

Políticas petroleras en Colombia y México. Un análisis comparado.

Puyana Alicia.

Cita:

Puyana Alicia (2010). *Políticas petroleras en Colombia y México. Un análisis comparado*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/612>

**EL PETRÓLEO Y EL CRECIMIENTO
ECONÓMICO MEXICANO.
¿A DÓNDE SE FUE ESA RIQUEZA?
Alicia Puyana¹**

GOBERNANZA ENERGÉTICA II

**"TRABAJO PREPARADO PARA SU PRESENTACIÓN EN EL V CONGRESO
LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA,
ORGANIZADO POR LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE CIENCIA
POLÍTICA (ALACIP). BUENOS AIRES, 28 A 30 DE JULIO DE 2010."**

¹ Profesora Investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -
FLACSO -(México). apuyana@flacso.edu.mx

EL PETRÓLEO Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO MEXICANO. ¿A DÓNDE SE FUE ESA RIQUEZA?

Alicia Puyana²

Resumen

México es un país que exporta petróleo más no es un país petrolero ni su economía está petrolizada, dado el peso de este producto en el PIB, el empleo y las exportaciones. Por la participación preponderante de la renta petrolera en el recaudo fiscal reviste las características de petrolero. La economía política de la riqueza petrolera es la de estado rentista y su uso no se ha aprovechado en bien de la nación. Hoy México enfrenta el peligro del agotamiento de las reservas probadas y la incapacidad de reformar la política para permitir su renovación. La crisis fiscal impondrá el cambio de urgencia y quizás preservando los privilegios establecidos.

I Introducción

Desde el descubrimiento del primer pozo petrolero en territorio mexicano, a inicios del siglo XX, el petróleo ha estado presente en el quehacer político mexicano. Al comenzar la Primera Guerra Mundial, México era el tercer productor mundial y hacia 1921 suplía el 20 % de la demanda global de crudo. Los descubrimientos de campos más eficientes en Texas y en Venezuela, desactivaron la exploración y la reposición de reservas, lo que indujo, junto con otros factores, a la nacionalización del recurso en 1938 y a la creación de la empresa estatal Petróleos Mexicanos (Pemex). En 1973, las reservas de crudo eran sólo 2.800 millones de barriles y al mediar la década de los años setenta, México era importador neto.

Con Cantarell, uno de los campos más grandes del mundo, descubierto a inicios de los años 70 y que ha producido cerca de 15 mil millones de barriles, se inició una nueva etapa en la historia petrolera del país. Cantarell alimentó la percepción de sería finalmente factible superar las restricciones al crecimiento económico pues proveería los recursos indispensables para impulsar la modernización. Renovó también la relevancia mexicana para la seguridad energética de Estados Unidos (EUA).

La nueva etapa petrolera se desarrollaría en condiciones diferentes: la crisis de la deuda marcaría la redefinición de las fronteras económicas del Estado y países miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), y varios

² Profesora Investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -
FLACSO -(México)

otros, China y Rusia, por ejemplo, abrieron su industria a las inversiones extranjeras e iniciaron la unificación del mercado petrolero mundial. Este proceso concluiría con el derrumbe del campo socialista y la privatización, a inicios de los años noventa, de muchas empresas petroleras mundiales, como la British Petroelum, TOTAL, REPSOL y ENI.

Desde el estallido de la crisis de la deuda, en 1982, la economía mexicana se embarcó en cambios que transformaron su modelo de desarrollo. Pemex no escapó a esta corriente. Las reformas en Pemex sugieren las mutaciones del papel asignado al sector energético durante la sustitución de importaciones. Se redujeron los subsidios al consumo de energía industrial, se desincorporó, sin los resultados buscados, la petroquímica; se abrió a la inversión privada la generación y transmisión eléctrica y se liberaron las importaciones, el transporte, la distribución y el almacenamiento de gas natural y la construcción y posesión de gasoductos. Se ajustó la contabilidad y la valoración de las reservas a parámetros mundiales y se dividió a Pemex en cinco empresas semi-autónomas y los precios de transferencia entre éstas se referenciaron a los internacionales. Un catalizador de estos cambios fue el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN), por el cual México abrió a licitación internacional las compras estatales del sector energético. No obstante, el régimen del sector petrolero *aguas arriba* (exploración, desarrollo y extracción de crudo), y el carácter rentista del Estado permanecieron inmutables.

A pesar de los ingentes recursos generados a la economía nacional por su industria petrolera entre 1974 y 2008, más de 1.67 billones de dólares constantes de 2007, PEMEX no ha renovado reservas al ritmo de la extracción ni invertido en petroquímica y gas. Las causas de la parálisis en la renovación de las reservas, en las inversiones en la industria petroquímica y en el abultamiento de la deuda, varían según los analistas: para unos es el régimen que consagra el patrimonio nacional del recurso y el monopolio estatal de su aprovechamiento; para otros es la carga tributaria que extrae de la empresa toda ganancia.

