

CAPITULO I.

HACIA UNA REFORMA ESTRUCTURAL DE PEMEX.

1.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Hace treinta años, a principios de los años setenta, casi la totalidad de la producción de petróleo se destinaba al mercado interno y se comercializaba a precios muy reducidos. Era, como todavía lo es, la principal fuente de energía en que se basaba el desarrollo del país.

Desde entonces, con base en exploraciones realizadas en Reforma y en la región marina de Campeche -el campo supergigante de Cantarell, entre otros- se advirtió que nuestro país tenía grandes reservas de hidrocarburos por explotar. Para ello ya en esa década se invirtieron grandes sumas en exploración y desarrollo de campos, se planearon y construyeron los grandes complejos petroquímicos y entraron en operación las refinerías de Tula, Salina Cruz y Cadereyta.

Las limitaciones de financiamiento de las inversiones en la industria petrolera comenzaron en 1982, en el entorno de la crisis de pagos al exterior. En ese año y los años siguientes México enfrentó una severa escasez de financiamiento, lo que impuso la necesidad de realizar profundas reformas en su economía, comenzando con el manejo mismo de la política económica.

Esa escasez de recursos de inversión condujo a que, tanto la perforación exploratoria, como la de desarrollo, hayan caído dramáticamente. La primera pasó de 450 a 160 kilómetros perforados por año entre principios de los años setenta y el año 2000. La segunda, de 900 a 600 kilómetros anuales en el mismo periodo.

Sólo para ilustrar, las inversiones en exploración y producción de hidrocarburos, a precios actuales de 2001, cayeron de 13 mil 300 millones de dólares en 1981 a 5 mil 200 millones en el año 2000. De este último monto el 60 por ciento fue financiado con recursos extrapresupuestales.

En resumen, se puede decir que durante los últimos veinte años, PEMEX sólo ha obtenido la mitad de los recursos presupuestales que requería para financiar sus programas, muy conservadores, en esos renglones.

Lo anterior ha provocado una crisis de reservas petroleras que se está extendiendo a la producción, y que ya no debe prolongarse más. La declinación de la producción en algunos campos petroleros es ya una realidad.

Una crisis mayor de reservas y producción petroleras significaría destrucción de valor en nuestra industria, riesgos de desabasto de gas y, más adelante, caída de las exportaciones de petróleo crudo, pérdida de competitividad en el mercado petrolero internacional y reducción de ingresos fiscales para el gobierno federal.. Así aun en la actualidad la economía mexicana sigue dependiendo en gran medida del petróleo.

Sin embargo la crisis petrolera evidenció las fallas estructurales del sistema de seguridad nacional, y dio lugar a que las finanzas públicas enfrenten, hoy, serios problemas que ponen en riesgo la capacidad del Estado para cumplir con las obligaciones que le marca la Constitución. Dichos problemas son:

- a) Insuficiencia de ingresos.
- b) Presiones de deuda sobre el déficit.
- c) Rezagos en inversión pública social.
- d) Coordinación fiscal con los estados.

2.- JUSTIFICACIÓN DE LA IMPORTANCIA DEL TEMA.

El aumento del potencial de crecimiento económico del país depende de factores de impulso adicionales como la reforma al sector energético y un mayor margen de maniobra de la hacienda públicas, que fundamentalmente permita acceder a mayores volúmenes de inversión para el mismo, con lo cual se pueda garantizar que la oferta de energía crecerá al ritmo que la población y que las actividades económicas requieren.

Ello significa un equilibrio fiscal de dos formas: uno en ausencia de una reforma a las fuentes de ingresos implicaría que el gasto público se sujetara a los esfuerzos de recaudación de las autoridades sobre las bases actuales, además de las condiciones de crecimiento de la economía.

El resultado de ello es que posiblemente, los programas de gasto social y de inversión en infraestructura serían limitados y habría presiones constantes para recortar el gasto en caso de una coyuntura desfavorable en materia de ingresos petroleros, por ejemplo.

La segunda, es reconocer que es indispensable fortalecer los ingresos distintos del petróleo, en un esquema que privilegie a los impuestos generalizados sobre las distorsiones que generan los impuestos específicos.

