicaciones de la política industrial instrumentada a partir de la Reforma Energética?, y por otro lado, ¿cuáles serán las consecuencias de sustituir hidrocarburos por energías renovables o limpias, así como productos plásticos por productos reciclables?

La industria química-petroquímica se caracteriza por ser el sector en el que se dan inicio las operaciones para la elaboración de materias primas básicas. Estas operaciones concluyen con la fabricación de productos que generalmente son utilizados como materias primas para otras industrias e incluso para consumo final.

La industria química-petroquímica juega un papel fundamental en las economías modernas. Es una industria clave pues está presente en todas las áreas de la vida, tales como alimenta-

ción, vestido, vivienda, comunicaciones, transporte, recreación, educación, productos caseros, etc. Además juega un papel decisivo en el desarrollo de otros sectores de la industria como el ambiental, energético, informática, etcétera.

Los productos inorgánicos, así como los orgánicos (entre los que se encuentran productos petroquímicos, resinas plásticas, resinas termo fijadas, fibras artificiales y sintéticas, hules sintéticos y hules químicos, así como fertilizantes y plaguicidas) se agrupan en conjuntos de productos homogéneos, los cuales constituyen a la industria química.

Esta industria es pieza fundamental para el desarrollo de numerosas ca-

denas productivas, sus artículos están presentes en prácticamente todas las actividades de la vida económica, abastece a más de 40 ramas industriales y demanda bienes y servicios de más de 30 de ellas, está integrada hacia materias primas y es una industria altamente concentrada, las empresas que participan en ella son grandes y muy competitivas.

México es uno de los principales productores de petróleo, ocupa mundialmente el octavo lugar en reservas probadas de petróleo y el duodécimo en reservas de gas natural. Los diversos tratados comerciales realizados con diferentes economías brindan a la industria oportunidades de exportación que pocos países tienen.

* Profesora-Investigadora del Departamento de Economía, UAM-Azcapotzalco.

En México, la industria química-petroquímica está integrada por más de 400 plantas productivas, ubicadas principalmente en el Estado de México, Veracruz, Nuevo León, Tamaulipas y el Distrito Federal.

La petroquímica privada, así como la industria química extranjera establecida en México, están íntimamente vinculadas con PEMEX como compradoras de insumos.

En esta dirección, la finalidad de este reporte de investigación es presentar los primeros avances sobre la respuesta a la pregunta ¿cuáles serán las implicaciones de la política industrial instrumentada a partir de la Reforma Energética?, y por otro lado, ¿cuáles serán las consecuencias de sustituir hidrocarburos por energías renovables o limpias, así como productos plásticos por productos reciclables?

PEMEX ha sido el promotor de desarrollo de todo el sector a lo largo de toda la cadena productiva. Dada la naturaleza del insumo, las modificaciones realizadas en la política económica efectuada por PEMEX no han afectado solamente los ingresos públicos, también han facilitado las decisiones de inversión hacia adelante de la cadena productiva.

Para ello, se muestran los primeros indicios en cuatro secciones: en la primera, se analiza el desarrollo del sector de 1936 al 2008. El objetivo de esta sección es mostrar que a partir de la política industrial instrumentada desde los inicios de la industrialización en México, las medidas que se tomaron en el sector químico-petroquímico provocaron que fuera un sector importante dentro de la economía mexicana, y que las empresas que se establecieron en este sector en la primera etapa productiva como proveedoras de insumos estratégicos, fueran prácticamente *paraestatales* que impulsaron la inversión de grupos económicos que se ubicaron en la segunda etapa del proceso productivo, las cuales se caracterizaron por ser productoras de bienes intermedios y finales. Es importante mencionar que dentro de este apartado podremos identificar tres etapas esenciales de la política industrial aplicada en el sector: la primera de despegue y consolidación de la industria química-petroquímica que va de 1950 hasta 1973; la segunda se caracteriza por el acelerado crecimiento de la industria química que se dio de 1973 hasta 1981; y por último, la etapa que se conoce como *apertura comercial* ubicada de 1983 a la fecha.

El segundo apartado abre un paréntesis para aclarar la propiedad sobre los hidrocarburos y el origen de Petróleos Mexicanos. Es importante explicar este punto que nos permite ver las posibilidades y pertinencias de PEMEX, y pone en su estricta dimensión a los hidrocarburos como instrumento de política económica.

En el tercero se explica el régimen fiscal en que se encuentra Petróleos Mexicanos. Es necesario entenderlo tanto en su sentido amplio como en el estricto. Por último se presentan algunas conclusiones preliminares.

En un análisis posterior a la investigación se estudiará lo que ha quedado pendiente, la estructura y desempeño del sector químico-petroquímico, el comportamiento de sus actividades estructuradas, pasando por el análisis por etapa productiva y la estructura empresarial por estratos de micro, pequeños, medianos y grandes establecimientos. Además analizaremos el comportamiento de los mercados en el sector químico-petroquímico, junto con las empresas que participan en él, bajo la metodología de eslabonamientos productivos. La ventaja de esta metodología es que no sólo se conforma con el análisis sectorial, sino que incorpora a las empresas y a los grupos económicos dándole una visión más amplia al estudio. Este subsistema de redes de empresas accede a observar relaciones de poder entre las firmas al agruparse de forma tanto vertical como horizontal, imponiendo fuertes barreras a la entrada. Por último, se pretende presentar varios escenarios para poder ver los diferentes alcances de la Reforma Energética y las presiones de la Política Ambiental que incide de manera definitiva en este sector.