La política petrolera mexicana está delimitada por elementos externos e internos, nuevos y antiguos. Cada factor ejerce presión sobre el gobierno mexicano buscando, por una parte, cambios en la política de producción y exportaciones y, por la otra, reformas constitucionales que permitan las inversiones privadas en exploración, producción y distribución de hidrocarburos. Entre los factores externos figuran: la evolución del mercado internacional y las estrategias de inversión y ventas de la OPEP y de los

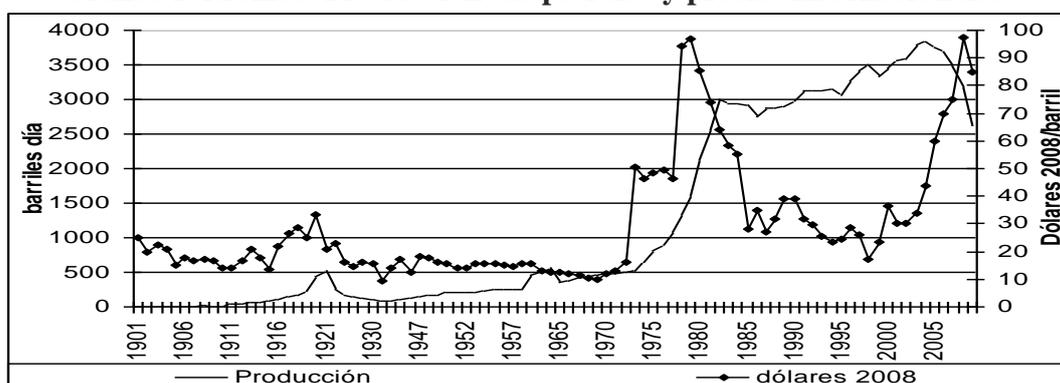
productores no miembros de ésta; los cambios en las políticas energéticas de los países miembros del TLCAN, y el interés de E.U. en la conformación de un mercado energético en el marco del TLCAN para apuntalar su seguridad energética. Los factores internos emanan de la interpretación y el uso de la tradición jurídica que establece la propiedad nacional del subsuelo; la dependencia del fisco nacional de la renta petrolera; el poder del sindicato de Pemex y los intereses creados en los ámbitos regional y nacional, públicos y privados que se resumen en una puja por agrandar el pastel de la renta petrolera y aumentar sus tajadas de éste.

Este trabajo explora el desempeño del sector petrolero mexicano desde los años ochenta a la fecha y el uso de la renta por el Estado. El período escogido marca la entrada en producción de Cantarell y con ella la introducción de las exportaciones como el criterio rector para definir cuánto petróleo producir y qué proporción exportar. En este período se usa el petróleo como mecanismo anticíclico y se inician los cambios en la política energética que reducen el papel de Pemex como proveedor exclusivo de gas y energía eléctrica. En medio de esta ola de cambios, se intensifica la extracción de la renta petrolera a Pemex y la reducción de los ingresos fiscales tributarios directos.

II La evolución del mercado energético mundial y la producción mexicana

A inicio de los años setenta, la política de la OPEP elevó la rentabilidad en regiones de costos relativamente elevados, como México, específicamente Cantarell. En estas condiciones se dio el viraje hacia la acelerada producción de crudo. De producir un poco menos de medio millón de barriles al día (b/d), se pasó a más de un millón y medio b/d en 1979 y a tres millones en 1982. La producción se mantuvo aún después de la caída de los precios luego del nivel récord de 1979. Gráfico No 1.

Gráfico 1. México: Producción¹ de petróleo y precios internacionales².



1= miles de barriles diarios. 2= dólares de 2008 por barril

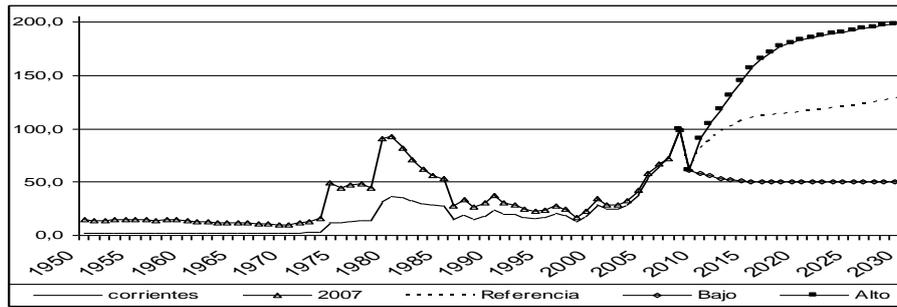
Fuentes: Producción (1901-1958 y 1959-2006): PEMEX, *Informe Anual*, varios números; Precios: BP (2009).

La extracción de crudo se expandió a tasas que superaban con creces la demanda interna y se intensificaron las exportaciones, como se verá adelante. A partir de 2005 la producción decae drásticamente, por el agotamiento de Cantarell y la ausencia de nuevos descubrimientos. La producción de petróleo, por arriba de los tres millones b/d se realiza en un ambiente de bajos precios de crudo e inicia el declive cuando las cotizaciones se recuperan. Las proyecciones de la Agencia Internacional de Energía (AIE) y del Departamento de Energía de los E. U. sugieren que la producción decaerá y se mantendrá cerca a 2.4 millones b/d hacia el 2030

Para desarrollar su estrategia petrolera, México debe observar el mercado petrolero mundial. México es tomador de precios y las inversiones que hagan los países de la OPEP afectarán la rentabilidad de sus inversiones. Cuando el país tiene otras fuentes de divisas y acumula reservas internacionales, reservar el crudo para el mercado interno puede ser una opción válida ante la perspectiva de recursos limitados, consumo nacional creciente y precios ascendentes. Las políticas de control del calentamiento global, de ahorro de energía y de sustitución de hidrocarburos por biocombustibles son factores a considerar, pues pueden estimular otras fuentes energéticas y desvalorizar las reservas. Esta es una opción remota.

El siglo XXI se inició con un choque de demanda que parecía incontrolable que, en 2008, elevó los precios del crudo 99.7 dólares constantes de 2007 el barril, similares a los registrados en 1980 (Blas, 2007). El crecimiento de la demanda lleva a vaticinar que las cotizaciones se mantendrán elevadas, aunque crecerán a menor ritmo. El escenario que la Agencia de Información de Energía de E. U., 2009 (EIA por su sigla en inglés) considera más factible es el de precios de referencia (Gráfico 2). En 2013 los precios de referencia serían similares a los registrados en 2008 y no muy lejanos a los de 1980 y en en la década de los años en 2030 alcanzarían 130 dólares constantes de 2007 el barril, cerca de un 60% por encima del nivel récord de 1979.

