

Pemex, datos y propuestas legislativas sobre su régimen financiero

*José de Jesús González Rodríguez**

En las últimas décadas los ingresos provenientes de la explotación, venta y procesamiento de los hidrocarburos, han desempeñado un papel esencial en el proceso de financiamiento de las tareas del Estado mexicano en su conjunto. Los recursos derivados del petróleo representan un porcentaje importante de los ingresos disponibles en las finanzas públicas nacionales en los últimos 20 años y eso ha propiciado la generación de un mecanismo de dependencia que ha afectado tanto a la economía en su conjunto como al resto de las actividades sociales en el país.

El presente documento describe diversas generalidades sobre Petróleos Mexicanos, enfocándose a señalar aspectos de carácter legal y administrativo, revisando algunos datos sobre la política financiera en la materia, su entorno y evolución en los últimos años. Igualmente el texto revisa varias de las propuestas legislativas sobre el régimen financiero de Pemex, señalando sus alcances y el estado que guardan en materia de procedimiento parlamentario. Se incluyen también algunos datos y cifras sobre la industria petrolera nacional que permiten identificar aspectos específicos de la misma y del escenario actual en el ramo, de manera que por éstas y con base en los datos incluidos en el resto del documento, se reflexiona tanto acerca de las expectativas del régimen financiero de la empresa, como de los mecanismos parlamentarios establecidos y su pertinencia e idoneidad en el marco del actual debate sobre la reforma energética.

* Investigador en el área de Desarrollo Regional del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. Correo electrónico: jesus.gonzalez@congreso.gob.mx

Palabras clave: petróleo, finanzas públicas, debate energético, marco legal, propuestas legislativas.

*Pemex: facts and legislative proposals
about its financial regime*

In the last decades, revenues coming from the sales of oil and its derivatives have played an essential role in funding Mexican state's budget. In the last twenty years, thirty percent of this budget, in average, has come from oil revenues. This has provoked an oil-dependency mechanism in the economy that can jeopardize investment in different areas.

Considering that oil proved reserves have diminished and that the oil sector is the biggest fiscal contributor, different proposal have been advanced in the Lower House of the Congress to reform the financial regime of the oil industry. These proposals have the difficult task of providing resources to the industry in order to guarantee oil reserves and, at the same time, provide constant revenues for the county. This article discusses these proposals.

Keywords: petroleum, public finance, energetic debate, legal framework, legislative proposals.

Introducción

Los ingresos derivados de los recursos petroleros han sido de vital importancia tanto para el desarrollo del país como dentro del proceso de fortalecimiento de su soberanía y su independencia económicas.

En las últimas décadas los ingresos provenientes de la explotación, venta y procesamiento de los hidrocarburos, han desempeñado un papel esencial en el proceso de financiamiento de las tareas del Estado mexicano en su conjunto. Los recursos derivados del petróleo se han mantenido en cerca de un tercio de los ingresos disponibles en las finanzas públicas nacionales en los últimos 20 años y eso ha propiciado la generación de un mecanismo de dependencia que ha afectado tanto a la economía en su conjunto como al resto de las actividades sociales en el país.

En este proceso, un tema de importancia significativa es el que aborda el análisis de los mercados que establecen las cotizaciones del crudo y sus derivados a nivel internacional. La incertidumbre y volatilidad caracterizan el tema y pese a que los precios de los combustibles han tenido en los últimos tiempos cotizaciones históricas, no se tiene la certeza de que muestren el mismo comportamiento en los próximos años.

En razón de que el presupuesto federal depende en gran medida de los recursos derivados del petróleo, las estimaciones en los precios de éste constituyen un tema de crucial importancia en el proceso de negociaciones sobre el debate y aprobación legislativa del llamado *paquete presupuestario*.

Como parte de las discusiones en torno a las reformas de las instituciones políticas y del marco económico nacional en los últimos años, se ha señalado coincidentemente la conveniencia de que en lo relativo a las reformas fiscal y energética, éstas deben transitar por vías paralelas y con ritmos análogos.

Si tenemos presente que el sector energético es el contribuyente fiscal más importante del país, y tomando esa premisa como base del análisis sobre el tema, es de tener en cuenta que las diferentes propuestas que a la fecha se han presentado ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en materia del régimen financiero de la industria del petróleo tienen como característica la propuesta de implementar mecanismos legislativos por medio de reformas fiscales, administrativas y financieras que permitan hacer frente a la caída sistemática en las reservas probadas de hidrocarburos y al mismo tiempo tratar de garantizar la demanda creciente de energéticos y reducir las importaciones de gas natural y petrolíferos, entre otras cosas. Sin embargo, una eventual discusión de esas propuestas enfrenta un complicado panorama por el contexto en el que se ha colocado en las últimas fechas el debate sobre el tema.

Respecto a las posiciones de los diferentes actores que se han expresado sobre el tema, pueden identificarse los planteamientos de quienes han sostenido que el monopolio estatal en el sector energético se ha convertido en un obstáculo para el desarrollo y que el sector público por sí solo es incapaz de realizar las inversiones necesarias

para hacerlo viable, por lo que se propone liberar algunas áreas y permitir inversiones privadas en el sector.

Como contraparte de esa posición se ha generado un heterogéneo frente de personalidades y agrupaciones sociales que con diferentes matices sostienen la inconveniencia de propiciar una apertura a la participación privada de capitales en las diferentes áreas que componen la industria de los hidrocarburos y, por consiguiente, de la posibilidad de ser partícipes de la renta petrolera en México (González, 2008, 72).¹

Ambas posiciones han dado origen a diferentes propuestas legislativas, en donde previamente a que se detonara el actual debate público sobre el tema, parlamentarios de distintas expresiones presentaron iniciativas de reformas legales en la materia, que como regla general parten de la estrecha relación entre recursos petroleros e ingresos fiscales y establecen la premisa de que en un proceso de una reforma fiscal integral, se hace necesario tener como elemento central del análisis dicha simbiosis a fin de propiciar que en el debate sobre el paquete presupuestario que se discute anualmente, se cuente con fuentes de financiamiento estables.

Es de recordar que en los últimos años el marco normativo que regula el sector energético ha sido objeto de reformas encaminadas a promover esquemas de inversión en el sector eléctrico y petrolero financiadas con recursos privados, además, se ha impulsado gradualmente la liberación en la distribución y venta de gas natural, se han efectuado cambios administrativos en la estructura de Pemex y adecuaciones a su régimen fiscal.²

De ahí que el tema de la disciplina fiscal implementada a partir de la década de 1990 haya sido un factor esencial de la política económica en México a partir de entonces. Tales medidas fueron aceptadas bajo ciertos matices por todas las fuerzas políticas y en un contexto en donde por lo general es aceptada la tesis de que no es recomendable el

¹ Sobre los planteamientos de algunos de los actores en el debate energético consúltese González (2008, 72).

² El debate sobre la participación de la iniciativa privada y de empresas extranjeras en la industria petrolera nacional después de 1938, ha sido examinado ampliamente por diversos estudiosos del tema, entre los cuales los análisis de Narciso Bassols (2006, 237) se han constituido como un referente indispensable sobre el particular.

endeudamiento para financiar el gasto en inversión pública. Surge la reflexión acerca de cómo financiar la misma y garantizar al mismo tiempo el desarrollo de la economía nacional, asegurando la estabilidad en los ingresos públicos y simultáneamente incrementar los índices de recaudación fiscal en el resto de los sectores, temas que, entre otros, deben formar parte de la revisión legislativa en torno al régimen fiscal de Pemex y su vinculación con las finanzas públicas.

Es de tener en cuenta que independientemente de que llegue a aprobarse una eventual reforma de carácter integral en materia fiscal que incluya los aspectos financieros del sector energético, el panorama de la regulación de la industria de los hidrocarburos en México llevará siempre implícita la necesidad de establecer amplios acuerdos sociales que permitan propiciar un debate externo e informado entre legisladores, especialistas y la sociedad, divulgado con amplitud por los medios masivos para que la toma de decisiones técnicas y financieras en la materia se haga bajo niveles razonables de consensos.

En primer término, el presente documento describe algunas generalidades sobre Petróleos Mexicanos, enfocándose a señalar aspectos de carácter legal y administrativo; posteriormente se incluyen algunos datos sobre política financiera en la materia, su entorno y evolución en los últimos años. Las propuestas legislativas sobre el régimen financiero de Pemex se examinan enseguida, describiéndolas y señalando sus alcances y el estado que guardan en materia de procedimiento parlamentario. Se incluyen después algunos datos y cifras sobre la industria petrolera nacional que permiten identificar aspectos específicos de la misma y del escenario actual en el ramo. Como es usual, se incluyen algunos comentarios finales a manera de conclusiones, que tratan de establecer una articulación de conceptos sobre las ideas esgrimidas en el documento en su conjunto.

Contexto y antecedentes sobre Petróleos Mexicanos

Las actividades de Petróleos Mexicanos y de los cuatro organismos subsidiarios que en la actualidad lo integran –Pemex-Exploración y Producción; Pemex-Refinación; Pemex-Gas y Petroquímica Básica;

y Pemex-Petroquímica-, están reguladas esencialmente por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y por la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios. Asimismo, una veintena de leyes adicionales, al menos tres tratados internacionales y cerca de 30 reglamentos, constituyen el marco normativo que regula el funcionamiento de este organismo público descentralizado del gobierno federal.³

De acuerdo con las disposiciones de su Ley Orgánica a Petróleos Mexicanos y a sus Organismos Subsidiarios, las actividades en el ramo serán realizadas únicamente por Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios y no pueden ser delegadas ni subcontratadas. La subsidiaria Pemex-Petroquímica es una excepción y puede delegar y/o subcontratar ciertas actividades.