Desarrollo del sector químico-petroquímico en México de 1936 al 2008

Despegue y consolidación de la industria química-petroquímica (1950-1973)

Durante los años 1950 y 1970, la producción petroquímica mundial pasó de 3.7 a 60.5 millones de toneladas; es decir, creció al 15% anual durante 20 años.

Durante los años sesenta y setenta se inició el desarrollo de la petroquímica en la Unión Soviética y los países de Europa Oriental, así como en algunos países en vías de desarrollo, especialmente en aquellos que ya contaban con una industria petrolera y con alguna experiencia en refinación de petróleo, como fue el caso de México.

A pesar de la expropiación petrolera realizada en México en 1938, podemos decir que la industria química-petroquímica del país surge con la primera producción de amoníaco y resinas de polietileno, llevada a cabo en 1950.

Las primeras plantas dedicadas a la producción de estos componentes químicos se caracterizaron por generar productos con bajo valor agregado y sobre todo de

manera ineficiente, ya que la política industrial ejercida en este sector fue fuertemente proteccionista y generó un mercado prácticamente cautivo.

En los siguientes años se empezaron a elaborar distintos tipos de resinas y diversos productos como nitrato de amonio y ácido acetilsalicílico, y en 1957 se inició la producción de fibras sintéticas como el nylon y la producción de policloruro de vinilo (PVC).

En 1958 se inició la reglamentación del sector químico-petroquímico, en donde se permitió institucionalizar las políticas de desarrollo de esta industria dividiéndola en petroquímica básica y petroquímica secundaria. La petroquímica básica incluye los insumos que provienen de la extracción y refinación del crudo; la petroquímica secundaria está constituida por los productos derivados de los procesos subsecuentes a la refinación del petróleo.

En esta regulación también se estableció que la extracción, refinación y producción de petróleo y gas natural estarían en forma exclusiva reservados al Estado por medio de Petróleos Mexicanos (PEMEX). La inversión extranjera también fue regulada, ya que se estableció que ésta sólo puede tener una participación de 40% en las inversiones.

Es importante hacer notar que bajo el amparo de esta ley, la paraestatal dominó casi en su totalidad la producción de petroquímicos en México, pero también es de reconocerse que gracias a las inversiones efectuadas por PEMEX y de alguna manera también por la participación de la inversión privada, se pudo conformar una infraestructura adecuada para el mercado interno.

Así, para 1960 se inició en forma sistemática un proceso de sustitución de importaciones con el fin de promover la industrialización del país; esto se logró gracias a la disponibilidad de materias primas, la existencia de un mercado interno en expansión y la estabilidad política y económica que se vivía en ese tiempo. En cuanto a las exportaciones de petroquímicos nacionales, se mostraron inciertas debido a que se realizaron bajo el esquema de “*excedentes de capacidad instalada*”, representando sólo 5.5% de la producción nacional.

Es fundamental destacar que el modelo de desarrollo que permaneció vigente en esta época se basa en un gran proteccionismo; es decir, es evidente la rectoría del Estado en la economía y el autoritarismo político en el cual se observa la presencia de un sindicalismo corporativo asistido por una legislación.

En este modelo, el sector paraestatal fue determinante para el desarrollo de la economía, la infraestructura del

desarrollo industrial y la satisfacción de diversas aspiraciones populares en materia de salud, alimentación, vivienda y educación.

El desarrollo económico se basó en una economía de sustitución de importaciones y un desarrollo estabilizador que funcionaron en un ámbito cerrado y protegido. Por otra parte, PEMEX siempre tuvo que aportar energía barata y autosuficiente para el país, propiciando el desarrollo industrial de algunos sectores clave de la economía como la agricultura (a través de los fertilizantes), el transporte y ramas completas de la industria; sin embargo, PEMEX pronto se convirtió en una empresa deficitaria, con precios de sus productos no acordes a los precios vigentes en el mercado internacional. Por tal motivo, PEMEX vio la reducción progresiva de su capacidad de autofinanciamiento, y para los años setenta la falta de capacidad productiva de la paraestatal llevó por primera vez a México a importar petróleo.

En esta época, el Estado se tuvo que convertir en administrador de los desequilibrios que generaba el modelo económico para permitir mantener la estabilidad de los precios y el tipo de cambio, y para sostener la estructura industrial tuvo que mantener grandes déficits en la economía que llevaron a un crecimiento acelerado de la deuda pública, así como a generar presiones inflacionarias y devaluatorias que se manifestaron en las crisis económicas a partir de los años setenta.

Crecimiento industrial (1973-1981)

A finales de 1972 se preparaba el presupuesto, y estaba claro que era totalmente necesario aumentar los ingresos fiscales para tratar de disminuir el déficit público y transferir los recursos del sector privado hacia el sector público.

El comportamiento de la economía mexicana en 1973 fue acelerado, ya que el producto real creció 8.4% mientras que el PIB per cápita aumentó 4.9%. Detrás de este aumento estaba la expansión del gasto del sector público, el cual creció 23.2% en términos reales, mientras que la inversión pública aumentó su valor real 34.2%.

A mediados de 1973, el Banco de México elevó los requisitos de reservas de depósitos bancarios, asimismo incrementó en un punto porcentual las tasas de interés, además de seguir monetizando gran parte del déficit público.

En este mismo año, la falta de crédito disponible en el sector bancario obligó al sector privado a recurrir a un endeudamiento externo, y las posibilidades del gobierno de financiarse a través del encaje legal se redujeron también, obligándolo a recurrir cada vez más al financiamiento

inflacionario y al crédito exterior; así, el déficit fiscal llegó a 6.9% del PIB.