Gráfico 2. Precios internacionales del petróleo 1960-2030 (en USD constantes de 2007).



Elaborado por los autores. Fuentes: EIA (2009); BP (2009).

Mientras las alzas de precios de los años setenta se originaron en choques de oferta, la actual se origina en choques de demanda. China, junto con India y otros países asiáticos, responden por el 58 % del incremento de la demanda mundial. Por el lado de la oferta, la escalada de los precios internacionales de petróleo resulta de la escasa capacidad no utilizada de la OPEP, 1,3 millones de b/d, menos del uno por ciento de la producción cuando debería rondar el 5 % de la producción mundial de crudo y el 7 % refinación (Mabro, 2006, Puyana 2006) y por la escasez de descubrimientos económicos fuera de la OPEP.

Las proyecciones de precios se basan en presupuestos plagados de incertidumbres. La así denominada guerra al terrorismo, la invasión a Irak, la inestabilidad en el Medio Oriente, la política del gobierno de Chávez y otros países que han asumido el control estatal de los hidrocarburos, o los huracanes que afectaron a Estados Unidos en 2005, incrementaron las dudas sobre la oferta. Se cuestiona cuántos años más podrán China e India sostener las tasas de crecimiento y de expansión de su demanda de crudo de los últimos 20 años. Los precios señalados arriba, implican que la OPEP incremente su producción en 21,5 millones de b/d y produzca en el 2030 unos 56,8 millones b/d. La oferta de crudo de los no miembros de la OPEP se expandirá al 50% del crecimiento de su demanda y la OPEP cubriría la mayor parte del incremento de la demanda mundial, según la Agencia Internacional de Energía, AIE (AIE, 2009; OPEP, 2007). La demanda de estos recursos puede presionar las tasas de interés y reducir las inversiones, dependiendo de las perspectivas de precios. Por otra parte, es lógico esperar que se repitan los efectos sobre la oferta y la demanda de petróleo que se generan cuando los precios se mantienen altos durante un período relativamente largo. Esos efectos son, entre otros: un creciente poder de los Estados petroleros y de sus empresas que imponen restricciones a las multinacionales; avances tecnológicos en exploración y desarrollo que conducen a nuevos hallazgos, como los recientes en Brasil. También se

generan avances por el lado del consumo de energía en menor consumo por unidad de GDP y en sustitución de fuentes energéticas, incluidos los bio-combustibles y la energía nuclear (Barnaby y Kemp, 2007). Por otra parte, la crisis financiera actual desaceleró el consumo de combustibles, desarmó los planes de inversión y postergó nuevas iniciativas a la espera de la recuperación de la actividad económica y de la demanda de crudo.

III La renta petrolera y su apropiación: cómo se usa el “patrimonio de la nación”

El manejo petrolero, y el papel de éste en el desarrollo socioeconómico mexicano, forman parte del debate político en torno a la definición de la responsabilidad del Estado en garantizar el bienestar de la nación. Para la sociedad mexicana, el gobierno debe garantizar el cumplimiento del mandato constitucional de usar el petróleo como factor de desarrollo – satisfacer a precios competitivos la demanda de productos energéticos del sector productivo y de los hogares – y evitar la inestabilidad ocasionada por los fenómenos meteorológicos o por los desajustes entre la demanda y la oferta que, cíclicamente, ocurren en el mercado internacional; así como cubrir los elementos que afectan la estabilidad de los precios y del abasto (la capacidad de extracción, refinación y producción); asegurar la introducción de nuevas tecnologías y la creación de fuentes alternativas de energía y la protección ambiental.

En la política petrolera instrumentada por el gobierno, a partir de Cantarell, hay dos estrategias: extraer de Pemex la máxima renta posible, sin miramientos de las necesidades de reproducción de su capacidad productiva o los daños ambientales o los desajustes macroeconómicos por la revaluación; y obtener recursos para resolver los cuellos de botella fiscal y de recursos externos. La tasa de explotación se desasoció del crecimiento de la demanda interna, incrementando las exportaciones a mayor velocidad que ésta (Cuadro 1). Los aumentos en la producción (más del 3.000 % entre 1965 y 2008, se han dirigido a las exportaciones, pues el consumo interno creció a un ritmo considerablemente inferior. De exportar el 16 por ciento de la producción en 1965, se pasó a vender en el exterior el 51% de la producción en 1980 y el 64.6% en 2008. Los efectos de estas estrategias sobre Pemex son el agotamiento de las reservas probadas y el estrangulamiento financiero.

Cuadro 1. Evolución de la actividad petrolera mexicana (1965-2008)

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2006	2008	Cambio 2008/00	Cambio 2008/1965
Reservas Probadas*	5	6	3	47	55,6	51,3	48,8	26,9	12,9	12,9	0,5	-87,1
Producción**	362	487	806	2129	2912	2977	3065	3450	3683	3157	0,9	3057,0
consumo doméstico**	302	419	676	1033	1239	1456	1650	1883	1960	2039	1,1	1939,0
exportaciones**	60	68	130	1096	1673	1521	1415	1567	1723	1118	0,7	1018,0
Éxpts en % de produc.	16,6	14,0	16,1	51,5	57,5	51,1	46,2	45,4	46,8	64,6	1,4	-35,4

Cálculos realizados por los autores. Fuente: Pemex Anuarios Estadísticos y BP (2009).

