

Capítulo V. Reforma Estructural de Petróleos Mexicanos.

El Estado como rector de la economía nacional, se debe basar en distintos aspectos para lograr una estabilidad económica. Para realizar un mejor análisis del tema, en la economía nacional, es necesario tomar el indicador utilizado a nivel mundial denominado PIB (producto interno bruto), el PIB de México es aproximadamente es de 6 billones de pesos. Del cuál aproximadamente, un 30% proviene de las empresas paraestatales, y un 10% proviene solamente de Petróleos Mexicanos.

Esto puede parecer irrelevante, sin embargo ese 10% se refleja como el 50% de los ingresos obtenidos por el Estado, de ahí la importancia de Petróleos Mexicanos como empresa pública dentro de la política fiscal nacional.

Por ello es de capital importancia tomar en cuenta su impacto en el desarrollo económico interno y su proyección hacia el exterior; lo cuál puede influir en la paridad cambiaria, inflación y llevar al país a un déficit presupuestario, provocando en el peor los casos la contratación de PIRIDEGAS y llevar la deuda contraída a niveles inimaginables.

1.- El régimen fiscal de PEMEX

Ramón Reyes Vera¹, acertadamente señala que la literatura sobre las contribuciones en el ramo del petróleo, en México, es raquílica, quien después de destacar los puntos sobresalientes de una teoría de las contribuciones mexicanas, desprendidas de la *Constitución Federal*, manifiesta que no es correcto utilizar la terminología de parafiscalidad, en el análisis de algunas figuras jurídicas contributivas, que tienen a su favor algunas empresas públicas, tomando en cuenta que no existen para sujetos activos de la relación jurídica tributaria, en la administración pública federal y aludir al monopolio fiscal, que es un instituto reconocido por la legislación contributiva mexicana, permite comprender al decir del citado autor, las contribuciones compulsivas del sistema, que se presentan por conducto de empresas públicas, y por Ley, están autorizadas a incluir en el precio los bienes y servicios, la tasa o tarifa de contribuciones indirectas. El mencionado autor indica:

“La literatura sobre las contribuciones en el ramo del petróleo, en nuestro es raquílica. La Escuela Mexicana de Finanzas Públicas, ha sido poco afecta analizar el tema; quizá como parte de la crisis actual, que manifiesta el abandono de los estudiosos, de los problemas fiscales y financieros mexicanos; quizá tomar en cuenta la actitud primaria del sujeto activo de la relación jurídico tributaria del sector público federal.

¹ Reyes Vera, Ramón citado por Carrasco, Hugo. **Derecho Fiscal Constitucional**. Colección Textos Universitarios. México 1997. Página 290.

Que ha sostenido, en últimas fechas, únicamente el carácter recaudatorio y por tanto las contribuciones en el petróleo han servido exclusivamente para transferir liquidez del sector privado y social al sector público federal, ya que los ingresos derivados de las ventas al exterior, han tenido otra finalidad, olvidando con ello la obligación constitucional de ser proporcional y equitativo.”

Se ha preferido encuadrar el presente trabajo desde el punto de vista del monopolio fiscal, que parece la figura más adecuada al respecto, para analizar las contribuciones del petróleo; con una paráfrasis sobre la teoría de la contribución; el obligado antecedente histórico para concluir con el análisis de la legislación positiva en materia de contribuciones sobre el tema y los pobres criterios, el poder Judicial federal ha producido sobre el mismo.

No se ha considerado conveniente enfocar el tema a estudio, desde el punto de las contribuciones parafiscales, porque la terminología, además de inexacta (no existen contribuciones parafiscales, pues el fisco federal, como sujeto activo de la relación jurídica tributaria, no es un parasujeto; no admite otra potestad a nivel federal y nuestra *Constitución Federal* no permite tales afirmaciones terminológicas).

Los puntos más sobresalientes de una teoría de las contribuciones mexicanas desprendidas de la *Constitución Federal*, son los siguientes:

- a) Las contribuciones deben ser democráticas, entendidas que deberá servir para el

constante mejoramiento económico social y cultural del pueblo mexicano;

b) Tendrán su apoyo en la norma legislativa, formal y materia; tanto en su percepción como en su destino, este principio de legalidad (*nullum tributum, sine legem*) obliga a que todos los elementos de las contribuciones y de las autoridades administrativas se encuentren contenidos en esa norma legislativa;

c) Que no pueda confiscarse total o parcialmente el patrimonio de un contribuyente, sino con fundamento en una resolución judicial, para el pago de impuestos o multas;

d) Que las contribuciones se destinen al fomento del crecimiento económico, a una más justa retribución del ingreso y la riqueza pública;

e) Deberán imprimir solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía nacional;

f) Serán utilizadas en beneficio social, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, logrando el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana;

g) Se destinarán a evitar el acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tengan por objeto obtener el alza de los precios; evitarán igualmente cualquier acuerdo, procedimiento o combinación que haga el sector privado para evitar la libre competencia y/o la competencia entre sí, para obligar a

los consumidores a pagar precios exagerados con perjuicio del público en general o de alguna clase social;

- h) Las contribuciones, como obligaciones económicas de los mexicanos, en su doble calidad de compulsivas y no compulsivas, deben ser destinadas al gasto público, de los tres niveles de gobierno, debiendo percibirse, de la manera proporcional y equitativa que dispongan todas las leyes que integren el sistema contributivo;
- i) Todas las contribuciones y todo el poder público, que dimana del pueblo, se instituyen para beneficio económico del mismo pueblo, y
- j) Las contribuciones no compulsivas, que deriven del endeudamiento externo, se destinarán para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento de los ingresos públicos, salvo las que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y las que se contraten durante alguna emergencia en los términos del art. 29 de la *Constitución Federal*.

La formación del monopolio ha sido entendida como la concentración de la producción. "El monopolio es el acuerdo o la agrupación de capitalistas que concentran en sus manos la producción o la venta de una considerable parte, a veces la mayor, de una u otras mercancías. Cualesquiera que sean las variedades de dichas agrupaciones, todas ellas persiguen un objetivo único, la obtención del máximo de ganancias."² Tomando en cuenta que las agrupaciones monopólicas surgen en las ramas decisivas de la industria, en estas ramas se registra una rápida concentración de la producción, después de ésta, los

² Carrasco, Hugo. **Derecho Fiscal Constitucional**. Cit, Página 300.

monopolios penetran en las demás ramas de la industria.

Las formas de agrupaciones monopólicas son muy variadas. Inicialmente consisten en acuerdos transitorios entre capitalistas referentes a precios de venta, estos acuerdos preparan el campo para otros de mayor vigencia, sus formas fundamentales son los carteles, sindicatos, *trusts* y consorcios.

Es insustancial si el monopolio se refiere a la oferta o a la demanda. De igual modo, el monopolista puede determinar libremente la cantidad producida (o consumida), o el precio de venta (o de adquisición), determinado uno de estos dos elementos, fatalmente deberá aceptar el otro impuesto por el mercado. (**Cournot**³ muestra el procedimiento de conocer el precio o la cantidad que el monopolista tratará de imponer al mercado y de determinar las características de ese punto de equilibrio).

Cuando el profesor de la Universidad de Nápoles analiza las hipótesis de formas diversas de imposición en el caso del monopolio, presenta cuatro casos límite, a saber:

Impuesto fijo se grava al monopolista con un impuesto cuyo importe es independiente de la cantidad producida, del ingreso bruto o neto o de cualquier otra variable, permaneciendo siempre estabilizado;

³ Cournot citado Carrasco, Hugo. **Derecho Fiscal Constitucional**. Cit, página 305

Impuesto determinado cuantitativamente sobre la renta neta; se grava al monopolista con un impuesto determinado en su cuantía, en razón proporcional o progresiva, sobre la renta neta, como si se tratase de una producción monopolista sin coste alguno de producción;

Impuesto determinado cuantitativamente sobre la cantidad producida o el ingreso bruto, representa para el monopolista un aumento adicional de los costes globales, que crece, en cifras absolutas, en proporción al crecimiento de las cantidades producidas.

Impuesto determinado cuantitativamente sobre la cantidad vendida; no representa para el monopolista modificación en el coste global de producción, aunque sí puede influir en la cantidad producida.

En el régimen de libre competencia el aumento de precios no puede superar al impuesto, en el monopolio sí puede producirse ese aumento. Cuando la demanda es rígida y la curva de los costes sensiblemente creciente, siempre convendrá al monopolista contraer la producción con el fin de reducir el coste unitario.

Cuando analiza la traslación indirecta de impuestos al monopolista, se produce una reducción de la demanda del bien objeto de monopolio, el precio de venta, después del impuesto sobre los consumidores (lo mismo si se trata de un impuesto general o de un impuesto sobre la producción) puede disminuir o aumentar, según los casos.

Los monopolios fiscales se distinguen de otros sistemas recaudatorios que se instituyan por los distintos niveles del sujeto activo, en atención de que su finalidad es conseguir un ingreso fiscal para el sujeto activo que la ley autorice. Dichos monopolios fiscales deben estar sometidos a la *Constitución General*, así como la legislación secundaria positiva. Su finalidad es esencialmente procurar ingresos al ente público.