Según lo establece el artículo 2 de la normatividad invocada, Pemex, como organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, tiene por objeto ejercer la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarca la industria petrolera estatal en los términos de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo.

De igual manera y de acuerdo con el artículo 3 de la ley señalada, se establece que las actividades estratégicas que dicha ley encarga a Pemex-Exploración y Producción, Pemex-Refinación, Pemex-Gas y Petroquímica Básica y Pemex-Petroquímica, y que sólo podrán realizarse por tales organismos, tendrán los siguientes objetos:

- I. Pemex-Exploración y Producción: exploración y explotación del petróleo y el gas natural; su transporte, almacenamiento en terminales y comercialización.

³ Las leyes aplicables al sector son, entre otras: El Código Fiscal de la Federación, La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público, la de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, la de Procedimiento Administrativo, la de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, la Ley

- II. Pemex-Refinación: procesos industriales de refinación; elaboración de productos petrolíferos y de derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas; almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de los productos y derivados mencionados.
- III. Pemex-Gas y Petroquímica Básica: procesamiento del gas natural, líquidos del gas natural y derivados; almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de estos hidrocarburos, así como de derivados que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas.
- IV. Pemex-Petroquímica: procesos industriales petroquímicos cuyos productos no forman parte de la industria petroquímica básica, así como su almacenamiento, distribución y comercialización.

Es de señalar también la existencia en Pemex de las denominadas *Compañías Subsidiarias*, éstas presentan tres modalidades: *a)* aquellas en donde Petróleos Mexicanos tiene más de 50% de participación y control efectivo; *b)* empresas como Pemex Project Funding Master Trust (conocida también como el Master Trust), que están constituidas bajo la figura de un fideicomiso con sede en Delaware, Estados Unidos; *c)* los denominados Fideicomisos Irrevocables de Administración, y *d)* los instrumentos financieros cuya deuda está garantizada por Petróleos Mexicanos como es el caso de RepCon Lux, S.A., que es un vehículo de inversión constituido en Luxemburgo.

Pemex Internacional –PMI– surge en el sexenio de Miguel de la Madrid, con el objeto de comercializar hidrocarburos en el exterior, colocar fondos en certificados en mercados internacionales y dar ser-

Federal de Derechos, la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos, la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2008, la de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y la del Impuesto a los Depósitos en Efectivo. Entre los convenios internacionales se encuentra el Convenio Internacional para la Prevención de la Polución de las Aguas del Mar por Hidrocarburos, el Decreto Promulgatorio del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, capítulo VI, denominado Energía y petroquímica básica.

vicio en el extranjero a la empresa. Al menos 11 empresas filiales constituyen Pemex Internacional (Garza, 2008), cuyo estatus legal ha sido definido por el propio Pemex como de empresas no paraestatales.

Sobre lo anterior es de tener en cuenta que una de las principales distinciones entre los Organismos Subsidiarios y las Compañías Subsidiarias puede encontrarse en que los primeros son instancias públicas descentralizadas creadas por el artículo 3 de su Ley Orgánica, mientras que las segundas son empresas que han sido formadas de acuerdo con la ley general de sociedades de cada una de las respectivas jurisdicciones en las que fueron constituidas y son administradas como otras compañías privadas.⁴

Al respecto es de destacar que actualmente se ha dado la fusión de Pemex-Petroquímica y sus compañías subsidiarias, adquiriendo ésta todos los derechos y obligaciones de sus compañías subsidiarias fusionadas y pasando las compañías subsidiarias a ser consideradas complejos petroquímicos que operan como parte de este organismo.⁵

Notas sobre normatividad y política financiera en materia de petróleo

El fundamento constitucional del papel del Estado en materia energética está contenido en los artículos 25, 27 y 28 del pacto federal, en donde se establece que corresponde exclusivamente a la nación el dominio directo del petróleo y la conducción de la industria eléctrica nacional.

De igual forma, la propia Constitución fija la diferencia entre las tareas exclusivas del Estado y las actividades de carácter prioritario

⁴ Son de tener en cuenta también las denominadas *Compañías no Consolidadas*, que por rasgos generales muestran dos modalidades: *a)* aquellas entidades que no son organismos subsidiarios o compañías subsidiarias, y *b)* empresas en las que se tiene menos de 50% de participación o que teniendo más de 50% no se tiene control efectivo sobre las mismas. Para conocer la naturaleza de las empresas que integran Pemex, puede consultarse Pemex (2007, 33).

⁵ Sobre el proceso que describe la reorganización administrativa del área de Pemex petroquímica y sus subsidiarias, puede consultarse Pemex (2007, 9).

para el desarrollo nacional, en donde el Estado puede participar como parte de su función rectora o con los sectores privado y social, preservando su función reguladora y otorgando permisos o concesiones. En ese contexto la explotación de los hidrocarburos propiedad de la nación es prerrogativa de Pemex, que retribuye a las finanzas públicas los derechos correspondientes por su uso, mismos que constituyen los ingresos petroleros.⁶

El conjunto de actividades relacionadas con la exploración y explotación de petróleo, gas, refinación de petróleo, procesamiento de gas natural, petroquímica, así como las actividades productivas y de servicios vinculadas al sector, constituyen la industria petrolera nacional. De las actividades anotadas, sólo en dos se permite la participación del sector privado: en la petroquímica secundaria y en la distribución y comercialización de gas natural, participación que en ambos casos tuvo su origen en reformas legislativas impulsadas en los últimos 15 años.⁷

En ese periodo, los cambios legislativos más importantes en materia energética han sido diversas reformas legales a la normatividad secundaria, aunque sin haberse llevado a cabo cambios constitucionales. Igualmente han tenido lugar diferentes reformas sobre el manejo de la política económica, las que por su naturaleza se han reflejado en el régimen financiero de Pemex, en particular en renglones como la reducción de recursos destinados a la inversión en el ramo y medidas encaminadas a afianzar una disciplina fiscal. Esas reformas se

⁶ Los ingresos petroleros se clasifican en: *Impuestos* (IEPS a las gasolinas y diesel e Impuesto sobre Rendimientos Petroleros); *Derechos* (Ordinario sobre Hidrocarburos, sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización, Extraordinario sobre Exportación de Petróleo, para Fiscalización Petrolera, para el Fondo de Investigación Científica y Tecnológica, Adicional –aplicable hasta diciembre de 2007–, Único –vigente a partir de enero de 2008); *Aprovechamientos* (sobre Rendimientos Excedentes); e *Ingresos Propios*.

⁷ El artículo 3 de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo vigente desde 1996, enlista los denominados petroquímicos básicos. Tales sustancias son: etano, propano, butanos, pentanos, hexano, heptano, materia prima para negro de humo, naftas y metano cuando provenga de carburos de hidrógeno. La clasificación de petroquímicos básicos y secundarios ha sido materia de debate a partir de 1986, año en que tuvo lugar una de las primeras reclasificaciones en el ramo.

inscribieron en la serie de modificaciones dadas en diversos ámbitos en la década de 1990, que abarcaron desde la reestructuración de la deuda externa y cambios en la política social, hasta la desincorporación de numerosas empresas públicas y la desregulación de sectores como el financiero y el de telecomunicaciones.

Entre 1989 y 1994, se realizaron más de 50 reformas a diferentes disposiciones constitucionales, pero sin que las mismas llegaran a alterar el sentido original del artículo 27 en materia energética. En este periodo, sin embargo, sí se modificaron las leyes secundarias en el rubro, por ejemplo en 1992 se promulgó una nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, entre cuyos alcances se fijaba una reestructuración corporativa de Pemex con la pretensión de promover su modernización e internacionalización, reduciendo el control del gobierno sobre las decisiones de la empresa.

Tales cambios se encaminaron a diseñar una estructura organizativa distinta, iniciándose además las operaciones de los cuatro organismos subsidiarios y se creó Pemex Internacional, con el objeto de posicionarse en el mercado de venta y adquisición de hidrocarburos en el mercado externo.

Asimismo, se reformó la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, que permite la participación de capitales privados en la producción de energía eléctrica con propósitos de autoconsumo, lo anterior con el objeto de posibilitar la generación de energía eléctrica permitiéndose que los capitales privados desarrollaran su propia infraestructura, con el incentivo adicional de autorizarlos para exportarla o vender sus excedentes a la Comisión Federal de Electricidad. En ese contexto se crea la Comisión Reguladora de Energía, con la función de controlar y regular la generación privada de energía eléctrica.