Durante 1973, 1974 y a principios de 1975, se originó una aguda escasez de materias primas necesarias para la elaboración de productos químicos y petroquímicos en todo el mundo. De esta manera, los requerimientos de insumos en la petroquímica básica fueron difíciles de localizar en el mercado nacional, y en las ocasiones en las que fue posible su localización, los precios de estos insumos se ubicaron muy por encima de sus cotizaciones normales.

Sin embargo, la política industrial del sector químico-petroquímico dio un giro a partir de 1977 con el descubrimiento de importantes yacimientos de petróleo y la posibilidad de aprovechamiento de gas asociado en los estados de Chiapas y Tabasco (y luego en Campeche), sin olvidar los niveles récord que alcanzó el precio del crudo por barril. Así, la política del sector se orientó hacia la exportación masiva de crudo, “petrolizando” la economía del país.

De cierto modo, esas nuevas orientaciones favorecieron un proceso de actualización tecnológica que permitió elevar considerablemente la plataforma de producción de crudo, incrementar de manera significativa la producción de gas natural, reanudar las exportaciones de petróleo a partir de 1976, y elevar el volumen de sus reservas probadas. Sin embargo, aunado a esto, el petróleo se convirtió en un importante instrumento de financiamiento al ser una garantía ante cualquier préstamo internacional, alentando así un endeudamiento abismal tanto de PEMEX como del país, y un gran desorden financiero y monetario.

A partir de 1975 y durante los siguientes diez años, se aplicó el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, dando a la industria en general diversos incentivos fiscales y económicos tales como tarifas diferenciales en energéticos e insumos petroquímicos básicos. Ante esta situación se originó suficiente capacidad de producción para exportar el 25% durante 3 años, sin que ese compromiso de exportación implicara desatender el mercado interno.

El gobierno, por su parte, tenía la responsabilidad del abastecimiento de los energéticos y el agua, así como la de prever la infraestructura necesaria en vivienda, comunicaciones y servicios. A la par del crecimiento de la petroquímica de PEMEX, se inició el desarrollo de la industria química mexicana, dando lugar a nuevas empresas.

Apertura comercial (1983-2008)

Para el año 1982, México se encontraba sumido en una difícil situación financiera al caer bruscamente el precio

del petróleo, y ante el incremento simultáneo de las tasas de interés, el monto de la deuda pública externa alcanzó la cifra de 100,000 millones de dólares.

Era evidente para la administración vigente presidida por Miguel de la Madrid, que esta crisis sólo era producto de una política económica equivocada. Así, se tomó la decisión de modificar la política llevada a cabo hasta entonces en el país, impulsando ahora las exportaciones no petroleras, y se manifestó una clara idea de transformar radicalmente a PEMEX.

El primer paso para conseguir este objetivo fue hacer un fuerte ajuste económico y paralelamente a esto realizar un cambio administrativo dentro de la paraestatal. Asimismo se impulsó un programa de sustitución de importaciones que permitiría obtener un fuerte ahorro de divisas; es importante mencionar que también se negoció el pago de la deuda externa fijada en su mayor parte a corto plazo.

Todos estos cambios en la política lograron modificar la estructura de la empresa, pero también la reordenación de las finanzas en el complejo provocó una disminución en la capacidad productiva de la paraestatal para satisfacer la demanda de los requerimientos futuros de energía, así como de insumos básicos en el mediano y largo plazo. Otra situación que se presentó fue la disminución en los ingresos, producto de la exportación de crudo, debido a la baja en el volumen de exportación así como por la fuerte caída en los precios internacionales del crudo.

Cabe destacar que con el objeto de financiar el servicio de la deuda externa y el gasto público, la paraestatal fue sujeta a una rigurosa carga fiscal que llegó a ser casi del 80% de sus ingresos por ventas.

A partir de la incorporación de México al *General Agreement Trade and Tariffs* (GATT), la industria en general experimentó grandes presiones por parte del mercado; la competencia internacional y el rezago de la planta industrial en México ocasionó que la balanza comercial de los productos petroquímicos empezara a ser deficitaria. Esto ocasionó que el Gobierno Federal se encontrara ante la necesidad de reestructurar a la industria petroquímica.

En agosto de 1989 se realizó la reclasificación de la mayoría de los petroquímicos básicos, abriéndolos a la inversión privada, justificando este hecho con el argumento de que dicha clasificación se hacía para que la inversión pública se complementara con la de las empresas privadas; así, dentro de la petroquímica básica se encontraban 20 productos y la petroquímica secundaria contenía 66 productos. En los años siguientes se llevaron a cabo fusiones y adquisiciones

de nuevas empresas privadas, creando compañías con mayores escalas de planta, y como consecuencia de esto se intensificó la competencia.

El 16 de julio de 1992, el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decretó la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, en la cual se dispuso la creación de cuatro organismos descentralizados de carácter técnico, industrial y comercial con personalidad jurídica y patrimonio propios. Así se originó *PEMEX Exploración y producción*, la cual tendría a su cargo la exploración y explotación de petróleo y gas natural, así como su transporte, almacenamiento y comercialización. Esta subsidiaria sería la más importante y recibiría 58% del presupuesto total de PEMEX. *PEMEX Refinación* sería el encargado del proceso industrial de refinación, así como de la elaboración de productos derivados del petróleo que sirvan como materias primas industriales básicas; *PEMEX Refinación* recibiría 27% del presupuesto global de la paraestatal.

PEMEX Gas y Petroquímica Básica (PGPB), se encargaría del procesamiento del gas natural, de los líquidos del gas natural y del gas artificial, así como de la elaboración de aquellos derivados susceptibles de servir como materias primas industriales básicas; también realizaría la venta del gas natural y de los productos petroleros básicos en el territorio nacional.