El instrumento jurídico es diverso del impuesto o la tasa, pero produce un efecto jurídico bien semejante: el individuo está obligado a efectuar un desembolso para adquirir un bien, porque el ente percibe un ingreso. El individuo adquirente pagará con el precio también el tributo, esto es, una prestación pecuniaria (coactiva) que se añade a la contraprestación que podría ser exigida si no estuviera también el gravamen.

El tributo, en este supuesto, se presenta enmarañado, el mayor desembolso se ha definido como impuesto indirecto (de consumo) en el plano financiero, y se ha calificado por el contrario jurídicamente como tasa, aunque impropia, con fines puramente contables, la *ley de presupuesto* establece la parte del ingreso que se imputa como tributo, al presupuesto del Estado y la que se afecta al coste del bien o servicio a imputar en el presupuesto de la hacienda autónoma del monopolio. En cuanto a la parte fiscal, el ingreso, la adquisición, constituye el presupuesto de un deber tributario que se resuelve con el pago del "precio" del género del monopolio, o del servicio.

Como puede observarse, en el caso de los ingresos compulsivos derivados de los actos o servicios del monopolio fiscal, en estricto sentido, deben respetar, tanto la infraestructura jurídico contributiva que la *Constitución* señale, como el acto legislativo que le da vigencia, siendo irrelevante la figura contributiva que elija el legislador, ya que el ingreso compulsivo tendrá que ubicarse en el renglón que la *ley de ingresos* determina, y el ingreso no compulsivo formará parte del ingreso que el ente requiere para su funcionamiento normal y costeable.

Es indudable que los monopolios pueden presentarse como nacionales, estatales o municipales. Siendo de advertir la diferencia del monopolio fiscal y del administrativo, en que este último tiene por finalidad principal la de prestar un servicio público.

Puede afirmarse que el monopolio fiscal, como monopolio de Estado, presenta la característica de incluir en el precio, la contribución que el sector público ha fijado, bastando la voluntad del sujeto pasivo, al solicitar el bien o el servicio, para que se perfeccione, tanto el objeto de la obligación contributiva, como la prestación del servicio; siendo por demás de resaltar, que la contribución debe estar contenida en ley, no así el precio del bien o servicio monopolizado, que queda fijado por acuerdo del órgano administrador del monopolio.

De lo anterior se desprende que no se ha analizado la responsabilidad derivada del incumplimiento de las obligaciones que corresponden al ente público o al contribuyente, pues a este último corresponde el pago del bien o servicio solicitado y de la contribución incluida, teniendo a su favor el reembolso del precio y de la devolución o compensación de la contribución cubierta, en caso de incumplimiento por parte del ente, más el cobro de los daños y perjuicios, que le hubiere ocasionado el incumplimiento del ente; en el caso del ente público, está obligado a cumplir con suministrar el bien o a prestar el servicio, y a cobrar el precio y la contribución, en caso de incumplimiento, está obligado a devolver el importe del precio y de la contribución enterada, excepto cuando funciona como recaudador o receptor, además de cubrir los daños y perjuicios que hubiere ocasionado con su incumplimiento.⁴

Antes de analizar el aspecto fiscal de los hidrocarburos en la actualidad, es menester precisar algunos aspectos que se refieren a ellos, tanto en cuestiones constitucionales como de la legislación secundaria.

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente el 5 febrero 1857, se decretó en el art. 27: "La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento sino por causa de utilidad pública y previa indemnización."

⁴ Carrasco, Hugo. **Derecho Constitucional Fiscal**, cit. Pág. 321

En el art. 31, frac. IV, obligaba a todo mexicano a: "Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del estado y municipios en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

En el art. 33 se ordenó: "La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno." Como bien puede desprenderse de los textos transcritos, consolidada la concepción de nación, se protege la propiedad de las personas, que no puede ser ocupada sin el consentimiento del interesado, salvo por causa de utilidad pública y previa indemnización, lo anterior no impide la obligación general de contribuir, de todo mexicano, y de reafirmar la soberanía del pueblo mexicano sobre el territorio de la Nación.

Es en la *Constitución Federal* de 1917 cuando se desprenden los elementos sustanciales sobre dos aspectos relacionados con este trabajo: los carburos de hidrógeno y la posibilidad de existencia del sector público paraestatal, a saber: en el texto original de la *Constitución* de 1917, en sus arts. 27, cuarto párr. y 123, frac. XXIX, se ordenó:

Corresponde a la Nación, el dominio directo de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes, los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos. Se considera de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otros, con fines análogos, por lo cual, tanto el gobierno federal como el de cada estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular.

Es indudable que el constituyente de 1917, previó con toda claridad, que la soberanía del pueblo mexicano incluía el petróleo y todos los carburos de hidrógeno en el estado en que se encuentren, en el territorio nacional.

Quizá la parte que más polémica pueda suscitar es el aspecto de la justificación constitucional del sector público federal paraestatal, en cuanto que la afirmación: "tanto el gobierno federal como el de cada estado, deberán fomentar la organización de instituciones. . ." no sea lo suficientemente clara y explícita, como para que de ella desprender el apoyo de la organización descentralizada.

El art. 27, en su cuarto párrafo es reformado por decreto de 6 Enero. 1960, publicado en el DO 20 enero. 1960 (texto vigente), en la siguiente forma:

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

En la Ley del Petróleo de 31 dic. 1925, el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decretó, en su art. primero, la exclusividad de la Nación como titular del dominio directo de toda mezcla natural de carburos de hidrógeno que se encuentre en su yacimiento, cualquiera que sea su estado físico, definiendo el "petróleo" como todas las mezclas naturales de hidrocarburos que lo componen, lo acompañan o se derivan de él.

En su art. 20, se refiere al régimen fiscal de la industria petrolera, estableciendo:

Los impuestos que gravan la industria petrolera, de acuerdo con la ley respectiva, serán pagados por todas las corporaciones, sociedades o particulares que se dediquen a la citada industria, cualquiera que sea el carácter de los derechos que tengan sobre los yacimientos que exploten. En consecuencia, para los efectos de esta Ley, todos los exploradores y explotadores del petróleo y sus derivados estarán en igualdad de condiciones.

A juicio del Ejecutivo, los impuestos que gravan la industria petrolera podrán enterarse en especie o en moneda, de acuerdo con el valor fiscal que se cotice en la fecha en que se haga dicho entero. De la participación que corresponda a los estados por uno u otro concepto recibirán los municipios en cuya jurisdicción estuvieren los pozos de petróleo cuando menos la décima parte de lo que toque a los estados. La participación que corresponde a los estados y municipios será pagada por los causantes directamente a los estados, de acuerdo con la liquidación anual de la Secretaría de Hacienda.

Finalmente, esta Ley, en su art. 21, ordenó atinadamente:

Tanto los concesionarios como sus causahabientes se someterán a las medidas que tome el poder Ejecutivo, de acuerdo con el art. 28 de la *Constitución Federal*, para evitar el alza exagerada de los precios a que vendan sus productos en el país.

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, por Decreto publicado en el *DOF* 20 jul. 1938, crea la institución Petróleos Mexicanos, señalando en su arto 30 (reformado por Decreto *DO* 31 dic. 1940), como sigue:

Petróleos Mexicanos tendrá personalidad jurídica, integrándose su patrimonio con los bienes mencionados en el artículo que precede y con los demás que en b sucesivo adquiera para fines de la industria petrolera, por cualquier título jurídico.

Sobre el valor de los bienes aportados por el gobierno federal, para integrar el patrimonio de dicha institución, ésta cubrirá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los términos que el Ejecutivo federal acuerde y con cargo a gastos de operación, un interés de 3% anual. Por conducto de la Secretaría de la Economía Nacional, el gobierno federal fijará anualmente los porcentajes de regalías que estarán a cargo de Petróleos Mexicanos, por concepto de explotación de terrenos petroleros que tengan asignados. El monto de esas regalías no deberá ser menor de 10% ni mayor de 35% de los productos que se obtengan y se fijarán teniendo en cuenta las características de los distintos predios petroleros.

Por decreto de 8 ago. 1940, se derogó el art. 20 de esta Ley y se subrogó Petróleos Mexicanos en las obligaciones y asuntos de Distribuidora de Petróleos Mexicanos y la Administración General del Petróleo Nacional. En sus arts. 80.-14, fijó reglas sobre los ingresos derivados del objeto de la institución (reformados por Decreto *DO* 31 dic. 1940) como sigue:

Art. 8. Los rendimientos líquidos que Petróleos Mexicanos obtengan, se distribuirán como sigue:

I. Hasta el 20% para la formación de reservas de previsión, y

II. El remanente se distribuirá en la proporción de un 75% para el gobierno federal y un 25% destinado a los trabajadores que presten sus servicios en la institución, en la forma que el reglamento de esta Ley señale

Art. 9. El Ejecutivo federal tendrá facultades para destinar una parte o la totalidad de los rendimientos que por concepto de intereses, regalías y utilidades le correspondan conforme a esta ley, para incrementar sus aportaciones de capital en Petróleos Mexicanos.

Art. 10 Petróleos Mexicanos tendrá a su cargo la obligación de cubrir al gobierno federal el monto de las indemnizaciones que éste pague a las empresas petroleras afectadas por el decreto de expropiación de 18 de marzo de 1938, hecha deducción de las cantidades que para ese objeto obtuvo el gobierno, por espontánea aportación pública.