Según la visión de Rocío Vargas Suárez (2008), en este proceso no debe soslayarse el papel desempeñado por Estados Unidos hacia nuestro país por conducto de instituciones como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, las que, a decir de Vargas Suárez, traducen y alientan a la puesta en marcha de sus intereses en el sector energético mexicano a través de mecanismos diversos. Al respecto, la coordinadora del área de Estudios de la Globalidad en el Centro de Estudios sobre América del Norte de la UNAM, destaca que las recomendaciones

de tales instancias se han aplicado en las empresas estatales del sector energético, influyendo de manera definitiva en la estructura productiva de las mismas y que la implementación de tales medidas ha quedado en manos de los funcionarios mexicanos, quienes con orientación a favor de las políticas de mercado las han aplicado en México.⁸

Con las reformas anotadas se generaron una serie de fenómenos no existentes con anterioridad (Quiroz, 2004), como fue el caso de una mayor demanda de gas natural evidenciando, de acuerdo con el autor, las serias debilidades del sector, pues aunque existen yacimientos de este hidrocarburo en México, la falta de inversión en ese rubro llevó a nuestro país a depender de importaciones de gas desde Estados Unidos, el cual a su vez importa este recurso de otras regiones. Además, y aunque en la generación de energía eléctrica se permitió la participación de capital privado –aliviando en parte 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.

En 1995, diversas adecuaciones legislativas permitieron la inserción de capitales privados en el almacenamiento, transporte y distribución de gas natural y al año siguiente se aprobaron nuevas reformas concebidas para reclasificar las actividades cuya explotación sería exclusiva del Estado, es decir, por un lado la petroquímica básica y por el otro, los rubros en los que sí podrían participar los particulares agrupados en la llamada *petroquímica secundaria*.

En ese contexto, los llamados Proyectos de Impacto Diferido en el Registro del Gasto (Pidiregas), constituyeron uno de los elementos más importantes contenidos en las reformas a la Ley General de Deuda Pública y en los cambios a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público aprobados entonces.⁹

⁸ Vargas Suárez señala que en la etapa moderna se inician los cambios en ese sentido desde 1982, para luego fortalecerse con las reformas de Carlos Salinas de Gortari una década más tarde con la redefinición de áreas estratégicas y la descentralización de áreas de negocios en Pemex, aunado a que en esos años se incorporó capital privado nacional y extranjero vía alianzas estratégicas, contratos de servicios y desde entonces se inició la desincorporación parcial de petroquímicos básicos que fueron reducidos de 66 a 19.

⁹ Esta modalidad de financiamiento ha sido cuestionada desde su origen por diversos actores y establece un mecanismo que busca fomentar la inversión en

Con los Pidiregas se buscaba paliar la falta de recursos públicos para realizar inversiones necesarias en el sector (Quiroz, 2004), lográndose en efecto inversiones significativas en materia eléctrica, pese a lo que según este autor, tales recursos son insuficientes para financiar los requerimientos de infraestructura en materia de exploración y extracción de petróleo y en donde no obstante que los Pidiregas representan 56.6% del total de la infraestructura pública en el sector hasta 2001 y de que las condiciones han sido favorables para un financiamiento eficaz y oportuno, el gasto en infraestructura sigue siendo insuficiente para satisfacer la demanda prevista de electricidad y aumentar las reservas petroleras, la capacidad de extracción y la calidad de refinación. Los Pidiregas, a diferencia de la mayoría de los proyectos de inversión en el mundo, que son de responsabilidad limitada y en donde frente a una suspensión de pagos los inversionistas asumen la propiedad de los activos (Quiroz, 2004), en el caso mexicano el gobierno asumiría todos los riesgos financieros de los proyectos.

Vale recordar que para 2008 Pemex liquidará más de 103 mil millones de pesos por concepto de obligaciones derivadas de Pidiregas, de los cuales 69.7% corresponde a amortizaciones y 30.3% al costo financiero. Desde esa perspectiva y de acuerdo con el calendario de amortizaciones e intereses por Pidiregas, Pemex enfrentará presiones financieras durante los próximos años, que se incrementarán anualmente hasta llegar a representar en 2012 un máximo de más de 204 mil millones de pesos, para comenzar a disminuir de forma gradual a partir de 2013 hasta el año 2031. Del monto total en 2012, la entidad deberá cubrir pagos de manera principal por más de 153 mil millones de pesos e intereses por más de 51 mil millones de pesos de 2008.¹⁰

proyectos de infraestructura financiando los mismos con los recursos que se lleguen a generar por la comercialización de los bienes y servicios derivados de los propios proyectos una vez terminados. Con este mecanismo se busca que las finanzas públicas no sean afectadas durante la ejecución de los proyectos ni durante el periodo de pago de los financiamientos.

¹⁰ Para una revisión más detallada del tema en donde se especifican los datos del costo financiero de los Pidiregas, su impacto financiero para la empresa petrolera y las repercusiones en las finanzas públicas, puede consultarse CEFP (2007, 29).

Es de tener en cuenta que hasta el 2005 Petróleos Mexicanos liquidaba al fisco tres tipos de derechos contenidos en la Ley de Ingresos de la Federación; tales derechos establecían un gravamen sobre los ingresos por venta de bienes y servicios de la empresa subsidiaria Pemex Exploración y Producción, cantidad a la que se le debían descontar los costos y gastos en bienes y servicios. Los derechos señalados contemplaban: a) un derecho de 52.3% sobre extracción de petróleo; b) un derecho extraordinario de 25.5% sobre extracción de petróleo; y c) un derecho adicional de 1.1% sobre extracción de petróleo. Debe destacarse que la suma de los tres derechos no debería superar al resultado de aplicar la tasa de 60.8% sobre la venta de hidrocarburos y petroquímicos.

Debe recordarse que con motivo de las reformas de enero de 2006 relativas al régimen fiscal de Pemex, el esquema de contribuciones de la empresa subsidiaria Pemex-Exploración y Producción quedó establecido en el capítulo XII de la Ley Federal de Derechos, y el esquema fiscal aplicable al resto de las subsidiarias denominado *Impuesto a los Rendimientos Petroleros*, se incluyó en la Ley de Ingresos de la Federación.

El esquema fiscal que se aplicó en 2007 para Pemex-Exploración y Producción contemplaba los siguientes derechos:

- *Derecho ordinario sobre hidrocarburos.* Este aplicaba una tasa variable en función del precio de la mezcla mexicana de crudo de exportación. La base para el cálculo de este derecho es el valor de la producción total de crudo y gas natural extraída durante el año, menos las deducciones permitidas (depreciación de las inversiones, costos, gastos y derechos).
- *Derecho sobre hidrocarburos para el fondo de estabilización de los ingresos petroleros.* Se aplica una tasa de entre 1 y 10%, en función del precio de la mezcla mexicana de crudo de exportación, sobre el valor de la producción de crudo extraída siempre que éste exceda los 22 dólares por barril en un año dado.
- *Derecho extraordinario sobre la exportación de crudo.* Se aplica una tasa de 13.1% sobre la diferencia entre el valor realizado de las exportaciones de crudo y el valor presupuestado de las

exportaciones. Los ingresos provenientes de este derecho, se destinarán a los estados a través del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas.

- *Derecho para el fondo de investigación científica y tecnológica en materia de energía.* Se aplica una tasa de 0.05% sobre el valor de la producción de crudo y gas natural extraída en el año. La recaudación se destinará al Instituto Mexicano del Petróleo.
- *Derecho para la fiscalización petrolera.* Se aplica una tasa de 0.003% sobre el valor de la producción total de crudo y gas natural extraída en el año. La recaudación se destinará a la Auditoría Superior de la Federación.

Debe recordarse que con motivo de las propuestas de reforma al régimen fiscal para la empresa subsidiaria Pemex-Exploración y Producción, se aprobaron entonces otras modificaciones a la Ley Federal de Derechos, mismas que fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* en octubre de 2007. Entre otras las principales modificaciones en ese rubro fueron:

- Reducción progresiva de la tasa del Derecho Ordinario de Hidrocarburos que para 2012 se fijará en 71.5 por ciento.
- Aumento gradual de la tasa del derecho para el fondo de investigación científica y tecnológica en materia de energía de 0.15% en 2008 a 0.65% en 2012.
- Incorporación del derecho para campos abandonados y en proceso de abandono. Es de señalar que este nuevo derecho establece una tasa anual única, variable entre 37 y 57% sobre el valor del petróleo crudo y gas natural extraídos en el periodo. Los campos sujetos a este derecho son aquellos que no han sido explotados durante tres o más años.

Como resultado de la desgravación fiscal que se aplicó a partir de 2006, en ese año y en el siguiente, se generaron disponibilidades acumuladas por más de 150 mil millones de pesos, cantidad que a criterio de Francisco Rojas ex director de Pemex, serían suficientes para pagar de contado el costo de más de dos refinerías que tardarían

en construirse cinco años. En ese contexto se señala (Rojas, 2008), que por indicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) esas disponibilidades financieras no pueden invertirse por el organismo, pese a que para 2008 Pemex gozó de un superávit primario de 162 mil millones de pesos, cantidad que debe sumarse a los más de 60 mil millones de pesos que la Comisión Federal de Electricidad (CFE) debe destinar para pagar adeudos a Pemex, cantidades que en su conjunto no pueden ser canalizadas al organismo, debido a que dichas disponibilidades se han “esterilizado” con objeto de mantener el balance fiscal y mejorar la carátula financiera del gobierno federal. Atendiendo a Rojas, estos manejos gubernamentales no son novedad ya que durante el sexenio pasado, se prefirió destinar los cuantiosos ingresos petroleros al gasto corriente y a prepagar deuda, antes que invertir en exploración, desarrollo de otros yacimientos, refinación, petroquímica y mantenimiento de instalaciones, ductos y terminales de Pemex, atentando contra la fuente de ingresos y divisas.