Actualmente, PEMEX está sujeto como organismo público a un marco jurídico cuyas disposiciones normativas requieren de cambios que le permitan modernizar sus funciones, así como tener un mejor aprovechamiento de sus ingresos, a fin de llevar a la Empresa a un mayor nivel de eficiencia.

PEMEX es una empresa de interés nacional. Sus actividades son fundamentales para las finanzas públicas y, en ese sentido, de la mayor importancia para el desarrollo de la Nación. Lo que PEMEX busca, actualmente, es generar más ingresos, para que el país disponga de más recursos para su desarrollo.

PEMEX requerirá invertir en los próximos años alrededor de nueve mil millones de dólares anuales en todas sus líneas de negocios. De este total, más de dos terceras partes se ejercerán en actividades de exploración y producción de crudo y gas.

Actualmente, los requerimientos de inversión tienen dos fuentes posibles de financiamiento: recursos presupuestales o esquemas extrapresupuestales.

En este momento, existen dentro de la legislación mexicana oportunidades para la inversión de capital privado en la industria petrolera: en estaciones de servicio; en importación, transporte, distribución y comercialización de gas natural y prácticamente en toda la industria petroquímica.

En las estaciones de servicio pueden participar, hasta el momento, únicamente inversionistas nacionales, tanto personas físicas como morales, con quienes PEMEX suscribe contratos de franquicia y de suministro. La petroquímica está también abierta a la inversión privada, nacional y extranjera. Existe la oportunidad de invertir en ella el 100 por ciento del capital.

Quedan reservadas a PEMEX únicamente los nueve productos considerados básicos: etano, propano, butano, pentano, hexano, heptano, materia prima para negro de humo, naftas y metano.

En este contexto, el gobierno mexicano ha realizado algunos esfuerzos para promover la inversión en los activos de PEMEX-Petroquímica. Sin embargo, hasta el momento, la inversión privada no ha tenido interés de participar junto con PEMEX, por diversas razones, entre ellas, la fórmula planteada de participación en el capital.

Además, aun con la apertura legal, las inversiones privadas en nuevas instalaciones no han sido suficientes, lo que ha originado que el déficit comercial de México en materia de productos petroquímicos se incremente. Estamos abiertos a considerar propuestas de asociación o de impulso para el desarrollo del sector petroquímico, que detonen el proceso de inversiones que se requiere.

3.- HIPÓTESIS.

Una verdadera reforma estructural no debe buscar la modificación de las tasas de los impuestos ya existentes, ni la creación de impuestos nuevos; sino una mejor recaudación de las contribuciones y la disminución de los gravámenes a las empresas del Estado, como es PEMEX, pues se debe permitir la reinversión en estas empresas del Estado, de lo contrario la integridad de la economía nacional se ve amenazada. Sí se permite la reinversión y la modernización, se optimiza su funcionamiento y se obtendrán mayores utilidades que derivarán en mayores ingresos para la Federación y para los Estados. Todo ello dará a PEMEX mayores posibilidades de desarrollo, desarrollo que le permitirá cumplir mejor con su responsabilidad económica y social hacia los sectores productivos, hacia los sectores sociales, hacia todo México.

4.- LIMITE TEMPORAL Y ESPACIAL.

Es necesario fijar el ámbito temporal en el largo plazo pues una reforma fiscal cosecha sus resultados varios años después de que fue implementada. Tomando en cuenta la legislación fiscal actual, la ley de ingresos, el presupuesto de egresos y la reforma fiscal ocurrida en enero de 2004, para tener un panorama más claro de lo que se debe hacer para lograr una reforma estructural. Es necesario analizar, de igual manera, la importancia de PEMEX en la economía nacional y el grado de gravámenes que soporta para contribuir al gasto público.

5.- OBJETIVOS.

General: Buscar una solución al grave problema financiero que enfrenta el país en materia de recaudación fiscal, y proponer un esquema fiscal para las empresas estatales.

Específico: Probar que es viable dicho esquema fiscal, logrando conciliar la recaudación fiscal, con la reinversión y eventual crecimiento de PEMEX.

6.- TÉCNICA METODOLOGÍA.

Para la realización de este trabajo de investigación denominado Tesis, utilizare el método Lógico-deductivo y descriptivo. Así como también haré uso de las técnicas de investigación; Bibliográficas, legislativas y medios electrónicos al alcance.