Art. 11 Las cantidades que Petróleos Mexicanos destine a los fines expresados en el artículo anterior, se considerarán como uno de los renglones correspondientes a gastos de operación, y serán cubiertos preferentemente al importe de las regalías e intereses que la institución debe pagar al gobierno federal, conforme al art. 30. de la Ley Orgánica de la misma institución.

Art. 12 En cumplimiento de lo prevenido en el arto 10, Petróleos Mexicanos emitirá en favor del gobierno federal títulos de crédito que representen el importe de las indemnizaciones a que el mismo precepto se refiere. El interés que estos títulos devenguen será objeto de un convenio entre Petróleos Mexicanos y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Art. 13 Petróleos Mexicanos cubrirá el valor de los títulos de crédito que expida, representativos del importe de las indemnizaciones a las empresas petroleras expropiadas, destinando un 10% de sus ingresos brutos.

Art. 14 Para los efectos del artículo precedente, se considerarán como ingresos brutos las entradas totales que perciba Petróleos Mexicanos, deducción hecha del monto de los impuestos federales que graven esos ingresos.

Petróleos Mexicanos, en su carácter de institución pública con personalidad jurídica, dependiente de la Federación, se encuentra obligada al pago de todas las contribuciones federales, excepción hecha de los impuestos sobre la renta, sobre herencias, legados y donaciones, y del timbre, con la salvedad, en cuanto a este último del causado por los contratos que celebre, el cual será pagado por los particulares que intervengan en ellos. Consecuentemente, todas las dependencias de esta Secretaría deberán abstenerse de exigir a la institución de que se trata, tanto por sí como en su carácter de sucesora de la Distribuidora de Petróleos Mexicanos, el pago de los impuestos del timbre y sobre la renta o de imponerle sanciones por omisión de ellos.

Es importante tener presente que, a partir de la vigencia de la *Constitución Federal* de 1917, el constituyente modificó el régimen fiscal del porfiriato, habiendo dictado en 1923 las primeras leyes especiales sobre impuestos a la minería y al petróleo, desprendiendo estos renglones de gravamen, del objeto de la Ley Federal del Timbre. Tanto por estas leyes como por el arto 27 de la *Constitución Federal*, las compañías extranjeras explotadoras del petróleo mexicano, vieron afectados sus privilegios habituales, por lo cual se opusieron francamente a las autoridades mexicanas.

En el año de 1924 se crea el antecedente de la Ley del Impuesto sobre la Renta en 1925, la primera Ley. En 1937, la Ley de Justicia Fiscal y al año siguiente el primer Código Fiscal de la Federación.

El régimen fiscal correspondiente a los hidrocarburos en México, por la inercia en estas áreas, permanece in tocado por muchos años, después de la expropiación petrolera.

Es en la Ley de Ingresos de la Federación para 1950, en su art. 10, tímidamente, desprendió de la estructura anterior de la Ley de Ingresos de la Federación un artículo por separado, para tratar el régimen fiscal de Petróleos Mexicanos. Esta ley de ingresos, fijó una tasa de 12% sobre la base gravable de ingresos brutos. Fijó un pago diario, incluyendo los inhábiles, en concepto de anticipo de impuestos, que se hará por conducto del Banco de México, S. A, quien retirará esas cantidades de los depósitos que obligatoriamente hará Petróleos Mexicanos. En el mes de enero de cada año la Secretaría de Hacienda Y Crédito Público hará la liquidación de impuestos causados por la institución.

Las entidades federativas Y los municipios, percibirán las participaciones Y los impuestos que autoricen las leyes tributarias.

En el ejercicio fiscal de 1988, la Ley de Ingresos de la Federación fija las siguientes reglas del régimen fiscal de los hidrocarburos en México. "No existe concepto específico y cantidad estimada como ingreso que deberá percibir el sector federal en el ejercicio fiscal de 1988, salvo en el renglón de otros ingresos, en donde se indica la cifra de \$ 33 354 226,000.00, provenientes de todos los organismos descentralizados federales."

El art. cuarto de la Ley obliga a Petróleos Mexicanos el pago de contribuciones y sus accesorios, de productos y de aprovechamientos, de acuerdo con las disposiciones que los establecen, excepto el impuesto sobre la renta y además determina y liquida las siguientes contribuciones: Derecho sobre hidrocarburos, derecho extraordinario sobre hidrocarburos (de este derecho no participan los estados, municipios y Distrito Federal), impuesto especial sobre producción y servicios; impuesto al valor agregado, contribuciones causadas por la importación de mercancías; Petróleos Mexicanos presentará declaraciones, hará pagos, retendrá y enterará contribuciones a cargo de terceros, incluyendo las establecidas en la Ley del Impuesto sobre la Renta, asimismo, presentará una declaración a la Secretaría de Hacienda Y Crédito Público en los meses de julio y agosto. Y oct. 1988 y enero. 1989, en la que informará sobre los pagos por contribuciones y accesorios a su cargo, efectuados en el trimestre anterior.

Los criterios del poder Judicial federal han sido escasos, se encuentran dispersos y normalmente, son desafortunados. He seleccionado los siguientes como una muestra representativa para comprender el tema en estudio.

Petróleo, propiedad del. Ningún particular puede alegar tener derechos de propiedad sobre el petróleo que se encuentre en el subsuelo de unos terrenos, aunque dichos terrenos le pertenezcan desde antes de 1917, pues al entrar en vigor la *Constitución Federal* de 1917, todas las riquezas del subsuelo que se enumeran en la parte correspondiente del art. 27 de dicha *Constitución*, son consideradas expresamente propiedad de la Nación, por ser bienes inalienables e imprescriptibles, que nunca han sido enajenados conforme a la *Constitución*.

El criterio es claro, la propiedad de las riquezas del subsuelo es de la Nación y la *Constitución* de 1917 las enumera y reconoce los derechos ya existentes sobre ellas. La siguiente resolución ilustra adecuadamente el procedimiento contributivo, en relación con la soberanía fiscal en el caso de la materia del petróleo:

Veracruz, son anticonstitucionales, toda vez que la *Constitución Federal* faculta sólo al Congreso de la Unión para legislar sobre materia de petróleo, inclusive para fijar los impuestos relativos, y el estado de Veracruz no puede constitucionalmente hacer lo mismo, a menos de invadir la esfera de la autoridad federal. Petróleo, los impuestos sobre el petróleo que señala la Ley núm. 47 del estado de Vera cruz, en materia de, son anticonstitucionales.

La resolución no puede ser más expresa: en la materia de petróleo, sólo puede legislar el Congreso federal inclusive en el área de impuestos. La tesis no aclara si en las demás contribuciones, sí pueden legislar las entidades federativas. Existe otro criterio, que sostiene:

Petróleo, impuesto sobre el. Es evidente que el art. 27 de la *Constitución*, clara y expresamente confirió a la Nación, potestad soberana sobre esa materia y jurisdicción sobre el petróleo, con la facultad legislativa correspondiente, las cuales ejerce por medio de los poderes de la Federación y no por medio de los poderes de los estados y consecuente con este criterio, la *Ley Reglamentaria* del citado artículo establece: "Es de exclusiva jurisdicción federal, todo lo relativo a la industria petrolera", que, de conformidad con el arto 30. de la misma Ley, comprende el descubrimiento, la captación, la conducción por oleoductos y la refinación del petróleo; pero cuando las leyes de los estados no gravan ninguna de las actividades que constituyen la industria petrolera, ni hace gravitar el impuesto sobre los industriales o concesionarios de la explotación, sino que se limitan a gravar los ingresos o utilidades que obtienen los propietarios de terrenos petrolíferos, por el arrendamiento o contratación de sus terrenos, incuestionablemente no invaden la esfera de la soberanía federal, pues es erróneo confundir a los rentistas de la industria del petróleo, con los industriales y con la industria del petróleo, y es por tanto inexacto que tales leyes sean contrarias a la *Constitución*.

En el supuesto de gravámenes locales sobre ingresos o utilidades que obtengan los propietarios de terrenos petrolíferos, por arrendamiento o contratación de los mismos, estas contribuciones no violan el pacto federal.

En relación con los monopolios, el poder Judicial federal, ha sostenido la siguiente jurisprudencia:

Monopolios.

Por monopolio se entiende el aprovechamiento exclusivo de alguna industria o comercio, bien provenga de algún privilegio, bien de otra causa cualquiera, y el art. 28 Constitucional equipara al monopolio, todo acto que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industrial o comercial y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva e indebida a favor de una o varias personas, con perjuicio del pueblo en general o de una clase social; de manera "que cuando una ley establece la exención de un impuesto, para los productores que acepten condiciones que les impongan instituciones privadas, indudablemente tiende a evitar la libre competencia, creando el monopolio en perjuicio de los demás.