De acuerdo con Rojas, el Banco Mundial, además de reiterar la alta dependencia del gobierno respecto a los ingresos petroleros, ha señalado que el régimen fiscal aplicable a Pemex le obliga a enfocarse sólo a la producción y exportación de crudo y a considerar como no rentables otras actividades, entre ellas la refinación y la petroquímica, a las que no se le han destinado inversiones suficientes. De ahí las recomendaciones que, según el ex director de la empresa, el Banco Mundial ha efectuado al gobierno y al Congreso para considerar que las actuales tasas de derechos dañan las finanzas de Pemex, además de que no proveen los incentivos correctos para maximizar las reservas, argumentando que los pagos por derechos no deben ser los únicos mecanismos para maximizar los ingresos fiscales.¹¹

Otro de los factores que han presionado a las finanzas públicas es la decisión de subsidiar el consumo de combustibles (Rojas, 2008). Al respecto refiere que los precios de éstos eran fijados por la Secretaría de Hacienda atendiendo a los niveles de inflación, pero con el objeto de

¹¹ Al respecto el Banco Mundial ha puesto como ejemplo los casos de Canadá, Chile, Colombia y Noruega, donde el Estado cobra un derecho de cerca de 70% sobre el petróleo denominado *royalty*, mientras se carga a la industria con tasas efectivas de impuestos de 8, 7, 27 y 0%, respectivamente.

proteger a los consumidores se abandonó dicha política afectando a Pemex y al fisco con crecientes subsidios que, acumulados al día de hoy, superan lo que se espera alcanzar con la reforma fiscal aprobada en 2007. Por lo que según Rojas, aún antes de abandonar la política de flotación, ya existían diferencias entre los precios internacionales y los domésticos, por ejemplo, de enero de 2004 a enero de 2005, el precio de la gasolina regular en las entidades estadounidenses del Golfo de México creció 25% contra 4% en México. Tal escenario lleva al ex director de la empresa a aseverar que esa situación aumentará las presiones sobre las finanzas públicas, acentuará su dependencia de los recursos petroleros, incentivará artificialmente el consumo de energía y distorsionará la toma de decisiones.

Propuestas legislativas sobre el régimen financiero de Pemex

A partir de la LVIII Legislatura, se han interpuesto ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión 10 iniciativas para plantear cambios al artículo 27 constitucional en materia de petróleo. De tales propuestas, una fue dictaminada negativamente por la Comisión de Puntos Constitucionales y las restantes continúan pendientes. De éstas últimas, tres están relacionadas con la explotación del gas natural; otras tres abordan el tema de la prohibición de la participación de particulares en materia de exploración, explotación, concesiones y contratos; otra propuesta versa acerca de la explotación de recursos naturales en territorios transfronterizos; y por último dos iniciativas tocan el tema del aprovechamiento de los recursos naturales en el ramo.¹²

Asimismo, en el lapso que media entre las legislaturas LVIII y la actual, las propuestas de modificación a la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios y a la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, ascienden para la primera normatividad referida a 16 iniciativas y 26 para la segunda.

¹² Una revisión de las propuestas de reforma constitucional en la materia, en donde se examinan sus alcances, orígenes y estado del trámite legislativo de las mismas, es abordada en González (2008, 23-28).

Considerando que al menos una veintena de disposiciones normativas constituyen el marco legal del sector petrolero, se puede afirmar que existe un número significativo de iniciativas en ambas Cámaras encaminadas a proponer diversas adecuaciones al régimen jurídico de la empresa. Por los alcances de este documento, se consideran aquí sólo las iniciativas que se abocan a plantear reformas a su régimen financiero y que llegaron a alcanzar mayores consensos entre los diversos grupos parlamentarios o cuyo grado de avance en términos de proceso legislativo es comparativamente mayor a otras propuestas.

Con estas características se ubica una iniciativa que además de pretender la reforma al artículo 27 constitucional, persigue cambios a la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo, a la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios y a la Ley Federal de Derechos. Dicha propuesta fue presentada por el senador Luis Alberto Rico Samaniego, del PAN, y llegó a ser aprobada en la Cámara de Diputados en octubre de 2004, aprobándose también con diversas modificaciones en el Senado un mes más tarde, siendo devuelta a la Cámara de Diputados y dictaminada de nuevo por ésta en noviembre del mismo año, quedando pendiente desde entonces.

Esta iniciativa publicada en la *Gaceta Parlamentaria* el 21 de octubre de 2004 se caracterizó por establecer una diferencia de tasas impositivas con las que se gravarían los hidrocarburos existentes, es decir, los que se encuentran en yacimientos con reservas probadas y desarrolladas, a diferencia de la tasa fiscal aplicable a los hidrocarburos que resulten de nuevas inversiones en pozos e instalaciones petroleras.

Asimismo, en esta iniciativa se propuso que el crudo existente pagaría una tasa que iría de 35.1 a 74.8% en función del precio de venta; y el crudo nuevo pagaría una tasa de 25%. Tal criterio de diferencia perseguía que la empresa desarrollara tareas de exploración en nuevos yacimientos. Igualmente se planteaba que el gas existente pagaría una tasa de 15%, mientras que la del gas nuevo sería de 10 por ciento.

Otra de las propuestas que alcanzó un grado considerable de consensos legislativos y que pretendía la modificación del régimen financiero de la empresa, fue una minuta de la Cámara de Senadores que

planteaba modificaciones al Capítulo XII del Título Segundo de la Ley Federal de Derechos y que fuera publicada en la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados el 4 de mayo de 2005.

Esta minuta fue dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados en junio de 2005, y una vez turnada al Ejecutivo federal, fue devuelta por éste a la Cámara de Diputados con diversas observaciones en septiembre de 2005. Se dictaminó de nuevo en octubre del mismo año, quedando pendiente el resto del trámite legislativo a partir de entonces.

Las propuestas contenidas en dicha minuta del Senado, desecharon el enfoque que separaba la producción de crudo y la de gas, así como los hidrocarburos existentes y nuevos que proponía la Cámara de Diputados, al tiempo que mantenía el esquema que establecía las contribuciones de Pemex Exploración y Producción en la Ley Federal de Derechos, y las del resto de las empresas subsidiarias en la Ley de Ingresos de la Federación.

Las propuestas de la minuta del Senado en lo referente a Pemex Exploración y Producción incluían, entre otras, las modificaciones siguientes.

En primer término, se buscaba la aplicación de una tasa variable al Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos, que dependería del precio observado de la mezcla mexicana de exportación en el año correspondiente, sobre el valor de la producción extraída, menos las deducciones permitidas, que incluirían un costo límite de 6.5 dólares por barril de petróleo crudo y de 2.7 dólares por millar de pies cúbicos de gas no asociado. La tasa variaría en un rango de 78.68 a 87.81%, dependiendo del precio de la mezcla mexicana en 2006, y después de una fase de transición de cuatro años se convertiría en una tasa única de 79% de 2010 en adelante.

Igualmente la propuesta pretendía la fijación de un Derecho sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización, el cual debería pagarse sobre el valor de la producción de crudo extraída que sería de entre 1 y 10%, dependiendo del precio de la mezcla mexicana de exportación, siempre que la misma excediera de 22 dólares por barril.

De la misma forma, se buscaba el establecimiento de un Derecho Extraordinario sobre la Exportación de Crudo, el cual sería pagado so-

bre el valor de las exportaciones, con un porcentaje de 13.1 en caso de que el precio de la mezcla mexicana de exportación excediera el precio presupuestado por el Congreso.

La minuta senatorial pugnaba por deducir del Derecho Ordinario el 0.2% del valor anual de los hidrocarburos extraídos para destinarlos a la investigación científica y tecnológica del Instituto Mexicano del Petróleo. Otro punto destacado de la propuesta, perseguía destinar 0.01% para apoyar las actividades de fiscalización petrolera que llegara a realizar la Auditoría Superior de la Federación.

La pretensión de modificar el régimen legal de Pemex a fin de que se convirtiera en una Sociedad de Interés Público y permitir así la participación accionaria de inversionistas, de las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores) o del Sindicato Petrolero, era uno de los objetivos de la iniciativa presentada en diciembre de 2002 por los diputados Guillermo Hopkins Gámez y Omar Fayad Meneses de la bancada del PRI. Esta propuesta, enfocada al régimen financiero de la empresa, pretendía la modificación y adición de diversas disposiciones de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios y perseguía la captación de inversión nacional para capitalizar a la empresa, establecer un consejo con empresarios y miembros de la sociedad civil para la toma de decisiones.

Otra de las características de la propuesta, visible en la *Gaceta Parlamentaria* del 15 de diciembre de 2002, era que Pemex tuviera el carácter de organismo público descentralizado, constituido bajo el régimen legal de Sociedad de Interés Público, en donde su capital social se dividiría en acciones series A y B. La primera representaría 90% del capital social y la segunda el 10% restante, restringiéndose la titularidad de constancias de la serie B del capital social a personas físicas de nacionalidad mexicana y a las Afores, otorgando además al sindicato petrolero constancias de participación de hasta 2% del capital social de la empresa. La propuesta pretendía modificar la integración del Consejo de Administración de la empresa, incorporando consejeros designados por el Ejecutivo federal y ratificados por la Cámara de Senadores.