3.1. El mexicano, un Estado rentista

La legitimidad de consagrar como patrimonio nacional las reservas de crudo y de gas y el monopolio estatal de su explotación se sustenta en el uso de los hidrocarburos en pro del mejoramiento del nivel de vida de la población. El gobierno debe labrar la tierra para “sembrar el petróleo” y asegurar el crecimiento cuando las reservas se agoten. Las funciones desarrollistas atribuidas al petróleo marcan la política de absorción y uso de la renta y son parte de la política fiscal y de la puja distributiva.

Para medir en qué grado se utilizó la riqueza petrolera de acuerdo a los postulados de la Constitución, es necesario medir el tamaño y el valor de la producción de crudo. Cuantificaremos estas variables para el período 1974-2006, que cubre el inicio de la producción de Cantarell hasta su parcial declive. Se establecerá también el tamaño de la renta que ha captado el fisco hasta 2008. No intentaremos medir el impacto en la economía y nos limitamos a señalar el uso que el gobierno le ha dado.

Cantarell permitió, elevar la producción de crudo durante 1974-2008 al 14,5 % anual, muy por arriba de la tasa registrada entre 1950 y 1974 (7,1 % anual) y mucho más que el crecimiento del PIB. Entre 2006 y 2009 ha declinado la producción, de 3,7 a 2.6 millones b/d y las exportaciones, de 1.7 a 1.1 millones b/d, por la necesidad de atender el mercado nacional. Esta diferencia señala la bonanza de cantidades aportada por Cantarell³ (Gavin, 1991 y Puyana y Romero 2009). La producción acumulada al 2008 fue 35.9 miles de millones de barriles, por un valor de un 1.61 billones de dólares constantes de 2008 lo que equivales a 1.01 billones de dólares corrientes⁴ (Cuadro 2). La producción anual promedio alcanzó mil veinticinco millones de barriles que, en dólares de 2008 alcanzó un valor anual de 45.9 miles de millones de dólares.

Cuadro 2. México. Volumen y valor de la producción de crudo durante 1974-2008.

³ Este tema se trabaja en Puyana y Romero (2008)

⁴ Para el valor se usaron los precios internacionales WTI (*West Texas Intermediate*)

TOTAL 1974-08 Promedio Anual	VOLUMEN*		VALOR PRODUCCION **	
	Millones b/año		Corrientes	Const. 2008
	3586.5	1025	1.0601	1.607
		30.3	45.9	

Cálculos realizados por los autores. Fuentes: PEMEX *Informe Anual* (varios años); BP (2009).

*Millones de barriles al año. ** Miles de dólares.

3.2 Sobre el uso de la renta petrolera

Del cuadro 3 emergen hechos preocupantes sobre el incremento de los ingresos petroleros brutos, la escalada de precios, el volumen del crudo exportado y las diferencias entre el precio programado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el efectivo (Cuadro 3, líneas 1 y 2). Estos elementos determinan la renta que obtiene el fisco a través de los impuestos a Pemex⁵.

La diferencia entre el precio efectivo y el programado (Cuadro 3 línea 3) subió de 5,8 dólares/b en 1990 a 37,7 dólares/b en 2008 y, en ese mismo período, la renta captada por el estado ascendió, de 9.900 a 62.3 miles de millones de dólares constantes de 2008: un crecimiento del 475,8 % (línea 7). Los precios observados se triplicaron y los programados crecieron 2,5 veces mientras que la diferencia entre unos y otros se cuadruplicó. La diferencia entre los precios efectivos y los programados es absorbida por el gobierno e invertida, de acuerdo a criterios discutidos con el legislativo pero fijados por el ejecutivo⁶. Pemex no se beneficia de los precios al alza (línea 1).

Cuadro 3. La política económica en el manejo del petróleo mexicano (1990-2008).

Año	1990	2000	2004	2005	2006	2007	2008	Cto**	Cto***	
Precio del crudo mexicano US\$/b	1	18.8	24.8	31.1	42.7	53.0	61.6	84.4	348.7	18.4
Precio programado US\$/b	2	13	16	29.3	23.0	31.5	42.5	46.6	258.5	13.6
Diferencia de precios US\$/b	3	5.8	8.8	1.7	17.6	21.5	19.1	37.7	550.7	29.0
Ingresos totales de Pemex*	4	19.6	50.6	68.7	79.7	97.6	104.5	98.2	400.8	21.1
Deudas como % activos de Pemex	5	23.2	71.1	96.9	96.5	96.7	96.2	97.8	321.7	16.9
Utilidades antes de impuestos*	6	11.4	28.9	40.8	46	57.7	60.6	48.7	327.4	17.2
Impuestos federales a PEMEX*	7	9.9	31.1	42	49.9	53.6	62.3	57.0	475.8	25.0
Utilidades post impuestos*	8	1.6	-2.1	-1.2	-3.9	4.2	-1.7	-8.3	-617.4	-32.5
Impuestos como % del ingreso total	9	50.5	61.5	61.1	62.6	54.9	59.6	58.1	15.0	0.8
Impuestos en % de utilidades pre-impuestos	10	86.8	107.6	102.9	108.5	92.8	102.8	117.0	34.7	1.8

*miles de millones de dólares; ** crecimiento período *** crecimiento año

A= cambio anual promedio. B= Tasa de crecimiento acumulada. *= miles de millones de dólares

Fuente: Elaboración propia basada en Pemex, Anuarios Estadísticos, varios años

⁵ Este tema se trabaja en Puyana y Romero (2008)

⁶ J. A. Rojas Nieto: "De nuevo el nuevo régimen fiscal de PEMEX", La Jornada (23/10/2005), consultado en <http://www.jornada.unam.mx/2005/10/23/029a1eco.php>