PEMEX Petroquímica se encargaría de los procesos industriales petroquímicos cuyos productos no forman parte de la industria petroquímica básica, así como de su almacenamiento, distribución y comercialización. Entre otras labores, también se dedicaría a la firma de contratos de venta a mediano plazo, a ajustar sus precios a los del mercado internacional, y a reubicar sus oficinas junto a los principales centros petroquímicos.

Es importante mencionar que se formó también *PEMEX Internacional (PMI)*, la cual no sería una subsidiaria como tal, pero su función principal sería la comercialización externa de los productos de Petróleos Mexicanos; y al Instituto Mexicano del Petróleo (IMP) se le encomendó el impulso a la investigación y desarrollo tecnológico, teniendo como objetivo primordial el desarrollo o asimilación de procesos que mejoraran la posición competitiva de Petróleos Mexicanos.

La división que se hizo de PEMEX pretendía conseguir dos objetivos: por un lado, flexibilizar la organización interna de la paraestatal y desconcentrarla geográficamente; y por otro lado, obligar a la institución a operar por líneas de negocios y no de manera global. Con esta división en filiales se podría responsabilizar a cada división por sus resultados,

ubicar las zonas de ineficiencia y propiciar la competencia entre las diversas filiales.

El 17 de agosto de 1992 se decretó una nueva clasificación de productos petroquímicos, quedando en la petroquímica básica ocho productos: etano, propano, butano, pentano, hexano, heptano, naftas y materias primas para negro de humo y 13 petroquímicos secundarios que requerían permiso de la Secretaría de Energía para su elaboración.

Es importante destacar que, pese a todas las reformas anteriores, adicionalmente se presentaron algunos factores que influyeron en un desempeño negativo de PEMEX Petroquímica, como son, por un lado, la falta de inversión en petroquímica por parte de PEMEX (que ocasionó la contracción de los recursos privados), además de que los intentos de desincorporación de la industria estatal no fueron exitosos. Por otra parte, se reportaron altos costos por la infraestructura de servicios.

La naturaleza de Petróleos Mexicanos y la propiedad de los hidrocarburos

Los hidrocarburos (como el petróleo crudo y el gas natural) que se encuentran en el subsuelo mexicano, incluyendo las 200 millas de mar patrimonial, están bajo el dominio directo de la Nación, esto es del pueblo de México¹. Este dominio o propiedad es inalienable e imprescriptible. Así lo consigna la Constitución y no es objeto de las iniciativas de reforma que el Ejecutivo Federal ha enviado a esta soberanía.

Al corresponder a la Nación, este dominio directo significa que el petróleo y el gas no son del gobierno ni de Petróleos Mexicanos. Por lo tanto, los ingresos que se deriven de la explotación de estos recursos naturales no renovables provenientes del remanente entre el precio más alto que pueda obtenerse en el mercado por barril extraído y la totalidad de los costos razonables y justificados (que van desde el pago y remuneración a los factores de producción contratados para la exploración, desarrollo y extracción) no son del gobierno como tampoco lo son de PEMEX, son de la Nación. Ninguno de los dos, gobierno o PEMEX, es dueño de yacimientos ni de la riqueza petrolera, que es el valor presente de la renta petrolera.

En virtud de que la oferta de hidrocarburos es relativamente rígida —pues no se expande de manera instantá-

¹ También cubriría a los hidrocarburos que se llegasen a encontrar en el polígono occidental y el polígono oriental. Véase Melgar, Lourdes y Miguel Ángel García Félix. *México más allá de la reforma energética. Una solución práctica: Yacimientos transfronterizos de gas y petróleo.*

nea, sino que es resultado de varios años de planeación y ejecución de proyectos— y que los hidrocarburos son un bien muy codiciado en el mundo —primordialmente por sus características energéticas ideales como combustible de toda clase de transportes, la generación de electricidad y en su transformación en productos petroquímicos usados en el resto de las actividades industriales—, el precio de esta materia prima ha excedido por mucho a la totalidad de los costos involucrados en la exploración y la extracción de hidrocarburos. Esta combinación es la que da lugar a una renta económica, que desde luego le corresponde a la Nación. Para ello hay que tener un régimen fiscal adecuado para asegurar que sea recaudada.

En consecuencia, el gobierno tiene la obligación de destinar estos ingresos extraordinarios a conformar riqueza de la Nación. Esto tristemente no ha sucedido así: los mexicanos por falta de ingresos tributarios hemos dilapidado la riqueza petrolera. Como estos ingresos provienen de un recurso natural no renovable, significa que en su aplicación deben ser consideradas las futuras generaciones. La única manera de tomar en cuenta a las futuras generaciones en la explotación de los hidrocarburos es transformando la renta petrolera en activos o bienes de capital, como son: infraestructura de alta rentabilidad social, capital humano, (esto es invertir en el bienestar de la población) y ciencia y tecnología que amplíen el potencial productivo de la economía nacional, esto es, generar riqueza.

Con la histórica expropiación petrolera que unió a todos los mexicanos para dar fin a una presencia y modo de producción colonial (esto es extraer una materia prima sin dejar beneficio alguno en el territorio nacional), Petróleos Mexicanos se constituyó como la respuesta fiscal del Estado mexicano para recuperar a favor de la Nación el usufructo y control sobre los hidrocarburos. Está ampliamente documentado que antes de la expropiación el gobierno de México no pudo cobrar derechos ni supervisar la explotación petrolera.

Petróleos Mexicanos nace como un organismo público descentralizado. Hoy lo sigue siendo, por lo que en realidad PEMEX es una empresa atrapada en el cuerpo de un organismo público descentralizado.