El caso de una exención a un monopolio y se "perjudica a los demás", es indudable la violación al orden jurídico constitucional, sólo cuando el monopolio está destinado a beneficiar económicamente al pueblo en general, a todas las clases sociales y a todos "los demás", está permitido, conforme al art. 28 Constitucional, la existencia de un monopolio fiscal o no, incluso *a contrario sensu*, el mismo precepto autoriza la existencia de monopolios, cuando éstos tiendan a bajar los precios de los artículos. Existe otro criterio, igualmente importante sobre este punto, que sostiene:

Contribuciones. La disposición que ordena que determinados impuestos deben cobrarse por las empresas, exigiéndolos de quienes los causen, como adición a las cuotas que reciban de los particulares, por los servicios que les prestan, importa una violación a los arts. 50. y 16 de la *Constitución*, porque se les obliga a prestar un trabajo personal, sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, y se les causa una molestia indebida en sus posesiones, sin estar legalmente fundada y motivada la causa legal del procedimiento; sin que, para justificar el acto, se puedan invocar las disposiciones de una ley secundaria, porque sobre ellas, están las de la *Ley fundamental*.

De todo lo anterior puede concluirse lo siguiente:

- a) En los estudios de la ciencia jurídica no se ha incursionado, de manera profunda, en el tema de los hidrocarburos, a pesar de la importancia que ha tenido en la vida y en la historia de México;
- b) No es correcto utilizar la terminología de parafiscalidad, en el análisis de algunas figuras jurídicas contributivas, que tienen a su favor algunas empresas públicas, tomando en cuenta que no existen parasujetos activos de la relación jurídica tributaria, y la *Constitución Federal* no las autoriza;
- c) La teoría de la contribución es un valioso auxiliar para la comprensión de las contribuciones compulsivas y no compulsivas en la administración pública federal;

- d)* El monopolio fiscal, que no es una institución, reconocido por nuestra legislación contributiva, permite comprender las contribuciones compulsivas del sistema, que se presentan por conducto de las empresas públicas, y por ley están autorizadas a incluir en el precio de los bienes y servicios la tasa o tarifa de las contribuciones indirectas;
- e)* Petróleos Mexicanos, creado por Ley de 20 jul. 1938, ha sido el modelo seguido por el subsistema jurídico mexicano, para la configuración de los organismos descentralizados y de la organización paraestatal federal;
- f)* Petróleos Mexicanos configura en la Ley de Ingresos de la Federación, la existencia del monopolio fiscal federal;
- g)* De conformidad con lo dispuesto por la Ley de Ingresos de la Federación. Petróleos Mexicanos se ha convertido en el principal recaudador y retenedor de contribuciones en México;
- h)* Las contribuciones indirectas a cargo de Petróleos Mexicanos deben reunir el requisito constitucional de: democráticas, proporcionales y equitativas, destinarse al beneficio del pueblo mexicano y a evitar el alza de los precios.
- i)* En el supuesto de que Petróleos Mexicanos viole derechos públicos subjetivos, en perjuicio de persona alguna, es aconsejable que tenga el carácter de autoridad responsable.

El esquema actual de tributación de PEMEX queda explícitamente esquematizado con la ley de Ingresos, ahí es donde se preceptúan las contribuciones que debe realizar PEMEX a la Federación.

Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio de 2004. Capítulo II De las Obligaciones de Petróleos Mexicanos

Artículo 7o. Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios estarán obligados al pago de contribuciones y sus accesorios, de productos y de aprovechamientos, excepto el impuesto sobre la renta, de acuerdo con las disposiciones que los establecen y con las reglas que al efecto expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme a lo siguiente:

I. Derecho sobre la extracción de petróleo.

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios pagarán el derecho que establece esta fracción por cada región petrolera de explotación de petróleo y gas natural, aplicando la tasa del 52.3% al resultado que se obtenga de restar al total de los ingresos por ventas de bienes o servicios que tenga PEMEX-Exploración y Producción por cada región, el total de los costos y gastos efectuados en bienes o servicios con motivo de la exploración y explotación de dicha región por el citado organismo, considerando dentro de estos últimos las inversiones en bienes de activo fijo y los gastos y cargos diferidos efectuados con motivo de la exploración y explotación de la región petrolera de que se trate, sin que exceda el monto del presupuesto autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a PEMEX-Exploración y Producción para el ejercicio fiscal de 2004.

Para los efectos de esta fracción, se estará a lo siguiente:

a) El precio que se tomará en cuenta para determinar los ingresos por la venta de petróleo crudo no podrá ser inferior al precio promedio ponderado de la mezcla de petróleo crudo mexicano de exportación del periodo correspondiente.

b) El precio que se tomará en cuenta para determinar los ingresos por la venta de gas natural no podrá ser inferior al precio del mercado internacional relevante que al efecto fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante la expedición de reglas de carácter general.

c) Las mermas por derramas o quema de petróleo o gas natural se considerarán como ventas de exportación y el precio que se utilizará para el cálculo del derecho será el que corresponda de acuerdo a los incisos a) o b) anteriores, respectivamente.

d) Las regiones petroleras de explotación de petróleo y gas natural serán las que dé a conocer la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas de carácter general.

PEMEX-Exploración y Producción enterará diariamente, incluyendo los días inhábiles, anticipos a cuenta de este derecho como mínimo, por 148 millones 476 mil pesos durante el año. Además, PEMEX-Exploración y Producción enterará el primer día hábil de cada semana un anticipo de 1,045 millones 41 mil pesos.

El derecho se calculará y enterará mensualmente por conducto de PEMEX-Exploración y Producción, mediante la presentación de la declaración correspondiente ante la Tesorería de la Federación, a más tardar el último día hábil del segundo mes posterior a aquél al que correspondan los pagos provisionales. Contra el monto del derecho que resulte a su cargo en la declaración mensual, PEMEX-Exploración y Producción podrá acreditar los anticipos efectuados por el mes de que se trate en los términos del párrafo anterior, sin que causen recargos las diferencias que, en su caso, resulten. Las diferencias que resulten a cargo de PEMEX-Exploración y Producción con posterioridad a la presentación de la declaración del pago provisional de que se trate deberán enterarse mediante declaración complementaria que presentará ante la Tesorería de la Federación, incluyendo la actualización y los recargos aplicables en los términos del Código Fiscal de la Federación.

PEMEX-Exploración y Producción calculará y enterará el monto del derecho sobre la extracción de petróleo que resulte a su cargo por el ejercicio fiscal de 2004, mediante declaración que presentará ante la Tesorería de la Federación a más tardar el último día hábil del mes de marzo de 2005. Contra el monto que resulte a su cargo, PEMEX-Exploración y Producción podrá acreditar los pagos provisionales efectuados durante el año en los términos de esta fracción.

II. Derecho extraordinario sobre la extracción de petróleo.

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios pagarán el derecho que establece esta fracción aplicando la tasa del 25.5% sobre la base del derecho sobre la extracción de petróleo a que se refiere la fracción I anterior y lo enterará por conducto de PEMEX-Exploración y Producción, conjuntamente con este último derecho.

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios enterarán diariamente incluyendo los días inhábiles, por conducto de PEMEX-Exploración y Producción, anticipos a cuenta de este derecho, como mínimo, por 91 millones 030 mil pesos durante el año. Además, PEMEX-Exploración y Producción enterará el primer día hábil de cada semana un anticipo de 640 millones 711 mil pesos.

El derecho se calculará y enterará mensualmente por conducto de PEMEX-Exploración y Producción, mediante la presentación de la declaración correspondiente ante la Tesorería de la Federación, a más tardar el último día hábil del segundo mes posterior a aquél al que correspondan los pagos provisionales. Contra el monto del derecho que resulte a su cargo en la declaración mensual, PEMEX-Exploración y Producción podrá acreditar los anticipos efectuados por el mes de que se trate en los términos del párrafo anterior, sin que causen recargos las diferencias que, en su caso, resulten.

Las diferencias que resulten a cargo de PEMEX-Exploración y Producción con posterioridad a la presentación de la declaración del pago provisional de que se trate deberán enterarse mediante declaración complementaria que se presentará ante la Tesorería de la Federación, incluyendo la actualización y los recargos aplicables en los términos del Código Fiscal de la Federación.

PEMEX-Exploración y Producción calculará y enterará el monto del derecho extraordinario sobre la extracción de petróleo que resulte a su cargo por el ejercicio fiscal de 2004, mediante declaración que presentará ante la Tesorería de la Federación, a más tardar el último día hábil del mes de marzo de 2005. Contra el monto que resulte a su cargo, PEMEX-Exploración y Producción podrá acreditar los pagos provisionales efectuados durante el año en los términos de esta fracción.

Los ingresos que la Federación obtenga por este derecho extraordinario no serán participables a los Estados, Municipios y al Distrito Federal.

III. Derecho adicional sobre la extracción de petróleo.

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios pagarán el derecho que establece esta fracción aplicando la tasa del 1.1% sobre la base del derecho sobre la extracción de petróleo a que se refiere la fracción I anterior.

El derecho se calculará y enterará mensualmente por conducto de Pemex-Exploración y Producción, mediante la presentación de la declaración correspondiente ante la Tesorería de la Federación, a más tardar el último día hábil del segundo mes posterior a aquél al que corresponda.

Las diferencias que resulten a cargo de PEMEX-Exploración y Producción con posterioridad a la presentación de la declaración del pago provisional de que se trate deberán enterarse mediante declaración complementaria que presentará ante la Tesorería de la Federación, incluyendo la actualización y los recargos aplicables, en los términos del Código Fiscal de la Federación.