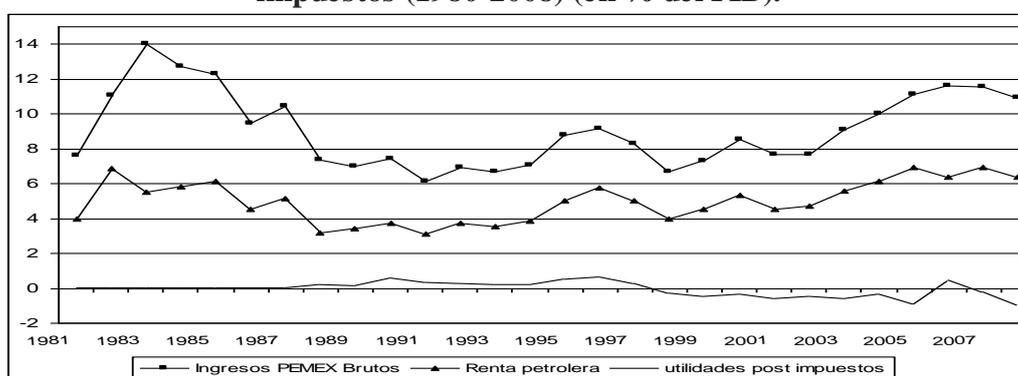
Las utilidades netas antes de impuestos (línea 6) se convierten en pérdida (línea 8) después del pago de los impuestos. La intensa extracción de recursos es clara: en 1990 los impuestos pagados por la estatal petrolera fueron 7.000 millones de dólares y representaron el 9 % del ingreso neto total de Pemex. En el 2008, ascendieron a dólares 62.3 miles de millones o el 58, % del ingreso total de la empresa y el 117 % de las utilidades antes de impuestos. En 2008, la subida de los precios y del ingreso elevó el déficit de la empresa, por el impuesto superior que paga Pemex por los recursos derivados de precios efectivos superiores a los programados, a los cuales se aplica la tasa de Aprovechamiento sobre Rendimientos Excedentes (ARE). La primera prioridad del gobierno en la administración del patrimonio nacional es maximizar la renta y aliviar las cuentas fiscales.

En el 2005 y también 2008, se redujo tasa de Aprovechamiento sobre Rendimientos Excedentes (ARE) y se dejaron mayores recursos para Pemex. Esa modificación es evidente por los resultados de 2006, en los cuales se aprecia que Pemex tuvo utilidades luego de impuestos por 4.100 millones de dólares, pues los impuestos, por primera vez desde 2000, fueron menores a las utilidades antes de impuestos. Los efectos de la reforma se anularon al exigir a Pemex superávit fiscal y en 2007 se retorna a una extracción de impuestos superiores a los ingresos brutos, situación que perdura hasta lo que va transcurrido del 2009 (Pemex, Informe Financiero, 2009). Los informes financieros de Pemex de 2007 y 2008 (y lo que va transcurrido del 2009) confirman que las reformas fiscales no han mejorado la situación fiscal de Pemex, ya que los recursos transferidos al fisco superaron en varios puntos porcentuales a los rendimientos antes de impuestos de esos dos años (líneas 7 y 10 del Cuadro 3).

En 2008, la deuda total de Pemex representó el 91,5 % del activo de la empresa ascenso importante desde 1990 cuando las deudas sólo comprometieron el 23,5 % de éste. La razón entre el ingreso antes y después de impuestos de Pemex (línea 10 cuadro No. 3), oscila entre 0,1 % y -0,1 %, mientras que para las manufacturas es 0,40 % y en transporte 0,62 % (Puyana, 2006). Si, como en otros países, se estableciera una carga fiscal a Pemex más cercana a la de otras actividades (por ejemplo alrededor del 30 % de las utilidades), se liberarían recursos para que Pemex invirtiera sin recurrir al crédito tan intensamente. La carga tributaria de Pemex es una de las mayores del mundo. En efecto, durante 1995-2008, pagó, el 106 % de las utilidades antes de impuestos. Los gravámenes ascienden al 30 % en Inglaterra, 40 % en los E. U. y alrededor del 70 % en Libia.

La renta que capta el estado y las utilidades de Pemex después de impuestos, como proporción del PIB, se ilustran en el Gráfica 3. La renta petrolera ascendió del 0.5 por ciento del PIB, en 1980 a cerca del 7 por ciento en 1984 y ha oscilado desde el año 2003 al 2008, entre el 6 y el 7 por ciento del PIB (SHCP, 2009). Es una proporción importante del ingreso nacional, con capacidad de afectar la demanda agregada, la tasa de cambio y la evolución de la economía, pero que drena los recursos y obliga a Pemex a endeudarse.

Gráfico 3. Ingresos petroleros, renta petrolera y utilidades de Pemex post impuestos (1980-2008) (en % del PIB).



Fuente: Puyana y Romero (2009).

Varios factores pueden mermar los ingresos fiscales petroleros: reducción de la producción y de los precios; mayores costos de producción y caída de los recaudos por impuestos. Esta eventualidad obligaría al gobierno a reducir el gasto público, básicamente el corriente, dada la baja inversión pública o generar más recursos de otras fuentes. Una mayor captación tributaria se lograría por la vía de: ampliar la base tributaria eliminando la tasa cero a los alimentos y medicinas; controlar la evasión, eliminar los regímenes tributarios especiales, o elevando los tributos directos. Los dos últimos gobiernos no lograron que el legislativo aprobara sus iniciativas, que consistían en eliminar las tasas cero, reducir las tasas más altas a la renta y compensar con transferencias monetarias a los grupos sociales más pobres, la pérdida de ingresos por la eliminación de la tasa cero. El gobierno de Calderón presentó su reforma tributaria, sin incluir la tasa cero, pero integró otras medidas (Contribución Empresarial a la Tasa Única (CETU), eliminación del crédito al salario y el IVA a las universidades privadas), que despertaron el rechazo de la oposición política, por los efectos regresivos, y del sector empresarial, por su probable impacto negativo sobre la rentabilidad, las

inversiones y la generación de empleo⁷. Ninguna propuesta ha incluido la modificación de la tributación de Pemex. En el programa de ingresos para 2010 tampoco se aprobó la eliminación de la tasa cero a alimentos y medicinas y se elevó el precio programado del crudo, para reducir el déficit fiscal y no se redujo la carga impositiva a Pemex.