La distinción entre empresa y organismo público descentralizado no es trivial ni semántica, es una diferencia de fondo². PEMEX, al constituirse como un organismo, es no

² En el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se menciona tanto a empresas como a organismos públicos descentralizados para llevar a cabo tareas estratégicas, esto es tener a su cargo sectores productivos con control exclusivo del Estado.

sólo el operador responsable exclusivo de la exploración, desarrollo, producción, transformación y distribución de los hidrocarburos y sus derivados, sino que también es una autoridad que *de facto* lleva a cabo las 5 funciones gubernamentales de un gobierno nacional en materia petrolera: formula, diseña e instrumenta políticas públicas; es el regulador de la actividad; es un productor de bienes y servicios; es propietario de activos, y es representante del propietario de recursos naturales.

No es empresa porque no está expuesta al incentivo básico de toda empresa privada o paraestatal, pública o bajo un grupo de control; me refiero al incentivo de la quiebra.

Bajo la posibilidad de quiebra, todos los factores de la producción, el trabajo y el capital, los proveedores tienen un incentivo a cooperar y alinearse para que la empresa se capitalice y sea productiva de manera que los puestos de trabajo se conserven y aumenten, los proveedores expandan su negocio junto con el crecimiento de la empresa a la que sirven, se generen utilidades para participarlas a los trabajadores, se repartan dividendos a los accionistas y se reinviertan para el aumento de la actividad de la empresa. Tiene además la obligación de rendir cuentas a sus accionistas, quienes en su momento pueden despedir a los responsables de la administración o simplemente vender la empresa a otros.

En contraste, un organismo público descentralizado (más cuando tiene la exclusividad) se sabe indispensable y no se le va a dejar quebrar porque el bien tiene que producirse o tiene que prestarse el servicio; el organismo público descentralizado no está orientado al lucro. Bajo estas circunstancias, se genera el incentivo a la depredación por parte de los factores de la producción y se promueven prácticas corruptas e ineficientes. No tiene accionistas a quienes rendirle cuentas sobre la rentabilidad de los proyectos de inversión, ni sobre la eficiencia. Un organismo público descentralizado tiene patrimonio y no tiene capital. No genera utilidades ni ganancias, en su caso tiene remanentes de operación.

Por lo que hablar en sentido estricto del régimen fiscal de PEMEX no es posible, más aún cuando PEMEX no es propietario del petróleo ni de los yacimientos. De hecho, la concesión que en todo caso tiene para explotar los yacimientos no se registra en la contabilidad de los activos de PEMEX, ni en los estados financieros que proporciona a las autoridades financieras. De ser PEMEX empresa, estaría obligado a la participación de utilidades a los trabajadores. Por lo tanto, resultaría inimaginable y desproporcionado

que PEMEX se quedara con la renta económica petrolera y la contabilizara como utilidad. De ahí que el tratamiento fiscal de los hidrocarburos y de PEMEX debe tenerse claramente diferenciado; de lo contrario, un grave daño se le haría a la Nación: despojarla de lo que la Constitución le garantiza.

De igual manera, pretender que PEMEX Exploración y Producción entregue a PEMEX Refinación, o PEMEX Gas o PEMEX Petroquímica la materia a costo de producción y no al precio internacional de referencia, que es su mejor alternativa, sería también un mecanismo ingenuo disfrazado de buena intención para vender insumos a precios más bajos creando la ficción de competitividad. La consecuencia de hacerlo implica despojar a la Nación de la renta económica petrolera.

De ahí que es fundamental la transformación de PEMEX y la evolución de las relaciones de PEMEX con quienes deben ser su autoridad. Proponer una nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, fortalecer las facultades de la Secretaría de Energía y de la Comisión Reguladora de Energía, y crear la Comisión de Petróleo (que bien valdría la pena orientarla a ser la Comisión Nacional de los Hidrocarburos), funcionaría como garante de las reservas y aseguraría que la exploración y el ritmo de extracción maximizaran la renta económica del petróleo a favor de todos los mexicanos.

Antecedentes y descripción del régimen fiscal tanto en sentido amplio como en sentido estricto

En sentido amplio el régimen fiscal de los hidrocarburos está contenido en la Ley Federal de Derechos, la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), la Ley de Ingresos de la Federación de cada año fiscal, la Ley General de Deuda Pública, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley de Coordinación Fiscal, y el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. El régimen fiscal en sentido amplio implica tomar en cuenta tanto los ingresos, el gasto, el endeudamiento, la contabilidad y la distribución de recursos entre el Gobierno Federal y la entidad paraestatal, así como entre el orden federal, estatal y municipal.

Entre las expresiones más contundentes y concretas del dominio directo de la Nación sobre sus hidrocarburos, se encuentra el régimen fiscal. De hecho es el que otras naciones utilizan para controlar que la inversión privada entregue la renta económica al erario. Todo régimen fiscal de hidrocarburos que se respete busca apropiarse a favor de la Nación la renta económica del petróleo. Esa es la

finalidad de la Ley Federal de Derechos, aproximando y asegurando la renta petrolera a favor de la Nación. Como lo indica esta misma Ley, el derecho sobre el hidrocarburo corresponde al pago por el uso o aprovechamiento de un bien de dominio directo de la Nación^{3 y 4}.