Con alcances similares, el 28 de abril de 2005 el senador Genaro Borrego Estrada del PRI, presentó otra propuesta por medio de la cual

se reformarían diversas disposiciones de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. La propuesta perseguía que Pemex operara bajo el régimen legal de Sociedad de Interés Público y que se le dotara de autonomía técnica y de gestión.

La propuesta de Borrego Estrada plantea que el capital social de la empresa se divida en series A hasta por un monto de 80% del capital social y acciones B hasta por un monto de 20% del mismo, en donde el gobierno federal podría afectar los derechos patrimoniales de los títulos de la serie B, que se adjudicarían a través de Nacional Financiera. Igualmente la propuesta persigue que los titulares de las acciones tendrían como requisito ser personas físicas de nacionalidad mexicana y no poseer más de 0.5% del capital social de la empresa, con la excepción de su sindicato, de las sociedades cooperativas, las universidades y las Afores, las cuales en su conjunto no podrían poseer más de 10% del capital social.

Encaminada a plantear reformas sobre los criterios de integración del Consejo de Administración de Pemex, otro punto de la iniciativa referida plantea que dicho órgano colegiado se forme por 15 miembros: dos de los cuales serían nombrados por el sindicato; dos por el Ejecutivo federal; uno será el director general de Pemex; y ocho serían consejeros designados por el Ejecutivo federal de una terna de 12. Dicho órgano colegiado emitiría las políticas de contratación y definiría los criterios para la adquisición de bienes, prestación de servicios, proveeduría y para designar al órgano de control interno.

Presentada una propuesta más sobre el tema el 9 de agosto de 2001 por el diputado priísta Manuel Medellín Milán, ésta pretende la reforma de diversas leyes en materia fiscal y administrativa, con el objeto de establecer un derecho sobre explotación de petróleo que debería ser diferente en cada uno de los principales campos petroleros del país, siendo más alto donde los costos de producción son menores y más bajo donde los costos son mayores.

En la propuesta aludida se plantea también la posibilidad de garantizar un presupuesto de exploración y recomponer en forma gradual la situación financiera de la empresa, reservando para ésta un dólar por barril para un fondo de exploración y otro dólar para mejorar su situa-

ción financiera. Igualmente busca fijar un impuesto que no grave todos los excedentes que genere la empresa, reduciéndose el ingreso por derechos petroleros.

Otros de los rasgos de la iniciativa aludida van enfocados a la desregulación de la burocracia de la empresa a aspectos fiscales y de contraloría, con el objeto de proponer que su Consejo de Administración establezca las bases, procedimientos y reglas conforme a los cuales las subsidiarias de la empresa deberán contratar sus adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos, obras y servicios. De la misma forma, busca fortalecer al Consejo de Administración otorgándole facultades para ratificar o rechazar el nombramiento del director general.

La diputación priísta de Tabasco presentó en mayo de 2005 una iniciativa más que atiende los temas financieros y de organización interna de la empresa. La propuesta busca la reforma y adición de diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo, con el objeto de crear un Consejo Nacional del Petróleo, que ejercería el dominio directo de la nación sobre los hidrocarburos, en donde dicha instancia tendría, entre otras facultades, la de asignar directamente a Pemex los terrenos para la exploración y explotación, otorgando los permisos para el reconocimiento y exploración superficial.

En esa propuesta, la empresa tendría atribuciones para proponer al Ejecutivo federal la emisión de declaratorias para el establecimiento de las zonas petroleras, llevar el inventario de las mismas, requerir los trámites de expropiación de terrenos. De igual forma, se buscaría permitir la participación de los gobiernos estatales en la toma de decisiones sobre la empresa, puesto que el Consejo lo integrarían representantes tanto del Ejecutivo federal y del Poder Legislativo, como de los gobiernos de los estados petroleros del país.

Las iniciativas que se detallan previamente, sólo son relativas al régimen financiero de Pemex, ya que como se indicó antes, se han presentado otras que persiguen modificar diversos aspectos inherentes a la empresa.¹³

¹³ Entre las disposiciones legales que más concurrentemente son materia de propuestas legislativas en la Cámara de Diputados, destacan las iniciativas para reformar la Ley General de Deuda Pública; la Ley Federal de Entidades Paraestatales;

De las propuestas descritas con anterioridad, es posible identificar que respecto a las distintas iniciativas en materia de régimen administrativo y financiero de la empresa, se identifica un común denominador que tiene tres vertientes principales: *a)* la intención de otorgar una mayor autonomía financiera a Pemex; *b)* establecer cambios en la normatividad administrativa de la empresa en lo relativo a las inversiones, obras públicas y adquisiciones, para establecer en su lugar políticas autorregulatorias; y *c)* modificar la integración y las atribuciones del Consejo de Administración de la empresa a fin de otorgarle nuevas y mayores facultades de decisión.

Algunas de las diferentes propuestas presentadas ante el Poder Legislativo implicarían, entre otras cosas, integrar a los actuales organismos subsidiarios de la empresa para consolidarlos en una nueva estructura verticalmente centralizada, en donde sus organismos subsidiarios tendrían la figura de órganos desconcentrados, así como la eventualidad de excluir a la empresa de la aplicación de la normatividad en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público para que su Consejo de Administración tenga la facultad de establecer políticas autorregulatorias en el ramo.

En ese sentido, se ha pretendido fijar para Pemex la obligación de informar al Congreso sobre sus principales resultados operativos y financieros y establecer que su Consejo de Administración tenga mayores facultades en materia financiera y operativa, en lo referente a la autorización del presupuesto, de proyectos de inversión y del nivel de endeudamiento. Asimismo, se ha pretendido que la empresa pueda diseñar también su proyecto de presupuesto y su propuesta de endeudamiento. Igualmente se busca que mediante la aprobación del Congreso, se incorpore a consejeros independientes en su Consejo de Administración, así como a representantes de entidades federativas.

Otras propuestas van encaminadas a reducir o suprimir los trámites que la empresa tiene que llevar a cabo ante la Secretaría de Hacienda, para que le sean autorizados sus proyectos de inversión, así

la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, entre otras.

como la posibilidad de integrar un órgano de vigilancia formado por representantes de la Secretaría de la Función Pública, esto buscando dar mayores atribuciones a la Comisión Reguladora de Energía y a la Secretaría de Energía, para que regulen los procesos productivos y los estándares de calidad de la industria petrolera. Lo anterior enfocado a transformar a Pemex en un organismo que opere bajo el régimen de sociedad de interés público, cuyo capital accionario pueda aportarse a un fideicomiso para que el público adquiera derechos sobre los mismos.

Conviene tener presente que algunas de las propuestas contenidas en las diferentes iniciativas presentadas ante el Congreso de la Unión, guardan coincidencias o disensos respecto al paquete de reformas en materia energética presentada el 8 de abril de este año por el Ejecutivo federal ante el Senado de la República, paquete que incluye cambios a la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo, una iniciativa de Ley Orgánica de Pemex, otra sobre una Ley de la Comisión del Petróleo, así como propuestas de reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, propuestas en donde, entre otras cosas, se destaca la posibilidad de que lleguen a darse inversiones particulares en las áreas de refinación, transporte, almacenamiento y distribución de petróleo y petroquímicos.¹⁴

Algunas de las propuestas del Ejecutivo remiten a los planteamientos de diferentes iniciativas presentadas previamente ante el Congreso por legisladores de diferentes bancadas –como los temas de las estructuras administrativas y de fiscalización de la empresa– o la propuesta para redefinir su Consejo de Administración. Asimismo la propuesta del Ejecutivo federal prevé la creación de comités técnicos de apoyo a ese Consejo y la instauración de la figura de comisarios de Pemex como responsables del manejo de los dividendos de los “bonos ciudadanos”, propuesta esta última consistente en la emisión de títulos de crédito que se entregarían directamente a personas físicas mexicanas a través de las Afores, de los fondos de pensiones o de las

¹⁴ Las propuestas señaladas han sido objeto de severos cuestionamientos sociales y han motivado diversos desencuentros y conflictos legislativos entre las diversas fracciones parlamentarias en ambas cámaras.

sociedades de inversión, así como por otros intermediarios financieros que colocarían en el mercado dichos bonos ciudadanos hasta por un monto de 5% del total de la deuda de corto y largo plazos de la empresa.¹⁵

La iniciativa plantea también el otorgamiento de nuevas atribuciones a la Secretaría de Energía como entidad reguladora del mercado del sector en el país y pretende reestructurar la Comisión Reguladora de Energía, permitiendo la participación privada en ésta y proponiendo la creación de una Comisión del Petróleo.

La exposición de motivos correspondiente a las propuestas de reforma a la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo, presentada por el Ejecutivo ante el Senado de la República en abril de 2008, plantea, entre otras cosas, que Pemex requiere “aprovechar de manera eficiente el apoyo de terceros” en la construcción de refinerías, en la atención a la demanda del gas y de petroquímica y, sobre todo, lo que se refiere a transporte, almacenamiento y distribución de petrolíferos. De igual forma destacan los razonamientos que a criterio del Ejecutivo justifican la necesidad de autorizar a la empresa en la celebración de los denominados “contratos de maquila”, convenios que se pactarían en el área de refinación y autorizarían la contratación de servicios asociados a la refinación del petróleo.