La renta petrolera que capta el gobierno permite al Estado un nivel de gasto público importante sin elevar la tributación directa al capital. La “petrolización” de las cuentas fiscales es una transferencia de parte de la renta petrolera hacia esos sectores que pagan menos impuestos de los considerados normales internacionalmente (OCDE, 2006). Dada la inestabilidad de los precios y la incertidumbre sobre las reservas, debería ser una prioridad reducir la dependencia de las cuentas fiscales de los ingresos petroleros. La gravedad de la petrolización de la fiscalidad mexicana se comprende al considerar que siendo Pemex tomadora de precios, pues no tiene el poder de mercado para imponerlos, el precio del crudo mexicano es una variable que escapa al manejo gubernamental y su ingreso y capacidad de gasto vienen a depender de las decisiones de los países con poder de mercado, especialmente Arabia Saudita y otros de la OPEP.

En 2008, descontados los impuestos pagados por Pemex, el ingreso fiscal total sólo representó el 9 % del PIB, el más bajo de la OCDE y de los países petroleros. En 2008, los impuestos a Pemex representaron el 44.3 % del ingreso fiscal total y el 130,5 % de los recaudos por impuestos a la renta. Según el gobierno, la tributación de Pemex en el 2006, representó el 171,7 % de dicho ingreso (Cuadro 4). Se nota la caída de la participación de Pemex en las cuentas fiscales por el descenso de la producción.

Cuadro 4. Efectos de la política tributaria en las finanzas de PEMEX.

	1990	1993	2000	2005	2006	2007	2008
Impuestos a Pemex en % del ingreso fiscal total	37.3	27.2	36.8	42.1	49.8	44.4	44.3
Impuestos a Pemex en % del ingreso tributario total	51.9	53.3	50.2	68.7	68.7	64.8	63.0
Impuestos a Pemex en % del impuesto a la renta	73.7	135.1	136.1	138.3	171.7	130.5	134.9
Inversión Pública en % del impuesto de Pemex	nd	nd	nd	27.9	23.6	58.6	48.7
Invers. Direct de Pemex en % de los impuestos	7.1	11.2	5.9	1.6	3.4	2.6	3.1
PIDIREGAS* en % de los impuestos			8.9	13.1	13.8	15.9	20.4
Impuestos de Pemex en % transferencias a estados				186	219.6	93.9	88.8
Transf. a estados % de los impuestos a Pemex	20	20		53.8	45.5	106.4	112.6

* Inv. Financiadas por los proveedores

Elaboración de los autores. Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Estados Financieros de la Nación*; PEMEX, *Informe Anual* (varios años).

IV Cómo se gasta la renta petrolera

⁷ El Universal (27/06/2007), “CETU desata polémica Hacienda-empresarios” consultado en: www.el-universal.com.mx/finanzas/58585.html

Hasta inicios de los años ochenta, antes de las reformas, se consideraba que la renta petrolera derivada del diferencial de costos de producción de México y de los exportadores menos eficientes, se debía transferir a toda la cadena productiva para asegurar la industrialización y el surgimiento de las manufacturas intensivas en energía y en productos petroquímicos. Tenía Pemex que garantizar el suministro de energía a precios no referenciados a los internacionales. Las cotizaciones internas reflejarían el costo marginal de producción y sólo incorporarían las utilidades marginales para así garantizar la ventaja competitiva. Con el nuevo modelo de desarrollo esta política cambió en las preferencias del ejecutivo, especialmente de las autoridades hacendarias y monetarias. Los cambios no han sido aceptados por todos los grupos sociales ni todas las fuerzas políticas.

Por ejemplo, repetidamente el gobierno mexicano ha establecido precios internos de los productos petroleros y del gas natural por debajo de los internacionales, como lo hiciera durante 1975-1987 (Gavin, 1991) y poco antes del huracán Katrina, cuando aprobó un subsidio general para el gas natural. Pemex debe asumir los costos de estos apoyos bajo el argumento de que no constituyen subsidio ya que el precio de venta, si bien es inferior al internacional, no es menor a los costos de producción nacionales⁸. Pueden no ser subsidios estrictamente hablando, pero sí constituyen una transferencia de la renta a los consumidores, intermedios y finales, de gas y de combustibles,.

Los grupos empresariales más poderosos están más interesados en mantener el *status quo* que en la total o parcial privatización de Pemex⁹. Ante un ente totalmente privatizado no lograrían intervenciones públicas para obtener subsidios directos o encubiertos en los precios de los combustibles o de los insumos para la industria petroquímica, ni independizar, en el largo plazo, las cotizaciones internas de gas de las vigentes en el mercado estadounidense. En contradicción con esta posición se encuentran, por una parte, sectores del partido de gobierno y del PRI y los grupos empresariales con capacidad de invertir en exploración, producción refinación y exportaciones de crudo y gas.