Hasta antes de la reforma de 2005 a esta Ley, el régimen fiscal de los hidrocarburos se determinaba anualmente en la Ley de Ingresos de la Federación. Antes de 2006 se tenía un sector sistema conocido como la “red fiscal”, que tenía poca vocación microeconómica y cuya finalidad era básicamente darle estabilidad a los ingresos del Gobierno Federal, y en consecuencia a los de las entidades federativas. Ahí se determinaba discrecionalmente el precio de la mezcla de exportación del petróleo, con el que se valuaban los ingresos petroleros, y que se utilizaba para asegurar que todo el monto que excediera ese precio de referencia se concentrara en la Tesorería de la Federación. Al empezar el alza del petróleo y con la pluralidad democrática en su apogeo, vino un estira y afloje para determinar el precio del petróleo en el Congreso y que parte de los ingresos que excedieran ese precio se distribuyeran a las entidades federativas. La experiencia mostró que este proceso era de gran desgaste, por lo que se llegó al consenso de que lo mejor para determinar el precio era introducir una fórmula, la cual quedó consignada en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Ahí mismo también se determinó crear, con un gran sentido de responsabilidad fiscal, los fondos estabilizadores. El gran avance de la reforma de 2005 fue también reconocer por primera vez los costos de exploración y producción, y establecer límites a estos costos liberando recursos a PEMEX.

Con el alza vertiginosa del precio del petróleo y las cambiantes condiciones del mercado petrolero internacional, tenemos que reconocer que el Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal han transformado el régimen fiscal de los hidrocarburos introduciéndole flexibilidad e incentivos y una tendencia a la simplificación, definiendo para ello seis derechos: el ordinario sobre hidrocarburos,

³ Art. 1º. Los derechos que establece esta Ley se pagarán por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados y en este último caso, cuando se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en esta Ley. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

⁴ Los derechos para ciencia y tecnología, para la Auditoría Superior de la Federación y para el Sistema de Administración Tributaria son contrarios a esta noción.

el de la investigación científica y tecnológica en materia de energía, el de la fiscalización, el del fondo de estabilización, el extraordinario sobre la exportación de petróleo crudo, y hasta 2007 el Derecho Adicional para darle una garantía de producción mínima y estabilizar los ingresos a las entidades federativas. A partir de 2008 está vigente un nuevo derecho para promover la producción de campos abandonados y en proceso de abandono.

Asimismo, la colaboración del Ejecutivo Federal y del Congreso ha mostrado capacidad de adaptarlo, pues a la reforma de la Ley Federal de Derechos de 2005 le siguió la de 2007, todas ellas con esquemas de transición que para el derecho ordinario van al 2012.

Las reformas a los derechos han implicado modificaciones tanto a la base como a la tasa, las cuales han tenido consecuencias en la distribución de participaciones a las entidades federativas. Por ejemplo, el antiguo derecho de extracción petrolera era 100% participable; ahora el nuevo derecho ordinario sobre los hidrocarburos es sólo participable en el margen hasta el 74.9%. Con la reforma de 2007, esta situación se ha corregido.

La Reforma Energética propuesta por el presidente Calderón en materia de régimen fiscal se inscribe en la tendencia de lo que ha sido aprobado por el Congreso de la Unión. Al establecer nuevos derechos, que son adicionales a los existentes, y dirigirlos a yacimientos del Paleocanal de Chicotepec y a aguas profundas, reconoce que la renta económica del petróleo es diferente. Esto es así porque los costos son más elevados y la ejecución de estos proyectos es muy distinta y de mayor riesgo en el caso de aguas profundas.

El Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) que se aplica a los combustibles automotrices y que no es un ingreso petrolero como tampoco es un ingreso de PEMEX sino una contribución que hacemos los consumidores de gasolina y diesel, forma también parte del régimen fiscal de los hidrocarburos. La vinculación la da la Ley de Ingresos de la Federación⁵. Ahí se determina

⁵ *Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2008, Capítulo II, De las obligaciones de Petróleos Mexicanos, artículo 7º fracción II último párrafo: "...Cuando la determinación de la tasa aplicable, de acuerdo con el procedimiento que establece la fracción I del artículo 2o.-A de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios resulte negativa, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios podrán disminuir el monto que resulte de dicha tasa negativa del impuesto especial sobre producción y servicios a su cargo o del impuesto al valor agregado, si el primero no fuera suficiente. En caso de que el primero y el segundo no fueran suficientes, el monto correspondiente se podrá acreditar contra el derecho ordinario sobre hidrocarburos que establece el artículo 254 de la Ley Federal de Derechos.*

que cuando la tasa del IEPS resulta negativa, resultado de mantener fijo el precio de estos combustibles, PEMEX podrá disminuir el monto negativo primero del IVA; y si no fuera suficiente, lo compensaría contra el derecho ordinario sobre hidrocarburos, esto es contra la renta petrolera. La recaudación negativa del IEPS es la que ocasiona el subsidio a las gasolinas, el cual desafortunadamente no se está aprobando explícitamente en el Decreto de PEF, sino implícitamente en la LIF.

El esquema de precios administrados en la gasolina está agotado; tenía sentido cuando el precio internacional de la gasolina era muy bajo, lo cual daba espacio para introducir un impuesto. Pero ahora que el precio internacional de las gasolinas ha aumentado por el alza en los precios del petróleo, esto ha creado una grave distorsión tanto a la hacienda pública como a la política energética y al medio ambiente. Para la renta petrolera ha representado tan sólo para el primer trimestre de 2008 una pérdida de 55 mil millones de pesos. Para la política energética ha representado crear un incentivo no deseado a consumir más y, dada la falta de oferta nacional por los problemas en refinación, a importar más, reduciendo el beneficio en divisas de las exportaciones de crudo. El consumo irracional de combustibles no nos beneficia y sí nos empobrece.