PEMEX-Exploración y Producción calculará y enterará el monto del derecho adicional sobre la extracción de petróleo que resulte a su cargo por el ejercicio fiscal de 2004, mediante declaración que presentará ante la Tesorería de la Federación, a más tardar el último día hábil del mes de marzo de 2005. Contra el monto que resulte a su cargo, PEMEX-Exploración y Producción podrá acreditar los pagos provisionales efectuados durante el año en los términos de esta fracción.

IV. Impuesto a los rendimientos petroleros.

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios pagarán el impuesto a los rendimientos petroleros, de conformidad con lo siguiente:

a) Cada organismo deberá calcular el impuesto a que se refiere esta fracción aplicando al rendimiento neto del ejercicio la tasa del 35%. El rendimiento neto a que se refiere este párrafo, se determinará restando de la totalidad de los ingresos del ejercicio, el total de las deducciones autorizadas que se efectúen en el mismo, siempre que los ingresos sean superiores a las deducciones. Cuando el monto de los ingresos sea inferior a las deducciones autorizadas, se determinará una pérdida neta.

b) Cada organismo efectuará dos anticipos a cuenta del impuesto del ejercicio a más tardar el último día hábil de los meses de agosto y noviembre de 2004 aplicando la tasa del 35% al rendimiento neto determinado conforme al inciso anterior, correspondiente a los periodos comprendidos de enero a junio, en el primer caso y de enero a septiembre, en el segundo caso.

El monto de los pagos provisionales efectuados durante el año se acreditará contra el monto del impuesto del ejercicio, el cual se pagará mediante declaración que presentará ante la Tesorería de la Federación, a más tardar el último día hábil del mes de marzo de 2005.

c) Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios podrán determinar el impuesto a que se refiere esta fracción en forma consolidada. Para tal efecto, Petróleos Mexicanos calculará el rendimiento neto o la pérdida neta consolidados aplicando los procedimientos que establecen las disposiciones fiscales y las reglas específicas que al efecto expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Para el cumplimiento de lo dispuesto en esta fracción se aplicarán, en lo conducente, las disposiciones fiscales y las reglas de carácter general expedidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de ingresos, deducciones, cumplimiento de obligaciones y facultades de las autoridades fiscales.

V. Derecho sobre hidrocarburos.

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios pagarán el derecho sobre hidrocarburos aplicando la tasa del 60.8%, al total de los ingresos por las ventas de hidrocarburos y petroquímicos a terceros, que efectúen en el ejercicio fiscal de 2004. Los ingresos antes citados se determinarán incluyendo el impuesto especial sobre producción y servicios por enajenaciones y autoconsumo de Pemex-Refinación sin tomar en consideración el impuesto al valor agregado.

El derecho se calculará y enterará mensualmente por conducto de Petróleos Mexicanos, mediante la presentación de la declaración correspondiente ante la Tesorería de la Federación, a más tardar el último día hábil del segundo mes posterior a aquél al que correspondan los pagos provisionales.

Contra el monto del derecho que resulte a su cargo en la declaración mensual, Petróleos Mexicanos podrá acreditar las cantidades efectivamente pagadas de acuerdo con lo establecido en las fracciones I, II, III y IV de este artículo y en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, correspondientes al periodo de que se trate, así como el monto que resulte de multiplicar 1.50 dólares por el número de miles de pies cúbicos de gas natural no asociado que exceda de una producción de 1,643.9 millones de pies cúbicos diarios en promedio, en el periodo correspondiente.

Cuando el monto a acreditar en los términos de este párrafo sea superior o inferior al derecho sobre hidrocarburos a pagar por el periodo de que se trate, se reducirán o incrementarán respectivamente, las tasas de los derechos a que se refieren las fracciones I y II de este artículo para dicho periodo, en el porcentaje necesario para que el monto acreditable sea igual a la cantidad a pagar por el derecho sobre hidrocarburos, de acuerdo con las reglas que al efecto expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las diferencias que resulten a cargo de Petróleos Mexicanos con posterioridad a la presentación de la declaración del pago provisional a que se refiere el párrafo anterior deberán enterarse mediante declaración complementaria que se presentará ante la Tesorería de la Federación, incluyendo la actualización y los recargos aplicables en los términos del Código Fiscal de la Federación.

Petróleos Mexicanos calculará y enterará el monto del derecho sobre hidrocarburos que resulte a su cargo por el ejercicio fiscal de 2004, mediante declaración que presentará ante la Tesorería de la Federación, a más tardar el último día hábil del mes de marzo de 2005. Contra el monto que resulte a su cargo en la declaración anual, Petróleos Mexicanos podrá acreditar las cantidades efectivamente pagadas en el ejercicio, de acuerdo con lo establecido en las fracciones I, II, III y IV de este artículo y en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, así como el monto que resulte de multiplicar 1.50 dólares por el número de miles de pies cúbicos de gas natural no asociado que exceda de una producción de 1,643.9 millones de pies cúbicos diarios en promedio, en el ejercicio fiscal de 2004.

Cuando el monto a acreditar en los términos de este párrafo sea superior o inferior al derecho sobre hidrocarburos a pagar en el ejercicio, se reducirán o incrementarán respectivamente, las tasas de los derechos a que se refieren las fracciones I y II de este artículo para el ejercicio, en el porcentaje necesario para que el monto acreditable sea igual a la cantidad a pagar por el derecho sobre hidrocarburos, de acuerdo con las reglas que al efecto expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

VI. Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, por la enajenación de gasolinas y diesel, enterarán por conducto de PEMEX-Refinación, diariamente, incluyendo los días inhábiles, anticipos por un monto de 259 millones 332 mil pesos, como mínimo, a cuenta del impuesto especial sobre producción y servicios, mismos que se acreditarán contra el pago mensual que establece la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, correspondiente al mes por el que se efectuaron los anticipos. El pago mensual de dicho impuesto deberá presentarse a más tardar el último día hábil del mes posterior a aquél al que corresponda el pago, mismo que podrá modificarse mediante declaración complementaria que se presentará a más tardar el último día hábil del tercer mes siguiente a aquél en que se presentó la declaración que se complementa, sin que se causen recargos por las diferencias que, en su caso, resulten, siempre que éstas no excedan del 3% del impuesto declarado. Cuando estas últimas diferencias excedan a dicho por ciento, se pagarán recargos por el total de las mismas. Todas estas declaraciones se presentarán en la Tesorería de la Federación.

Los pagos mínimos diarios por concepto del impuesto especial sobre producción y servicios por la enajenación de gasolinas y diesel, se modificarán cuando los precios de dichos productos varíen, para lo cual se aplicará sobre los pagos mínimos diarios un factor que será equivalente al aumento o disminución porcentual que registren los productos antes señalados, el cual será determinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a más tardar el tercer día posterior a su modificación.

Cuando las gasolinas y el diesel registren diferentes por cientos de incremento, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinará el factor a que se refiere el párrafo anterior, tomando en consideración el aumento o la disminución promedio ponderado de dichos productos, de acuerdo con el consumo que de los mismos se haya presentado durante el cada trimestre inmediato anterior a la fecha de incremento de los precios.

El Banco de México deducirá los pagos diarios y semanales que establecen las fracciones anteriores de los depósitos que Petróleos Mexicanos o sus organismos subsidiarios deben hacer en dicha institución, conforme a la Ley del propio Banco de México y los concentrará en la Tesorería de la Federación.

Cuando en un lugar o región del país se establezca un sobreprecio al precio de la gasolina, no se estará obligado al pago del impuesto especial sobre producción y servicios por dicho sobreprecio en la enajenación de este combustible.

VII. Impuesto al Valor Agregado.

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios efectuarán individualmente los pagos provisionales de este impuesto en la Tesorería de la Federación, mediante declaraciones que presentarán a más tardar el último día hábil del mes siguiente, las que podrán modificarse mediante declaración complementaria que presentarán a más tardar el último día hábil del tercer mes siguiente a aquél en que se presentó la declaración que se complementa, sin que se causen recargos por las diferencias que, en su caso, resulten, siempre que éstas no excedan del 3% del impuesto declarado. Cuando estas últimas diferencias excedan a dicho por ciento, se pagarán recargos por el total de las mismas.

VIII. Contribuciones causadas por la importación de mercancías.

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios determinarán individualmente los impuestos a la importación y las demás contribuciones que se causen con motivo de las importaciones que realicen, debiendo pagarlas ante la Tesorería de la Federación a más tardar el último día hábil del mes posterior a aquél en que se efectúe la importación.

IX. Impuestos a la Exportación.

Cuando el Ejecutivo Federal, en ejercicio de las facultades a que se refiere el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establezca impuestos a la exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios deberán determinarlos y pagarlos a más tardar el último día hábil del mes siguiente a aquél en que se efectúe la exportación.

X. Derechos.

Los derechos que causen Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios se determinarán y pagarán en los términos de esta Ley y de la Ley Federal de Derechos.