⁸ Canales Clariond (5/10/2006), “Mantener el subsidio al precio del gas natural y licuado, recomienda Canales Clariond”, La Jornada, Octubre 5 de 2006, Economía, consultado en: www.jornada.unam.mx/2006/10/05/035n2eco.php

⁹ Slim Carlos: “El Estado debe ser propietario de Pemex, plantea el empresario”, La Jornada (15/02/2006), consultado en: <http://www.jornada.unam.mx/2006/02/15/029n3eco.php>

La profundización del federalismo fiscal es parte de la democratización del país. La renta petrolera se ha convertido en la principal fuente de las transferencias a los Estados y los poderes locales están interesados en maximizar la renta petrolera, acelerar la extracción y las exportaciones de crudo, lograr la mayor descentralización en el uso del ingreso petrolero y la total autonomía en el uso de las transferencias. Desde las reformas políticas adoptadas a mediados de los años noventa, que reforzaron la autonomía fiscal de los Estados, parte de la renta petrolera se canaliza a los gobiernos regionales. En 2008, las transferencias a los estados comprometieron cerca del 80 % de los impuestos pagados por Pemex (Cuadro 4 y SHCP, 2009).

En 2005 y en el debate sobre el manejo de la “bonanza petrolera”, por el incremento de los precios, fue evidente la contradicción entre los sectores del poder legislativo que proponían la reducción de la carga fiscal a Pemex y los gobiernos locales. En 2005, y por razones electorales, el ejecutivo se alineó con los gobiernos de los Estados, satisfizo sus demandas y la reforma aprobada incrementó las ya elevadas transferencias regionales. Así, según los “criterios generales de política económica” (SHCP, 2007: 174), por las modificaciones a la Ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria, se transfirieron a los Estados cerca de 5.600 millones de dólares lo que representó unos 3 mil millones más que lo aprobado inicialmente en la Ley de Egresos (SHCP, 2007: 174).

La renta petrolera no se invierte. En efecto, entre 2000 y 2008 el gobierno federal sólo invirtió el 26 por ciento del ingreso por renta petrolera y la inversión directa de Pemex decreció sistemáticamente hasta llegar al 3 por ciento de la renta que transfiere al fisco. La renta no se ha utilizado para ampliar la formación bruta de capital fijo, la cual según SHCP se ha estancado desde 1980 en el 22% del PIB (SHCP, 1998 a 2009). Así las cosas, es necesario preguntar ¿a dónde fue el colosal ingreso fiscal petrolero? El Cuadro 5.2 suministra pistas para responder ese interrogante. Durante 2000-2008 el gobierno captó un total de 393,1 mil millones de dólares por impuestos y derechos de petróleo, los cuales crecieron a una tasa anual promedio del 12.6%. El gasto corriente por 840 mil millones de dólares se expandió al 3.7 por ciento anual, mientras que la inversión pública aumentó al 19.7 por ciento anual (entre 2000 y 2006 el gasto corriente creció al 12 por ciento y la inversión sólo al 0.9, mientras la renta lo hizo al 12%). La caída de la renta en 2008 fue seguida por un recorte superior en el gasto corriente y un leve crecimiento de la inversión. De los datos del cuadro 5, resulta evidente que el mayor gasto ineficiente de la renta petrolera tuvo lugar entre 2000 y

2006, ya que fue es período en el cual la inversión pública fue menor y mayor el gasto corriente.

Cuadro 5. México: Uso de los ingresos petroleros fiscales por el gobierno central (2000-2008)

	Renta petrolera		Gasto púb. corriente		Inversión púb.	
	dólares*	Variación**	dólares*	Variación**	dólares*	Variación**
2000	30,6		67,8		7,7	
2001	28,8	-5,9	83,1	22,6	7,3	-5,2
2002	28,4	-1,4	88,3	6,3	7,5	2,7
2003	33,9	19,4	93,2	5,5	7,9	5,3
2004	42,1	24,2	98,8	6,0	8,5	7,6
2005	53,9	28,0	108,8	10,1	7,1	-16,5
2006	57,6	6,9	117,1	7,6	7,9	11,3
2007	62,0	7,7	97,1	-17,0	12,5	58,8
2008	55,8	-10,1	85,4	-12,0	18,3	45,8
Total 00-06	275,3	11,9	657,1	9,7	53,9	0,9
Total 00-08	393,1	12,6	839,7	3,7	84,7	19,7

* Miles de millones. ** tasa de variación promedio anual

Fuente: Cálculos propios basados en Pemex, Anuario Estadístico 2009, consultado el 26 de agosto en:

http://www.ri.pemex.com/files/content/1_AE_COMPLETO.pdf. SHCP: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años, consultado en: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>

Un efecto de la dedicación de la renta petrolera primordialmente al gasto público corriente es la reevaluación de la tasa real de cambio, entre otras cosas, por que este gasto es intensivo en bienes no transables. En 2007, la revaluación del peso era igual a la de 1981, 1986 y 1994, (Puyana y Romero, 2009) que dieron pie a devaluaciones masivas, superiores a la practicada en 2008. La revaluación de la tasa real de cambio genera el efecto traslado de factores, desde los sectores productivos comercializables hacia los no transables, especialmente los servicios y la actividad inmobiliaria (Corden y Neary, 1984).

Conclusiones

México es un país con un rico potencial petrolero y energético no desarrollado plenamente. Sus exportaciones responden por buena parte del superávit comercial. Es una fuente total de recursos fiscales y de empleo. El desarrollo del potencial petrolero y de gas del país oscila entre fuerzas antagónicas: las restricciones constitucionales que consagran el patrimonio nacional del recurso, el monopolio del Estado en su extracción, aprovechamiento y comercialización, por un lado, y los factores externos y los sectores que captan la renta, por el otro. La dependencia de las cuentas públicas de la renta petrolera, hace difícil que se amplíe la capacidad de inversión de Pemex mediante la

liberalización de parte de sus utilidades. Las transferencias de la empresa al fisco cambian de negro a rojo el balance financiero y constituyen una forma de transferir la renta a los sectores a los cuales no se grava en la medida que se necesitaría de no existir este recurso. La falta de inversiones ha inducido el agotamiento de las reservas y a importar parte de los productos petrolíferos que demanda la economía. Ante la imposibilidad de lograr que el Congreso apruebe cambios radicales en la Constitución, el gobierno intenta modificaciones marginales al régimen legal, actuando sobre las leyes reglamentarias e introduciendo diversas modalidades de asociaciones público-privadas, siendo la más reciente e importante los contratos de servicios múltiples.