Propiamente dicho, el régimen fiscal de PEMEX está definido en la LIF. Ahí se establece el Impuesto sobre Rendimientos Petroleros, el cual no aplica a PEMEX Exploración y Producción, sino sólo al resto de las subsidiarias. La tasa es del 30% y se aplica a la diferencia entre los ingresos de estas subsidiarias y las deducciones permitidas. Para 2008 se previó una recaudación de tan sólo 5 mmp, que representa menos de un uno por ciento de la recaudación de todos los impuestos. Esta cifra difícilmente apoya la afirmación de que PEMEX está siendo sobreexplotada fiscalmente. De hecho estas actividades industriales, dada la eficiencia operativa de empresas petroleras mundiales, dejan una cantidad muy superior de recaudación.

En este sentido, lo que más conviene al análisis es determinar si el régimen fiscal ha sido un impedimento para la inversión en PEMEX, o si el régimen financiero orientado al control macroeconómico, para buscar la estabilidad cambiaria y de precios es el que pudo haber restringido la inversión.

Para ello habría que distinguir varias etapas: antes y después de la reestructuración de la deuda y la estabilización macroeconómica, antes y después de la introducción de los PIDIREGAS, y antes y después de las reformas a la Ley Federal de Derechos.

Los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo representan un mecanismo ingenioso y práctico, aprobado casi por unanimidad por el Congreso de la Unión en 1995, que modificó la Ley General de Deuda Pública y la Ley de Presupuesto, Gasto Público y Contabilidad Gubernamental. La votación a favor fue prácticamente unánime. Mediante este esquema, que subía a ley la práctica de los llamados proyectos extrapresupuestales que se financiaban a través de arrendamientos financieros, y proyectos llave en mano, se sacaban los presupuestos para nuevos proyectos de inversión del cálculo del déficit, y por lo tanto del límite de endeudamiento público. Han sido sin lugar a dudas unos de los instrumentos financieros más transparentes y más efectivos. Con ellos se ha financiado la expansión de la capacidad de generación de electricidad por más de 12 mil MW en tan sólo 17 años, y permitió desde luego elevar la extracción de crudo de Cantarell y Ku-Maloob-Zaap, y emprender la reconfiguración de refinerías, que a juzgar por los volúmenes de gasolina producidos, ha sido un fracaso.

Es un hecho: en PEMEX “se ha pidiregado hasta lo impidiregable”. Por esta vía, PEMEX ha recibido la autorización de financiar proyectos hasta por cerca de 160 mil millones de dólares. Las cifras de inversión efectuada y registrada en PEMEX señalan que de 2001 a 2006 PEMEX invirtió más de 61 mmd, y para el 2007 y 2008 sumarán cerca de 35 mmd. Con la contundencia de estas cifras francamente no se puede hablar de que le han faltado recursos a PEMEX, más si se compara con los montos de inversión y los resultados obtenidos por las petroleras líderes en el mundo. En el período 2001-2007, PEMEX invirtió más que Petrobrás y Statoil, quedando sólo por debajo de BP y Exxon-Mobil. Esta última, produciendo menos petróleo pero más gas que PEMEX, en el 2007 pagó más de 100 mmd en impuestos, derechos y regalías a los gobiernos donde opera y además generó ingresos netos superiores a los 40 mmd. Statoil también pagó más, en adición distribuyó dividendos. Los números hablan por sí solos.

Algunas conclusiones preliminares

El apoyo de la política industrial instrumentada desde los inicios de la petroquímica, marcó la pauta para impulsar su crecimiento y desarrollo. La venta de insumos estratégicos a precios subsidiados (30% menos al precio internacional), altos aranceles para las importaciones de productos que se elaboran en México, y la reducción y avances en exención de impuestos para impulsar las nuevas industrias químicas

y petroquímicas, fueron algunas acciones tomadas. Este tipo de acciones permitió el crecimiento; no obstante, también implicó que las empresas fueran eficientes y tuvieran juosas ganancias participando en un mercado totalmente cautivo.

Las empresas que aprovecharon dichas ventajas fueron prácticamente trasnacionales, ubicándose dentro de la cadena de producción en aquellas actividades que lleven a cabo el procesamiento o transformación de los productos abastecidos por PEMEX.

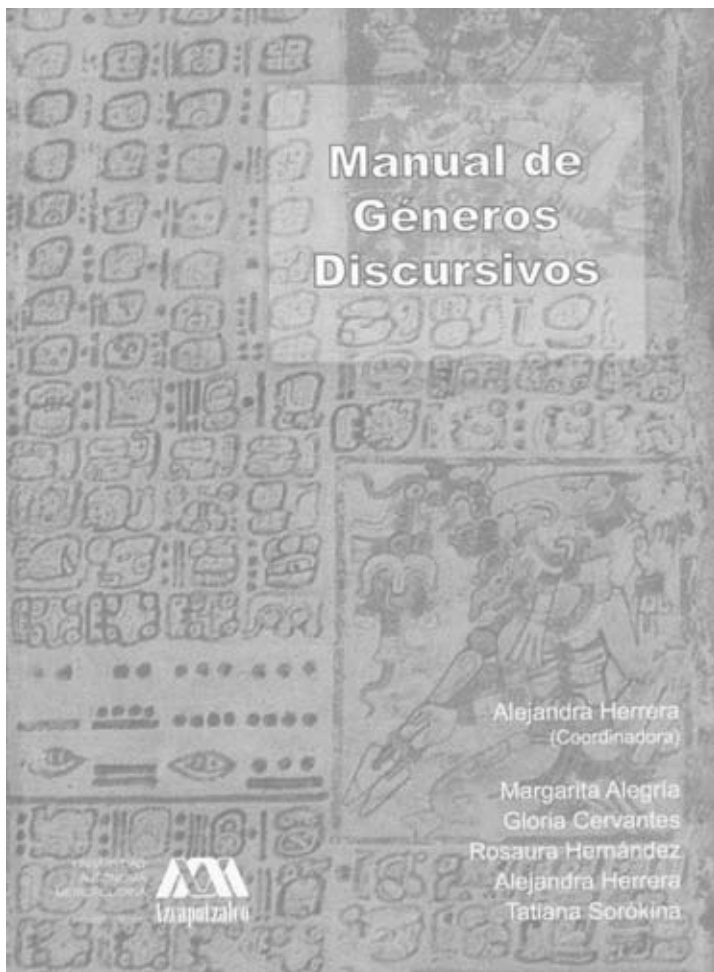
A partir de la crisis de la deuda, cuando la situación económica y financiera del país no permitió a PEMEX seguir con las políticas proteccionistas, se cancelaron proyectos, se abrió el mercado y se redujeron aranceles. En esos momentos los empresarios no tenían experiencia para negociar en el ámbito internacional, y eran pocas las empresas exportadoras y el negocio se encontraba en el exterior debido a que la demanda interna estaba muy restringida. A pesar del negro panorama, el empresario tuvo que emprender sustituyendo importaciones, involucrándose en las diferentes fases del proceso, y adquiriendo tecnología para estar a la altura del nivel internacional y convertirse en exportador.