XI. Aprovechamiento para Obras de Infraestructura en materia de Exploración, gas, refinación y petroquímica.

Cuando en el mercado internacional el precio promedio ponderado acumulado mensual del barril del petróleo crudo mexicano exceda de 20.00 dólares de los Estados Unidos de América, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios pagarán un aprovechamiento que se calculará aplicando la tasa del 39.2% sobre el rendimiento excedente acumulado, que se determinará multiplicando la diferencia entre el valor promedio ponderado acumulado del barril de crudo y 20.00 dólares de los Estados Unidos de América por el volumen total de exportación acumulado de hidrocarburos.

Los montos que se deriven del aprovechamiento a que se refiere la presente fracción se destinarán para la inversión en obras de infraestructura en materia de exploración, gas, refinación y petroquímica que realicen Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios.

Para los efectos de lo establecido en esta fracción, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios calcularán y efectuarán anticipos trimestrales a cuenta del aprovechamiento anual, que se pagarán el último día hábil de los meses de abril, julio y octubre de 2004 y enero de 2005. Pemex y sus organismos subsidiarios presentarán ante la Tesorería de la Federación una declaración anual por este concepto a más tardar el último día hábil del mes de marzo de 2005, en la que podrán acreditar los anticipos trimestrales enterados en el ejercicio.

XII. En caso de que los ingresos petroleros excedan los proyectados en la presente Ley, procedentes del incremento del precio del barril de petróleo y/o la plataforma petrolera estimados en la misma, la Cámara de Diputados estará facultada para determinar y asignar los recursos obtenidos por este concepto, de acuerdo a lo que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación y una vez aplicado el aprovechamiento establecido en la fracción anterior.

XIII. Otras Obligaciones.

Petróleos Mexicanos será quien cumpla por sí y por cuenta de sus subsidiarias las obligaciones señaladas en esta Ley y en las demás leyes fiscales, excepto la de efectuar pagos provisionales diarios y semanales cuando así se prevea expresamente. Para tal efecto, Petróleos Mexicanos será solidariamente responsable del pago de contribuciones, aprovechamientos y productos, que correspondan a sus organismos subsidiarios.

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios presentarán las declaraciones, harán los pagos y cumplirán con las obligaciones de retener y enterar las contribuciones y aprovechamientos a cargo de terceros, incluyendo los establecidos en la Ley del Impuesto sobre la Renta, ante la Tesorería de la Federación.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público queda facultada para variar el monto de los pagos provisionales, diarios y semanales, establecidos en este artículo, cuando existan modificaciones en los ingresos de Petróleos Mexicanos o de sus organismos subsidiarios que así lo ameriten; así como para expedir las reglas específicas para la aplicación y cumplimiento de las fracciones I, II, III, V y XII de este artículo.

Petróleos Mexicanos presentará una declaración a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los meses de abril, julio y octubre de 2004 y enero de 2005 en la que informará sobre los pagos por contribuciones y los accesorios a su cargo o a cargo de sus organismos subsidiarios, efectuados en el trimestre anterior.

Petróleos Mexicanos presentará conjuntamente con su declaración anual del impuesto a los rendimientos petroleros, declaración informativa sobre la totalidad de las contribuciones causadas o enteradas durante el ejercicio anterior, por sí y por sus organismos subsidiarios.

Petróleos Mexicanos descontará de su facturación a las estaciones de servicio, por concepto de mermas, el 0.74% del valor total de las enajenaciones de gasolina PEMEX Magna y PEMEX Premium, que realice a dichas estaciones de servicio.

El monto de ingresos que deje de percibir Petróleos Mexicanos por este concepto, podrá ser disminuido de los pagos mensuales que del impuesto especial sobre producción y servicios debe efectuar dicho organismo en los términos del artículo 2o.-A de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

Y estos son los gastos autorizados a PEMEX, con lo cual se equilibra, aparentemente, la balanza de ingresos y egresos que conforma el régimen fiscal de PEMEX.

Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado para el ejercicio fiscal 2004.

ARTÍCULO 4. Las erogaciones correspondientes a las entidades señaladas en el Anexo 1.D. de este Decreto, se sujetan a lo siguiente:

I. Petróleos Mexicanos en el ejercicio de su presupuesto consolidado se sujetará a la meta de balance financiero de \$15,989,318,918.00, la cual se detalla en el Tomo IV de este Presupuesto. A efecto de que dicha entidad mantenga esta meta y pueda tomar medidas en caso de que durante el ejercicio se presente una disminución de los ingresos netos previstos en su presupuesto por condiciones de mercado, en cuanto a:

a) El precio internacional para la mezcla de petróleo de exportación; Petróleos Mexicanos compensará en el siguiente orden:

I) La pérdida hasta por la cantidad de \$10,000,000,000.00; en un 50 por ciento con ajustes a su gasto y en un 50 por ciento con la reducción a su meta de balance financiero, en los términos que se detalla en el Tomo IV de este Presupuesto;

II) El resto de la pérdida con ajustes al gasto de su presupuesto;

b) El volumen de producción de petróleo; Petróleos Mexicanos lo compensará con ajustes al gasto de su presupuesto;

c) El tipo de cambio del peso respecto del dólar de los Estados Unidos de América; Petróleos Mexicanos reducirá su balance financiero en la proporción que determine la Secretaría;

d) La importación de mercancía para reventa asciende a \$57,815,593,392.00. La cantidad que exceda de este monto no se considerará para evaluar el cumplimiento de la meta de balance financiero señalada en la fracción I de este artículo, y

e) En caso de que durante el ejercicio fiscal, se presenten retrasos en la cobranza por ventas de combustibles realizadas a empresas públicas del sector eléctrico, dicho retraso no se considerará para evaluar la meta de balance financiero señalada en la fracción I de este artículo.

La disminución de los ingresos netos previstos en el presupuesto consolidado de Petróleos Mexicanos, por condiciones distintas a las previstas en los incisos a), b) y c) de esta fracción, se compensará por Petróleos Mexicanos con ajustes a su gasto. En caso de que dichas condiciones sean ajenas a la operación de la entidad, la Secretaría determinará el mecanismo para evaluar la meta de balance financiero

II. Petróleos Mexicanos, sin sujetarse a lo dispuesto en el artículo 23 de este Decreto, podrá realizar erogaciones adicionales con cargo a los ingresos netos que obtenga en exceso a los previstos en el artículo 1, fracción VII, numeral 1, inciso A de la Ley de Ingresos de la Federación, siempre y cuando no reduzca su balance financiero trimestral y anual, conforme a lo siguiente:

a) Con ingresos netos adicionales, obtenidos en el ejercicio de su presupuesto por mayor volumen y precio de ventas internas, mayor volumen de productos exportados, así como mayores precios de exportación de productos distintos al crudo;

b) Por la venta de acciones de empresas en las que participa, previa autorización de la Secretaría, y

c) Por ingresos provenientes de la ejecución de programas de abatimiento de rezagos de cobranza; recuperación de ingresos por eficiencia en el control de ventas; financieros; venta de bienes muebles e inmuebles, entre otros, con el acuerdo de su órgano de gobierno;

III. Las medidas de compensación a que se refieren las fracciones I y II de este artículo, podrán realizarse por trimestre, dentro de los 25 días hábiles siguientes a su terminación, con la opinión favorable de la Secretaría, tomando en consideración la situación de la evolución de las finanzas públicas y las perspectivas anuales que presente Petróleos Mexicanos, sobre el cumplimiento del balance financiero.

Petróleos Mexicanos deberá informar mensualmente a la Secretaría sobre el comportamiento mensual del balance financiero, dentro de los 20 días hábiles siguientes a su terminación;

IV. Para fines del cumplimiento del balance financiero trimestral y anual de Petróleos Mexicanos, con la aprobación de su órgano de gobierno, esta entidad deberá:

a) Informar mensualmente a la Secretaría los ingresos netos obtenidos en su flujo de presupuesto;

b) Notificar a la Secretaría las adecuaciones presupuestarias internas a nivel flujo de efectivo;

c) Registrar ante la Secretaría las adecuaciones presupuestarias externas a nivel flujo de efectivo y de indicadores de metas de operación, de presupuesto y financieras, siempre que no afecte el calendario trimestral de balance financiero autorizado por la Secretaría.

Dicho registro se realizará por Petróleos Mexicanos en forma consolidada. Las adecuaciones externas de los organismos subsidiarios y empresas filiales, sólo deberán ser notificadas a la Secretaría conforme a las disposiciones establecidas;

d) Expedir a través del titular de la entidad o de quien éste designe, los oficios de inversión presupuestaria, incluyendo sus modificaciones, remitiendo copia a la Secretaría;

e) Establecer sus propias medidas de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria, así como otras medidas de ahorro;

f) Traspasar recursos de otros capítulos de gasto al capítulo de servicios personales para sufragar la creación de plazas, solamente cuando para ello disponga de recursos propios para cubrir dicha medida, las plazas se destinen a proyectos o programas que generen ingresos adicionales durante la vigencia del proyecto o programa que se trate;

g) Establecer indicadores y metas de operación, de presupuesto y financieras, a más tardar el último día hábil de febrero. La Secretaría y la Función Pública llevarán a cabo un análisis sobre el cumplimiento de dichas metas, dentro de los 20 días naturales posteriores a la terminación de cada mes, y

h) Informar a la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, dentro de los 25 días naturales siguientes a la terminación del trimestre, respecto del cumplimiento de las metas a que se refiere el inciso anterior, a efecto de que, en su caso, ésta emita las recomendaciones correspondientes tomando en cuenta el análisis realizado por la Secretaría y la Función Pública;

V. Las entidades señaladas en el Anexo 1.D. de este Decreto, con excepción de Petróleos Mexicanos y el Instituto Mexicano del Seguro Social, deberán establecer sus respectivas metas de balance de operación primario y financiero, mensual y trimestral a nivel pagado.