Por el lado internacional, la influencia viene del mercado y la estrategia de los principales productores y consumidores. Ante una demanda creciente y el decaimiento de la producción y las reservas, la creciente dependencia del crudo importado y la incertidumbre sobre la estabilidad del Medio Oriente, es lógico que Estados Unidos busque que México amplíe su producción para satisfacer mayores proporciones de su consumo futuro. No es claro qué vías use el gobierno estadounidense para lograr un compromiso al respecto. Una alternativa es insistir en la profundización de los acuerdos en energía, en el marco del TLCAN, logrando que México flexibilice la posición adoptada cuando se negoció el tratado.

Aún en el escenario más conservador, las necesidades futuras de inversión para el desarrollo del crudo mexicano, son elevadas; su satisfacción impondrá cambios en los factores que restringen la expansión, ya sea la constitución, para permitir las inversiones privadas, ya sea la política fiscal, para liberalizar parte de las utilidades de Pemex y permitirle invertir directamente. Cualquiera de las opciones que se adopte demanda la reforma tributaria. No es factible vaticinar aún cuál sea la alternativa por la cual se inclinen las fuerzas decisorias del país. La oposición a una más franca apertura a la inversión privada ya se hace sentir, también las voces que la defienden.

Bibliografía citada

- AIE (Agencia Internacional de Energía) (2009). *Mid Term Oil Market Outlook*. Paris: AIE.
- Barnaby F., Kemp J. (2007). "Too Hot to Handle? The Future of Civil Nuclear Power". London: Oxford Research Group, Briefing Paper. Disponible [enero de 2008] en: www.oxfordresearchgroup.org.uk/publications/briefing_papers/pdf/toohottohandle.pdf
- Blas J. (2007), "Falling Dollar Puts Pressure on Opec". *The Financial Times*, 26/07/2007. Disponible [enero de 2008] en: www.ft.com/cms/s/743a52a2-3959-11dc-ab48-0000779fd2ac.html
- BP (British Petroleum) (2009). *Statistical Review of World Energy 2009*. London: BP.

Canales Clariond (5/10/2006), "Mantener el subsidio al precio del gas natural y licuado, recomienda Canales Clariond", La Jornada, Octubre 5 de 2006, Economía, consultado en: www.jornada.unam.mx/2006/10/05/035n2eco.php

Corden, W Max & Neary, J Peter, 1982. "Booming Sector and De-Industrialisation in a Small Open Economy," Economic Journal, Royal Economic Society, vol. 92(368), pages 825-48, December.

Energy Information Agency, International Energy Outlook, 2009, consultado en agosto 15 2009, en <http://www.eia.doe.gov/oiaf/ieo/index.html>

Gavin M. (1991). "The Mexican Oil Boom, 1977-85". Discussion Paper, 548. New York: University of Columbia/Department of Economics.

Gelb A. (Dir.) (1988). *Oil windfalls: Blessing or curse?* New York: Oxford University Press-World Bank.

Mabro R. (2006). "Oil Security and Oil Prices. Implications for Asia", Disponible [enero de 2008] en: http://enenken.ieej.or.jp/en/seminar/aef2005/Doc_Mabro_kityoukouen.pdf

OPEP (Organización de Países Productores de Petróleo) (2007). *World Oil Outlook, 2009*. Disponible [Octubre 26 de 200] en:

<http://www.opec.org/library/World%20Oil%20Outlook/WorldOilOutlook09.htm>

PEMEX, Reporte de Resultados no Dictaminados, Sept 2009, consultado en

<http://www.ri.pemex.com/index.cfm?action=content§ionID=14&catID=12146>

PEMEX, Anuario Estadístico, varios años, consultados en:

<http://www.ri.pemex.com/index.cfm?action=content§ionID=134&catID=122>

02

Puyana A., Romero J. (2009). *México. De la crisis de la deuda al estancamiento económico*. México D.F.: El Colegio de México.

Puyana A, Romero J. (2006). "La convergencia económica y los acuerdos de integración ¿Enseñanzas del TLCAN?", in: J. L. Calva (Coord.), *La economía mexicana bajo el TLCAN. Evaluación y alternativas, Tomo I*. México D. F.: Universidad de Guadalajara-UNAM, 235-268

Puyana Alicia (2006). "Las fuerzas que moldean la política energética mexicana: entre la Constitución y el TLCAN", in: I. Rousseau (Comp.), *¿Hacia La Integración de los Mercados Petroleros en América?*. México D.F.: El Colegio de México, 257-298.

Slim Carlos: "El Estado debe ser propietario de Pemex, plantea el empresario", La Jornada (15/02/2006), consultado en: <http://www.jornada.unam.mx/2006/02/15/029n3eco.php>

SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) (2007). "Detalle del presupuesto de egresos de proyectos de infraestructura productiva, PEMEX, PIDIREGAS". México: SHCP.

SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) (1998-2009). "Criterios generales de Política Económica" Varios años, ocnultado en:

<http://www.shcp.gob.mx/FINANZASPUBLICAS/Paginas/CriteriosGeneralesPoliticaEcon omica.aspx>