Uno de los planteamientos más controvertidos de la propuesta del Ejecutivo plantea “que en las actividades de transporte, almacenamiento y distribución de los productos derivados de la refinación, del gas y de la petroquímica básica, puedan participar los sectores social y privado, mediante un régimen de permisos administrativos”, propuesta que se incorpora en la redacción de un nuevo artículo 4 de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo, el cual permitiría, en los hechos, la contratación con terceros de los servicios de refinación de petróleo, así como la posibilidad expresamente señalada en el párrafo tercero del artículo referido, de que los particu-

¹⁵ El tema de los llamados *bonos ciudadanos* ha provocado un escepticismo particular, al conocerse que al menos 10 días antes de que el Ejecutivo federal presentara su iniciativa de reforma energética, desde la Bolsa Mexicana de Valores se filtró información a diversos banqueros y especuladores bursátiles sobre la naturaleza y alcances de dicho instrumento financiero.

lares construyan, operen y sean propietarios de los ductos, instalaciones y equipos empleados en el transporte, almacenamiento y distribución de gas, de los productos que se obtengan de la refinación del petróleo y de petroquímicos básicos.

Por otra parte, y en lo que se refiere a los planteamientos sobre el régimen financiero de la empresa, el Ejecutivo envió el 14 de mayo de 2008 a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, una iniciativa de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos, la cual fue remitida a la Cámara de Diputados para su dictamen en la Comisión de Hacienda.

Como vertiente principal de la propuesta, puede identificarse la pretensión de establecer incentivos especiales cuando la empresa explote yacimientos petroleros con características determinadas como los ubicados en aguas profundas. Tales incentivos buscan que se establezca una carga fiscal menor mientras más compleja y tardada sea la exploración y explotación de yacimientos. Así, la propuesta prevé tres tipos de derechos: el de extracción de hidrocarburos –que ya existe actualmente y que establece iguales cargas impositivas para cualquier proyecto de explotación– y dos nuevos: uno que sería especial para los campos ubicados en el llamado Paleocanal de Chicontepec –también conocido como Proyecto Aceite Terciario del Golfo–, y otro para campos situados en aguas profundas.

Para este último caso, los derechos serán 100% deducibles durante los procesos de exploración y explotación y, de acuerdo con la propuesta, tales derechos se comenzarían a cobrar hasta el ejercicio fiscal en el que el petróleo extraído forme parte de la producción reportada por Pemex.

En la exposición de motivos de la propuesta se señalan, entre otras cosas, que “Es necesario contar con un régimen fiscal que facilite la exploración y explotación de campos de extracción de petróleo crudo y gas natural en las zonas en las que, por sus características geológicas especiales, requieren de mayores inversiones, como es el caso de los ubicados en el Paleocanal de Chicontepec y en aguas profundas”.

Las modalidades y los alcances de esta propuesta generaron diversas reacciones que se suman a los posicionamientos observados en el proceso consultivo organizado por el Senado de la República con moti-

vo de la reforma energética. Así, junto a las posturas de legisladores, líderes de opinión y académicos, diversos especialistas en materia fiscal y energética han expresado su parecer al respecto contribuyendo al debate público de un tema que lleva implícito un alto impacto social y que ha generado un notable interés en la opinión pública y en los sectores especializados.¹⁶

Cifras y datos en el análisis legislativo del tema

Las propuestas legislativas que en diversos momentos se han presentado para plantear adecuaciones o reformas al régimen financiero de Petróleos Mexicanos, han sido acompañadas de diversos estudios de diagnóstico, argumentos técnicos y valoraciones políticas encaminadas a tratar de justificar la necesidad de modificar la estructura, el manejo presupuestario, el trato fiscal o la orientación administrativa de la empresa.

Algunos de los temas que han sido materia de examen reiterado sobre el régimen financiero de Pemex se enfocan a abordar aspectos como los pasivos laborales, la situación en materia de pensiones de la empresa, la relación entre inversión y carga fiscal, el superávit de operación y el patrimonio de la empresa, el trato fiscal, el pago de impuestos, derechos y aprovechamientos pagados por ésta al erario público y la dependencia de las finanzas públicas respecto a los ingresos petroleros, entre otros rubros.

Innegablemente los temas anotados constituyen aspectos esenciales a examinarse en el proceso de debate sobre los hidrocarburos nacionales, aunque en un proceso integral de la revisión normativa sobre la empresa –al igual que las propuestas sobre su régimen finan-

¹⁶ Al respecto, el experto en mercados petroleros de la consultoría Bursamétrica, Ignacio Cedillo, indicó que la iniciativa del Ejecutivo tiene como objetivo alentar la inversión privada, pero sin un beneficio directo para Pemex y que la propuesta se debió incluir en el paquete legislativo enviado al Congreso en marzo pasado, para que fuera incorporada en los debates celebrados en el Senado de la República. Cedillo estimó que si verdaderamente se quisiera beneficiar a Pemex, se le debió bajar en la misma proporción la carga fiscal que pesa sobre la empresa y que no le

ciero-, serían aspectos cruciales para definir el futuro de ésta, la revisión de los fundamentos constitucionales de los hidrocarburos, así como la definición del papel que deben desempeñar los capitales privados en la industria petrolera nacional.

De igual forma, serían definatorios en una revisión integral del marco legal sobre el tema los aspectos inherentes a la geopolítica del petróleo, la función del mismo como detonante del desarrollo nacional, los yacimientos transfronterizos, los lineamientos sobre investigación y tecnología de los hidrocarburos, de la misma manera que resultaría necesaria la revisión de los indicadores de transparencia y rendición de cuentas de la empresa, de su política de adquisiciones, arrendamientos y fiscalización interna, así como el examen de los criterios en materia de licitaciones o donativos y el escrutinio de las transferencias financieras de la empresa a su sindicato y de éste a las campañas electorales, también la investigación del funcionamiento de las empresas filiales integradas a Pemex Internacional, entre otros temas.

En ese contexto, es oportuno destacar algunos datos sobre diversos rubros que han sido materia de trato cotidiano en los medios y que por su naturaleza y sus alcances pueden resultar de utilidad en la revisión legislativa del tema.

Reasumiendo algunas de las aseveraciones anteriores, se ha afirmado (Rojas, 2008) que por razones técnicas y de seguridad la quema de gas a la atmósfera ha sido una práctica generalizada en la industria petrolera. Éste autor señala que durante el sexenio pasado, Pemex logró disminuir de manera sensible dicha quema, y afirma que de haberse podido inyectar de nuevo dicho gas a los yacimientos o aprovechándolo comercialmente en su totalidad, el valor del mismo durante ese periodo hubiera ascendido a 5 766 millones de dólares. La Gráfica

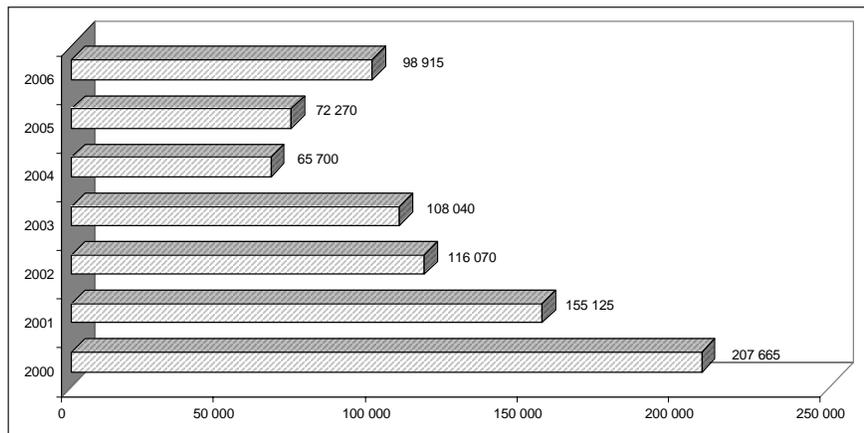
permite desarrollarse. Sobre el mismo tema, Miguel García Reyes, especialista en temas geopolíticos del petróleo, consideró que la iniciativa de reforma fiscal para Pemex sólo ocasionará una polarización de los dos principales grupos que buscan, por un lado, la apertura del sector energético a la inversión privada y, por el otro, que Pemex sea la palanca del desarrollo. En términos geopolíticos y desde la perspectiva de García Reyes, la propuesta va a violentar el debate y a polarizar a la sociedad, como está ocurriendo en Bolivia y Venezuela. Véase *La Jornada* (2008).

1 permite advertir la evolución de la cantidad de gas que durante el lapso de 2000 a 2006 ha sido quemado sin haber tenido una ganancia financiera o sin haber sido objeto de algún proceso de transformación.

En relación directa con lo anterior, el anuario estadístico 2006 de la división Pemex Exploración y Producción, señala la cantidad de gas natural que es enviado directamente a la atmósfera. A diferencia de los datos contenidos en la Gráfica 1, que indicaban el gas que es quemado, las cifras del Cuadro 1 muestran las cantidades de gas que son enviadas de manera directa.

Algunas de las razones que podrían explicar las cifras anotadas, se sustentan en que desde comienzos de la década de 1990 se decidió iniciar un proceso de privatización de las instalaciones estatales y

Gráfica 1. Gas quemado a la atmósfera
(millones de pies cúbicos)



Fuente: Rojas, 2008, 52.