Dichas entidades deberán informar sus respectivas metas a la Secretaría y a la Función Pública, a más tardar el último día hábil de febrero y, posteriormente, deberán remitir las mismas a la consideración de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento a efecto de que, en su caso, ésta emita las recomendaciones correspondientes tomando en cuenta las opiniones que hayan emitido la Secretaría y la Función Pública. En caso de que dichas entidades no establezcan sus metas en la fecha señalada, la Secretaría determinará las mismas.

Las entidades a que se refiere esta fracción deberán realizar evaluaciones trimestrales sobre el cumplimiento de sus metas, informando al respecto a la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, dentro de los 25 días naturales siguientes a la terminación del trimestre correspondiente; dicha Comisión, en su caso, emitirá las recomendaciones correspondientes tomando en cuenta las opiniones de la Secretaría y la Función Pública;

VI. Los montos que señala el Anexo 1.D. de este Decreto para la Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos, incluyen las provisiones necesarias para cubrir las obligaciones correspondientes a la inversión física y al costo financiero de los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo, a que se refiere el artículo 51 de este Decreto.

Asimismo, los montos para la Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos incluyen las provisiones necesarias de gasto corriente para cubrir las obligaciones de cargos fijos correspondientes a los contratos de suministro de bienes o servicios a que se refiere la fracción II del artículo 50 de este Decreto.

Las previsiones de cargos fijos para cada uno de los proyectos se presentan en el Tomo IV de este Presupuesto;

VII. Las cifras que señala el Anexo 1.D. de este Decreto para los organismos subsidiarios de Petróleos Mexicanos no incluyen operaciones realizadas entre ellos, y

VIII. La cifra que señala el Anexo 1.D. de este Decreto para Luz y Fuerza del Centro refleja el monto neto, por lo que no incluye las erogaciones por concepto de compra de energía a la Comisión Federal de Electricidad.

Los titulares y los servidores públicos competentes de las entidades a que se refiere este artículo y el siguiente, deberán cumplir, según corresponda, con sus metas de balance primario, de balance financiero y con sus presupuestos autorizados.

En caso de que no se cumpla con lo previsto en este artículo, se observará lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y las demás disposiciones aplicables.

2.- Análisis de la problemática que motiva la reforma estructural

Dependencia excesiva de los derechos de hidrocarburos y sobrecarga fiscal a PEMEX.

En esta materia se observa que los derechos y aprovechamientos sobre hidrocarburos en los últimos veinticuatro años han fluctuado entre el 14% y el 37% del total de los ingresos federales. El promedio en el mismo período fue 24%. A partir de 1988 este promedio se redujo al 20%, y durante 2003 representaron el 24% del total.⁵

Como porcentaje del PIB han fluctuado del 2.12% al 6.18%. Por otra parte, también se observa que en los últimos veinticuatro años ha existido un manejo inadecuado de los ingresos excedentes, ya que la mayoría de las veces se han destinado al gasto corriente.

La mesa reconoce que los ingresos petroleros son un factor fundamental en la viabilidad de la política fiscal y que no es posible bajar la carga fiscal de PEMEX sin provocar un grave problema financiero para la Federación y las Entidades Federativas.

La ventaja de tener hidrocarburos ha permitido tener una carga fiscal baja y administraciones tributarias con muchas insuficiencias. Por otra parte, la baja carga fiscal ha obligado a recurrir en exceso a esta fuente de ingresos, lo que explica la actual dependencia de los derechos sobre hidrocarburos y la sobrecarga fiscal a PEMEX.

⁵ Página web del INDETEC, donde se publicaron los resultados de la primera Comisión Nacional Hacendaria <http://www.indetec.gob.mx/>

Al problema del régimen fiscal se suman, además, el intervencionismo y la falta de eficiencia administrativa y de gestión de PEMEX.

George Grayson⁶, dice que la estatal petrolera está postrada en un sistema administrativo híperestatista, cuasisoviético, que contradice las políticas empresariales que Fox, Martens y Muñoz Leos ofrecieron al principio de su mandato.

Agrega el mismo autor: “En lugar de traer dinamismo de libre mercado a Pemex, Martens y en menor medida Muñoz Leos, han apoyado en varias ocasiones la intervención del Estado sobre las fuerzas de mercado”.

Además, afirma Grayson, Martens y Muñoz Leos quieren que la subsidiaria de gas natural de Pemex venda gas al costo, y no al precio del mercado, a la holding central de la empresa. (La estatal petrolera está dividida en Pemex Exploración y Producción, Pemex Refinación, Pemex Gas y Petroquímica Básica y Pemex Petroquímica.

Cada empresa se maneja independientemente, pero todas le reportan a la holding central). En ésta y en otras áreas como la de refinación, dice Grayson, “Martens y Muñoz Leos tienen una debilidad por el control estatal”.

⁶ Grayson, George citado por La Revista Poder, el 23 de septiembre de 2004.

Para colmo, las ineficiencias administrativas que estigmatizan al ente petrolero permean también a las firmas privadas contratadas para desarrollar proyectos de producción. Es el caso de Bechtel, una multinacional del ramo que se encargaba de gran parte de las operaciones de Cantarell, el gigantesco yacimiento en la Sonda de Campeche de donde proviene la tercera parte de los 3,5 millones de barriles de petróleo diarios que produce PEMEX.

Las irregularidades y la deficiente administración de recursos de ese proyecto le costaron a PEMEX unos 3.500 millones de dólares en un período de cuatro años: El costo de las obras en el lugar pasó de 11.000 millones a 14.660 millones de dólares. Esto llevó a Muñoz Leos a cancelar el contrato con Bechtel.

Finalmente, está el hecho de que, por falta de recursos de inversión, resultado del régimen fiscal aplicado a PEMEX y de las gestiones administrativas erróneas, México no está haciendo lo suficiente para aumentar sus reservas petroleras.

Uno de los indicadores básicos de la industria es el incremento de reservas de crudo. La escasa inversión en exploración en los últimos 15 años en PEMEX ha provocado que las expectativas disminuyan. Datos de la OPEP y de la propia empresa mexicana indican que entre 1989 y 1999 las reservas probadas de crudo nacional disminuyeron en 6.000 millones de barriles, en tanto que las de Arabia Saudita crecieron en 89.000 millones de barriles, las de Venezuela 15.000 millones de barriles y las de Nigeria en 7.000 millones de barriles. Y la situación no ha cambiado desde entonces.

El año pasado las reservas probadas bajaron a un mínimo histórico de 32.600 millones de barriles, 1.500 millones menos que el año anterior.

Afortunadamente, el potencial es grande. Según Fabio Barbosa, investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México, hay estudios que señalan un volumen estimado de 43.000 millones de barriles de crudo equivalente (BPCE). Esto hace palidecer, por ejemplo, las reservas probadas del National Wildlife Park de Alaska, que diversos grupos quieren abrir a la explotación de petróleo y que apenas llegarían a los 10.000 millones de BPCE.

“Pero esto es sólo parte del potencial mexicano”, dice Barbosa⁷. “Yo mismo publiqué en Oil & Gas Journal las proyecciones de producción de algunos campos marinos que gracias a nuevos proyectos de inyección de nitrógeno podrían alcanzar su pico de producción en el 2015. En Tabasco y Chiapas tenemos yacimientos gigantes en los que, con simples operaciones de bombeo neumático, con reubicación de pozos para situarlos en las partes más altas de las estructuras, o también con operaciones de recuperación secundaria y mejorada, podrían incrementar sustancialmente sus factores de recuperación. Lo que tenemos es un problema grave de financiamiento y de rezago tecnológico”.

⁷ Barbosa citado por La Jornada, 30 de septiembre de 2004.

Por eso, Barbosa considera que no hay peligro de que PEMEX se colapse. “Al contrario”, dice. “Esperamos un repunte considerable de la producción gracias a la cuantía de las reservas y al extraordinario potencial petrolero de este país. En el Golfo de México esperamos un nuevo auge”.

El problema es que hoy en día no existen recursos para aprovechar ese “extraordinario potencial petrolero” del que habla Barbosa. Y sólo cuando se resuelvan de una vez por todas los problemas fundamentales de PEMEX y se diseñe una política petrolera que elimine el actual régimen fiscal al que está sometida la empresa, que incentive la inversión en exploración y producción y que proteja a la estatal petrolera de los malos manejos administrativos y la corrupción, se podrá pensar en un futuro despejado.

Una oposición resuelta a no modificar la Constitución que da al estado mexicano el control de la riqueza petrolera; un poderoso sindicato, el más grande y militante del país, dispuesto a defender con sangre sus conquistas laborales y los beneficios de sus líderes, y un poderoso vecino que considera el petróleo mexicano como su reserva estratégica, forman una mezcla que empantana la reforma de PEMEX. Pero los analistas coinciden en que si no se hace algo, y pronto, no sólo estaría comprometido el futuro de la estatal petrolera, sino buena parte del futuro del país.