Así, se observó que lo que determina su comportamiento, tanto por su peso relativo en el total del sector como por su poder de mercado, es el desempeño de la actividad petróleo y gas. Tiene una función estratégica dentro del bloque y genera fuertes impactos por el lado de la oferta, lo que promueve que las actividades abastecidas de la cadena productiva sean altamente productivas.

Las tres actividades (el petróleo, las de la química orgánica e inorgánica) permiten que exista cierto balance o compensación entre los impactos de insumo-producto de la oferta y la demanda. Ambos factores generan un mayor dinamismo al interior del sector, derivados de los impactos lógicos de insumo-producto que pueden incentivar la producción y el empleo.

El bloque químico-petroquímico es altamente oligopólico; la producción, el empleo y la intensidad de capital se concentran precisamente en las actividades con pocas unidades económicas y en los estratos de plantas mayores, reforzando la idea de que en este sector existen importantes economías de escala.

A pesar de que la política ha sido de desregulación o de la menor participación del Estado en la economía, el papel de PEMEX en el Subsistema Químico Petroquímico es preponderante: es el motor que dinamiza al sector, ubicándose en clases estratégicas como único productor



y relacionándose con el resto de las empresas y grupos a través del abastecimiento de sus productos.

Las empresas que tienen una mayor importancia son PEMEX, junto con aquéllas de capital transnacional como son los fabricantes de aceites y lubricantes (Mobil Oil, Librizol, Exxon, etc.).

La evidencia apunta categóricamente que a PEMEX no le han faltado recursos. Con la introducción del mecanismo de financiamiento de los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo, conocidos mejor como PIDIREGAS, el alza en el precio del petróleo y la reforma a la Ley Federal de Derechos, los recursos para la inversión han aumentado drásticamente. PEMEX no requiere de más dinero para seguir operando igual, requiere de manera imperativa de mayor eficiencia, ya sea como organismo público o como empresa del Estado mexicano. Son urgentes unas mejoras sustanciales en la administración, la operación, la evaluación *ex ante* y *ex post* de proyectos de inversión, ejecución efi-

ciente y eficaz de los proyectos de inversión y una auténtica rendición de cuentas.

Es imprescindible dar un paso trascendental y transformar a PEMEX en lo que todos los mexicanos deseamos: una auténtica empresa pública de los mexicanos que pueda manejarse más en el ámbito del derecho privado, donde los límites los establecen prohibiciones expresas y los incentivos están alineados a la eficiencia, a crear valor, a la eficacia, y dejar de ser ambiguos con un PEMEX que es organismo público descentralizado pero que le llamamos empresa, cuyo ámbito está marcado por lo que estrictamente le marca la ley, más las trabas que introducen las dependencias públicas y sus funcionarios. Por eso no extraña que Noruega y Brasil hayan transformado sus paraestatales en empresas públicas.

Más que una reforma al régimen fiscal de los hidrocarburos y al régimen fiscal de PEMEX, lo que se requiere es una reforma al régimen financiero al que se sujeta a Petróleos Mexicanos. En la presentación de sus finanzas públicas, México debe ser un país OCDE más que un país FMI, especialmente en lo que se refiere al cálculo del déficit gubernamental. Con los PIDIREGAS, México se movió hacia allá; sin embargo, la ventaja que ofrecen los *pidiregas* es temporal, pues eventualmente los montos de inversión que se registran de manera diferida son amortizaciones futuras de deuda que hay que pagar. El esquema ya se agotó y es altamente recomendable que sea parte de la

reforma de PEMEX como de la hacienda pública. De llevar a cabo este cambio, dejaremos de poner a competir dentro de la misma restricción presupuestaria la inversión de PEMEX y la del desarrollo social y la seguridad pública.

Si consideramos que el valor presente de la renta petrolera equivale a la riqueza petrolera, y que el objetivo es maximizarla (esto es que la renta petrolera se invierta año con año en acrecentar la riqueza), es básico que la totalidad de la renta petrolera se canalice a un fondo —llamémosle el fondo de inversión de la renta petrolera— para asignar anualmente con todo cuidado a proyectos de inversión que satisfagan los requisitos planteados. Este fondo daría la oportunidad a tener un motor de crecimiento económico. En los últimos 25 años, el monto del endeudamiento neto del Gobierno Federal más los derechos de hidrocarburos (esto es la renta petrolera), han sido superiores a la inversión pública en promedio en cerca de 5% del PIB. Así no se puede crecer.