Cuadro 1. Gas natural enviado a la atmósfera
(millones de pies cúbicos)

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
569.5	545.1	425.3	317.8	296.3	179.8	198.3	285.7

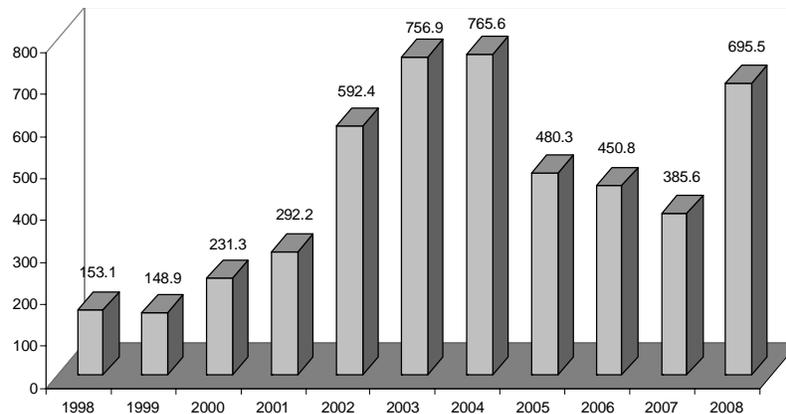
Fuente: Pemex, 2006.

que por esa misma política de fomentar la inversión y los negocios privados, se redujo sólo a nueve el número de petroquímicos básicos reservados al Estado (Ibarra, 2008). Desde entonces, y de acuerdo con Ibarra, el esfuerzo de Pemex se limita a terminar instalaciones, efectuar mantenimientos, y procurar la venta de las plantas al sector privado, por lo que así se explica, desde la perspectiva de quien fuera titular de la SHCP en el sexenio 1976-1982, la decisión de cancelar diversas inversiones en complejos petroquímicos que permitirían un aprovechamiento del gas y de los líquidos del gas del yacimiento de Cantarell.

De ahí que sea de tener en cuenta el volumen de las importaciones de gas natural efectuadas por nuestro país en la última década. La Gráfica 2 muestra el comportamiento de dicha variable en este rubro.

En concordancia con las tendencias internacionales que permiten esperar un crecimiento constante en la demanda del mercado de las gasolinas, es de preverse también que a nivel nacional los requerimientos de ese combustible continúen aumentando, principalmente por los crecientes requerimientos del sector del autotransporte. De acuerdo con el diagnóstico de Pemex, presentado el 30 de marzo del

Gráfica 2. Volumen de las importaciones de gas natural (millones de pies cúbicos diarios)

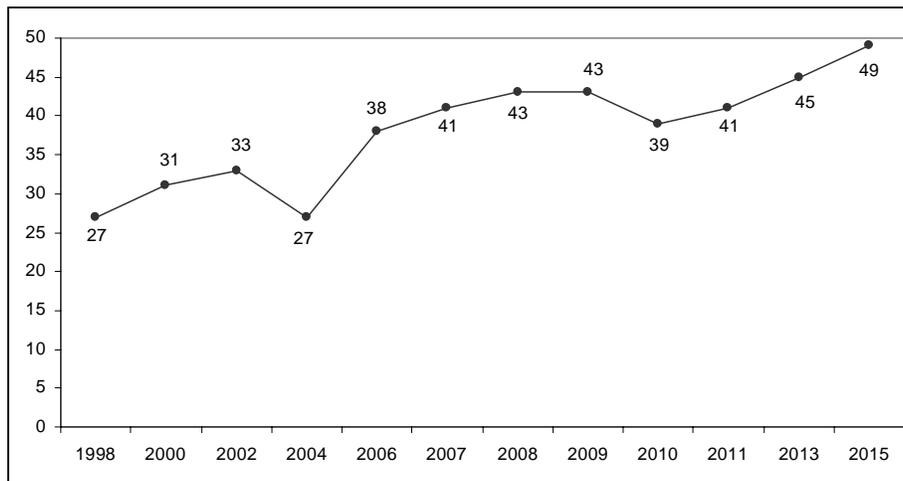


Fuente: Elaboración con datos de Pemex (2008a).

año en curso (Secretaría de Energía, Pemex, 2008), aunque la producción de gasolinas en el país se ha mantenido constante de manera relativa durante los últimos años, las importaciones representan para 2008 más de 40% del total del mercado. Tal situación se ilustra en la Gráfica 3.

Según la tesis que sostiene la existencia de un fenómeno intencionado de descapitalización de Pemex (Ibarra, 2008), se ha aseverado que dicho proceso ha sido brutal y se ha producido de manera sistemática y deliberada desde hace tres o cuatro lustros, por lo que cabe preguntarse acerca de los motivos de este fenómeno, ya que la empresa, pese a sus ineficiencias, no ha dejado de generar utilidades o márgenes amplísimos entre sus ingresos y gastos propios y en donde los rendimientos operativos han subido nueve veces entre 1995 y 2006 y las utilidades antes de impuestos van de 68.9 a 584.4 miles de millones de pesos corrientes en el mismo lapso. Otro elemento a considerar según Ibarra, es el hecho de que los impuestos para la empresa se

Gráfica 3. Evolución y pronóstico de la importación de gasolina consumida en México (porcentajes)



Nota: Los datos a partir de 2010 incluyen la reconfiguración de la refinería de Minatitlán a partir de 2010.

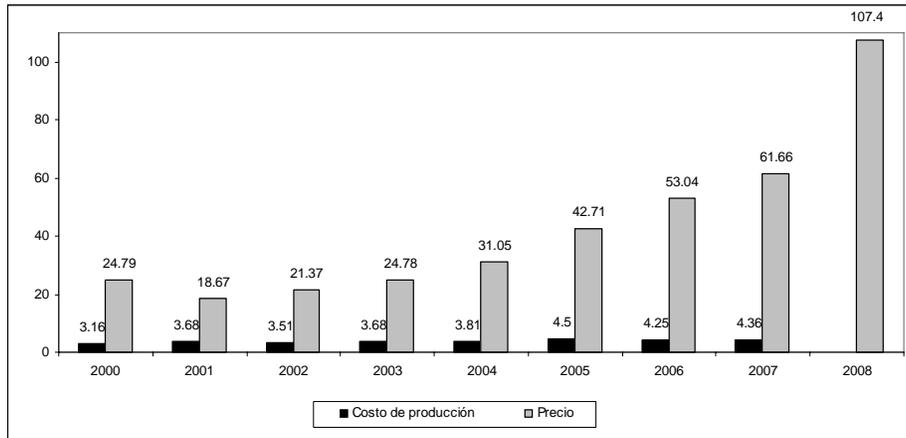
Fuente: Elaboración con datos de la Secretaría de Energía y Pemex (2008, 82).

han acrecentado de 74.9 a 582.9 miles de millones de pesos en igual periodo, o si se examina acumulativamente Pemex ha cedido la totalidad de las rentas petroleras al aportarle al fisco casi tres billones de pesos o tres trillones de dólares entre 1995 y 2006. Concluye Ibarra señalando que pocas son las empresas petroleras en el mundo que generan márgenes tan altos de utilidades y ninguna cubre impuestos tan elevados hasta generarle pérdidas.

Derivado de las anteriores afirmaciones, es de tener presente el contraste que existe entre las cifras relativas al costo de producción del petróleo crudo de exportación en México respecto al precio de venta del mismo insumo en los últimos años.

La Gráfica 4 muestra la evolución que a partir de 2000 ambas variables han tenido y en donde es posible advertir la diferencia que a manera de renta petrolera existe entre los dos indicadores anotados y que por su importancia es un factor financiero-contable esencial para poder establecer la rentabilidad o no de una empresa. En dicha gráfica advertimos el monto correspondiente al costo de producción del hidro-

Gráfica 4. Costo de producción y precio de venta del petróleo crudo en México (dólares por barril)



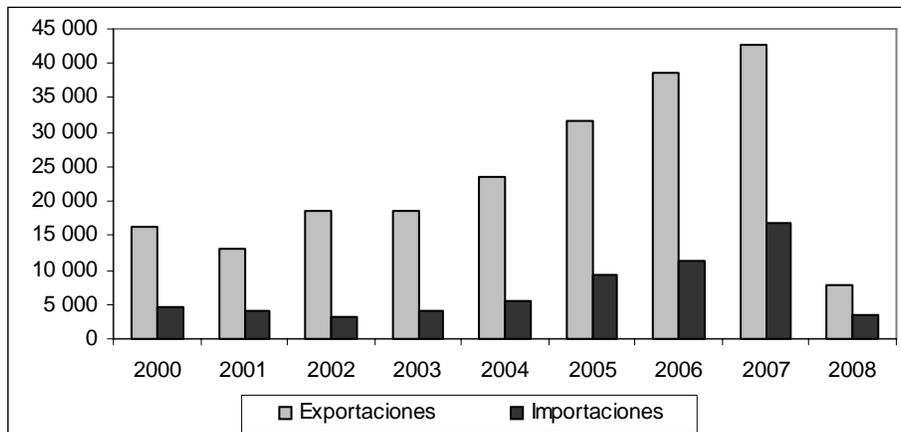
Nota: Para 2008 se toma el precio de cotización de la mezcla mexicana de exportación al 30 de mayo. El costo de producción para 2008 no está disponible.

Fuente: Elaboración con datos de Pemex (2008b).

carburo entre 2000 y 2007; tal monto, como puede apreciarse, se mantiene relativamente constante entre 3.1 y 4.5 dólares por barril en el periodo anotado y en contraparte se aprecian las constantes variantes al alza de los precios de venta del carburante en el mismo periodo, precio que en los últimos años ha alcanzado cotizaciones récord y que augurarían en otro contexto unas finanzas más sólidas y boyantes.

Es de tener presente que la vulnerabilidad o fortaleza financiera de una empresa están en gran medida determinadas por sus balances externos. En el caso de Pemex y atendiendo a este indicador contable tal y como se aprecia en la Gráfica 5, el valor de las exportaciones petroleras mexicanas –pese a alcanzar máximos históricos en los últimos siete años–, se confrontó con el hecho de que las importaciones de la empresa tuvieron asimismo un crecimiento constante en el mismo periodo, ello por las crecientes necesidades nacionales de productos petrolíferos, gas natural y petroquímicos, insumos que también alcanzaron precios máximos históricos en el mismo lapso, y que motivaron que –de acuerdo con datos contenidos en el propio informe de gobierno del Ejecutivo Federal (Presidencia de la República, 2007)–, el volumen de las importaciones de productos petrolíferos, gas natural y

Gráfica 5. Valor del comercio exterior de hidrocarburos y sus derivados (millones de dólares)



Nota: Las cifras para el 2008 son hasta el mes de febrero.

Fuente: Elaboración con datos de Pemex (2008c).

petroquímicos, ascendiera para 2007 a 30% de la producción total de la empresa, confirmando una tendencia ascendente a partir de 2003, en donde la proporción anotada fue de 12.8%, pasando a 21% en 2005 y a 23% en 2006. Lo anterior implica que porcentajes cada vez más crecientes de los ingresos petroleros que nuestro país obtiene por la venta de crudo, regresan al exterior para solventar la adquisición de productos con valor agregado que Pemex no procesa o que no industrializa por su propia cuenta.

Una vertiente complementaria de lo anotado anteriormente se tiene al examinar el tema de Pemex Internacional: sobre el particular y de acuerdo con Ramón Alberto Garza, de las 11 empresas filiales que constituyen Pemex Internacional, sólo dos son mexicanas y las restantes se encuentran constituidas en paraísos fiscales de Europa y el Caribe, con el argumento legal de que se busca proteger de litigios internacionales el patrimonio de la paraestatal, pero ocasionando que personas extranjeras aparezcan como propietarios de las mismas y dando lugar a que los estados financieros de varias de tales empresas no pasen por el propio Consejo de Administración de Pemex, entre otras cosas.¹⁷

Comentarios finales

Existe total coincidencia en los diferentes actores nacionales acerca de la necesidad de sentar las bases para acceder a modernizar la industria petrolera del país. Esa premisa resulta más específica cuando dicha modernización está condicionada a una profunda reestructuración del régimen financiero de la empresa, en donde las aristas del debate consideren el examen de la reorientación de los recursos generados por Petróleos Mexicanos para asignarlos a áreas determinadas de la cadena productiva petrolera, áreas que desde hace tiempo exigen altos niveles de inversión como la exploración, refinación o al transporte.

¹⁷ El tema de la constitución y funcionamiento de las empresas integradas a Pemex Internacional, así como las presuntas desviaciones en su patrimonio y manejo, pueden consultarse en Garza (2008, 2-8).

Por ello, una reforma de carácter integral sobre el papel de Pemex en el proceso de transformaciones sociales y el futuro de nuestro país, debe incluir, de manera necesaria, factores complementarios al tema estrictamente financiero de la empresa.

No son recientes los cuestionamientos alusivos a que la industria del petróleo en México ha dejado de cumplir con una función estratégica en el fomento del desarrollo nacional, ni son aisladas las opiniones acerca de que Pemex ha erosionado su funcionalidad como herramienta esencial en el sistema de planeación democrática de nuestro país y, por el contrario, son coincidentes las perspectivas de quienes consideran a la industria de los carburantes nacionales como un afluente garantizado de exacciones fiscales cuyos ingresos le han permitido al Estado equilibrar sus finanzas y posponer de manera indefinida una reforma fiscal de mayores alcances.

Tal situación ha propiciado un escenario cuya gravedad ha sido denunciada desde hace tiempo por infinidad de estudiosos del tema y confirmada en fechas recientes por el diagnóstico de la empresa elaborado por la propia Secretaría de Energía y por Pemex.

Una de las alternativas que se ha querido interpretar como respuesta frente a esa problemática son las propuestas del Ejecutivo federal, las cuales implicarían cambios legislativos que hacen posible la asociación con capitales privados para invertir en la industria de los hidrocarburos en tareas de transporte, almacenamiento y distribución de gas y de los productos que se obtengan de la refinación del petróleo o de petroquímicos básicos, al tiempo que permite a particulares la posibilidad de ser propietarios de ductos, instalaciones y equipos.

Esa propuesta ha colocado como nunca antes en la sociedad el examen y el debate de un tema que es de crucial importancia para el futuro de la nación y que ha situado a los ciudadanos, medios de comunicación y actores políticos del país en posiciones claramente definidas y evidentemente antagónicas.

Las reacciones que la propuesta del Ejecutivo federal ha tenido tanto en la sociedad como en el propio Congreso de la Unión han dejado varias enseñanzas.

En principio una de las observaciones que se desprenden de la fase inicial del proceso legislativo encaminado al examen de la propuesta

gubernamental sobre el petróleo es que frente a un tema determinante para el futuro de la nación y cuya esencia está estrechamente ligada a los conceptos de independencia y soberanía nacionales, debe meditar sobre la necesidad de diseñar mecanismos que trasciendan los procesos parlamentarios establecidos y que además, se explore la conveniencia de concebir e implementar herramientas de consulta ciudadana que permitan construir consensos sociales más amplios de los que permiten los mecanismos parlamentarios prevalecientes.

La construcción del futuro nacional –además de transitar por las vías de los recursos energéticos estatales–, debe considerar en ese contexto el papel de otros factores que antes no tenían un papel tan definitorio, como la geopolítica y la dependencia tecnológica, al tiempo que se hace indispensable una reflexión serena sobre la naturaleza y el papel que de ahora en adelante desempeñarán los medios masivos de comunicación electrónica, los representantes de los grupos de poder y los cabilderos o *lobbyistas* en el proceso legislativo en su conjunto.

Si bien es cierto que es determinante para el desarrollo nacional el examen legislativo de las alternativas para hacer frente a los problemas financieros de Pemex y el diseño de nuevos escenarios para la empresa en el terreno fiscal, también es igualmente importante que el Congreso tenga la visión necesaria para diseñar mecanismos de discusión parlamentaria que permitan afrontar en el futuro cuestiones que –como en el caso del actual debate sobre el petróleo–, han demostrado la necesidad de innovar y concebir formas de involucrar a la sociedad en el examen y discusión de temas decisivos para definir el futuro de la nación.

Bibliografía

Bassols Batalla, Narciso (2006), *Las etapas de la nacionalización petrolera*, Porrúa, México.

CEFP (2007), “Marco general de Petróleos Mexicanos 2000-2008, CEFP/099/2007”, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, México.

- Garza, Ramón Alberto (2008), “El hoyo negro de Pemex”, *Reporte Índigo*, núm. 78.
- González Rodríguez, José de Jesús (2008), “Posiciones y propuestas sobre Pemex a 70 años de la expropiación petrolera”, *Reporte CESOP*, núm. 10, marzo, Cámara de Diputados, México.
- Ibarra, David (2008), “El desmantelamiento de Pemex”, *Revista Forma*, edición II, enero-febrero, México.
- La Jornada* (2008), “Con dedicatoria a empresas extranjeras, la propuesta fiscal del Ejecutivo para Pemex, beneficia a compañías como Halliburton, dicen expertos”, Sección Nacional, 16 de mayo.
- Pemex (2008a), *Estadísticas operativas, indicadores petroleros, comercio exterior, volumen de las importaciones de productos petrolíferos, gas natural y petroquímicos*, México.
- (2008b), *Los estados financieros de Petróleos Mexicanos, sus Organismos Subsidiarios y Compañías Subsidiarias elaborados conforme a Normas de Información Financiera*, disponibles en www.pemex.com.
- (2008c), *Indicadores petroleros. Valor del comercio exterior de hidrocarburos y sus derivados*, México.
- (2007), “Historia, naturaleza y actividades de Petróleos Mexicanos, organismos subsidiarios y empresas subsidiarias”, en *Informe anual 2006. Balances generales consolidados de Pemex*, México.
- (2006), *Anuario estadístico 2006 de la división Pemex Exploración y Producción, Gas Natural, Distribución de Gas Natural*, México.
- Presidencia de la República (2007), Primer Informe de Gobierno, Anexo estadístico, volumen de las importaciones de petrolíferos, gas y petroquímicos de Pemex como proporción de su producción, México, p. 182.
- Quiroz, Juan Carlos (2004), “Recursos naturales e ingresos fiscales en México: retos presupuestarios y sector energético”, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México.
- Rojas, Francisco (2008), “La reforma energética factible”, Fundación Colosio, México.
- Secretaría de Energía/ Pemex (2008), “Diagnóstico, situación de Pemex. Evolución y pronóstico de las importaciones de gasolinas incluyendo proyectos de ejecución”, México.

Vargas Suárez, Rocío (2008), “El TLCAN a 14 años de distancia, una evaluación del sector energético mexicano”, *Revista Digital Universitaria*, vol. 9, núm. 5, mayo, en: www.revista.unam.mx (fecha de consulta: 2 de junio).