3.- Análisis jurídico-económico de la disminución de impuestos a PEMEX.

Este país se desarrolló económicamente, se industrializó, hizo crecer su infraestructura, dentro de un modelo de desarrollo en el que el sector energético nacionalizado, fue un factor clave para que ello fuera posible. Comisión Federal de Electricidad (CFE), Luz y Fuerza del Centro (LFC), son junto con **PEMEX**, parte de la fortaleza del país; éste no se explica sin ellas. Por otra parte, la transformación económica, política y social que la nación ha vivido en los finales del siglo y que nos ha llevado a la reflexión sobre nuestro pasado, no debe llevarnos a ignorar cuáles fueron y son, las bases de nuestro desarrollo y de nuestra infraestructura.

Los asuntos relacionados con la energía forman un conjunto de temas de alta relevancia para la sociedad mexicana, por los múltiples efectos que sobre la economía tienen. Algunos de esos asuntos trascienden el ámbito interno e involucran definiciones de política exterior, específicamente de la característica de los vínculos que deseamos mantener, por ejemplo, con nuestros vecinos tanto del Norte, como del Sur, y con los países productores de petróleo, tanto de la OPEP como de fuera de ella.

La energía y el petróleo, tienen que ver con la infraestructura nacional y con los insumos para que nuestra economía produzca los satisfactores que la sociedad necesita y también para que ésta sea competitiva en los mercados internacionales. Se trata de la disponibilidad asegurada y al menor costo posible de combustibles, electricidad e insumos para la industria, la agricultura, el transporte, en general para toda la actividad económica y por supuesto, para uso doméstico.

Este último renglón tiene que ver con la incorporación de grandes sectores de la población a mayores niveles de bienestar y mejores niveles de vida, ello dentro de un ambiente de respeto al entorno.

La cuestión no termina aquí, hay algo fundamental y delicado que hoy se ha convertido en uno de los círculos viciosos de nuestra vida económica y social, que exige el diseño de una estrategia y la implantación de una política que lo trasciendan; nos referimos a la severa dependencia fiscal del petróleo.

En el año 2000, el volumen de recursos captados por la Secretaría de Hacienda, a través de **PEMEX**, es superior a 200 mil millones de pesos, casi el 65% de sus ingresos por ventas. Por otra parte, los precios que los consumidores pagan por combustibles, son factor fundamental en la recaudación tributaria, en virtud de que siempre incorporan un volumen muy importante de impuestos tanto a través del IVA como del llamado Impuesto Especial de Productos y Servicios (IEPS) que, por ejemplo, en este año del 2001 representará cerca del 60 por ciento del precio final, en el caso de gasolinas y diesel.⁸

Por último, además de todo esto, la relación entre exportación e importación de productos petrolíferos, ha llegado a convertirse en factor determinante de la balanza comercial nacional.

⁸ Informe Anual de PEMEX 2002 <http://www.pemex.com/>

Con lo trascendental que es el sector energético, nuestra preocupación viene del tratamiento que los últimos gobiernos le han dado al Sector, específicamente a las tres empresas estatales que en él participan y que se resume en los siguientes puntos:

La industria energética nacional ha venido sufriendo en los últimos años un proceso de desmantelamiento. Como resultado de una visión de país diferente a la que dio origen a la creación de una infraestructura que hizo posible el desarrollo que el país experimentó en el siglo pasado, los últimos tres gobiernos han establecido una política, que en el extremo desaparecería por completo las empresas de energía con que actualmente cuenta el país.

Expresión de este desmantelamiento es la suspensión por varios años de la construcción de nuevas refinerías y petroquímicas, así como de centrales generadoras, líneas de transmisión y redes de distribución de electricidad, también la disminución extrema de la exploración petrolera, la disminución en la producción de las petroquímicas y el estrangulamiento presupuestal en las áreas de mantenimiento y modernización de las tres compañías. Como colofón de esta política está, la iniciativa de **reforma** al sector eléctrico que la presidencia de Zedillo mandó al Senado en febrero de 1999.

Como muestra inequívoca de esto, las aperturas de electricidad y gas natural realizadas en 1992 y 1995, respectivamente, han sido aprovechadas casi exclusivamente por empresas extranjeras.

El resultado global de este proceso minimizador, es una industria energética que enfrenta serios riesgos de entrar en una etapa de deterioro acelerado.

En la industria petrolera las inversiones en nuevas refinerías y petroquímicas se suspendieron casi por completo hace diez años. Como resultado, el ritmo de producción de petroquímicos se ha reducido en más de 30%, y estamos ante la paradoja de ser un país petrolero que importa sus productos petrolíferos, produciendo con ello un importante daño a la balanza comercial.

Dentro de la participación en alianzas comerciales, tanto la de Norteamérica, como con la Unión Europea y las que existen y se pueden dar dentro de Latinoamérica, se ve la necesidad de pensar en el fortalecimiento económico y rector del Estado, ello con el cuidado necesario de no caer en una política regresiva; y desde luego, esto supone no sólo no vender **PEMEX**, sino no volver a hacer de la industria petrolera el núcleo de la fortaleza económica de la Nación, sino solamente un rubro importante, pues la experiencia pasada ha probado lo peligroso de depender de una sola fuente de ingresos.

Si la existencia del Estado es esencial para preservar la soberanía nacional, por su parte, la propiedad nacional de petróleo y gas, le otorga un poder que debe utilizar para preservar esa soberanía y garantizar el mejoramiento económico, social y cultural de la Nación. Por ello el Estado tiene el deber de salvaguardar esos recursos y usarlos en beneficio de todos los mexicanos.

Esa es la misión de **PEMEX**. No sólo maximizar el valor económico de largo plazo de crudo y gas, ser moderna y eficiente, y ser competitiva a nivel nacional e internacional, sino garantizar que la explotación de crudo y gas natural se realice en el marco de la Constitución.

Por otra parte, la misma Constitución permite y sugiere pensar en un nuevo enfoque: La estabilidad económica nacional. Así, cuando el artículo 25 señala la exclusividad del sector público para hacerse cargo de las llamadas áreas estratégicas, aquellas mencionadas en el artículo 28 constitucional: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad, además deja abierta la posibilidad de que el Congreso de la Unión las defina y las redefina, entonces sería muy pobre restringir la discusión de los asuntos de energía, sólo al señalamiento en el que se les vinculan con la soberanía.

Un replanteamiento cuidadoso de la estrategia energética de la Nación, debiera ser vincularlos también a la seguridad económica nacional. Deben cuidarse los recursos energéticos y optimizar su uso y comercialización. Logrando una rentabilidad y tributación equilibradas, sin exigir demasiado a la empresa paraestatal y lograr un crecimiento y expansión moderados que permitan el desarrollo económico nacional.

La Propuesta del Sector popular de izquierda (Partido de la Revolución Democrática)⁹

Líneas Generales

Las líneas generales de nuestra propuesta, mismas que se instrumentan y explican más adelante en los Lineamientos de Estrategia y con las Propuestas Específicas, son:

1. Empezar la planeación única, centralizada, como prioridad de Estado, en la que se busque el Óptimo Nacional en energía, no solo los óptimos particulares de la exportación petrolera o de los ingresos fiscales. Para lograr esto debe liberarse a la empresa de la excesiva carga tributaria que tiene actualmente PEMEX y permitir que la reinversión controlada y evitar el endeudamiento y la emisión desmesurada de PIRIDEGAS que, si bien permiten la entrada de ingresos para diversos proyectos, comprometen los rendimientos y ganancias que pudiera lograr la paraestatal por los resultados de dichos proyectos.
2. Hacer de la energía en general y de temas específicos como la renta petrolera, las reservas de hidrocarburos, la plataforma de exportación de crudo, las importaciones de productos petrolíferos temas de prioritarios en la elaboración del proyecto de ley de ingresos.
3. Dotar a **PEMEX** de Autonomía de Gestión, en los términos y dentro del marco legal que más adelante se enuncia.

⁹ Propuesta presentada por la Mesa del PRD de la comisión nacional de energía, plasmada en la página web <http://www.energia.com.mx/>

4. Hacer de la paraestatal, ejemplo de eficiencia, productividad y liderazgo tecnológico.

Lineamientos de Estrategia

Con el fin de enfocar la discusión en los asuntos prioritarios, hemos elaborado la siguiente lista de lineamientos estratégicos:

- Defender la propiedad originaria nacional de los recursos naturales. Asegurar su explotación sustentable y el uso adecuado de sus rentas.
- Garantizar en estas empresas, la capacitación y el adiestramiento de sus trabajadores, así como el absoluto respeto a sus derechos laborales.
- Buscar una integración razonable de objetivos económicos claros (eficiencia) y de finalidades de desarrollo social también claras (justicia).
- Abrir un proceso de liberación gradual de la renta petrolera como parte fundamental de los ingresos públicos, para fortalecer financiera y productivamente a **PEMEX** en consonancia con una **reforma** fiscal de fondo, asimismo gradual.
- Revisar los esquemas actuales de precios y subsidios, para recuperar y aun profundizar su sentido social original y hacer cada vez más transparente su asignación y para que, en contraparte, en aquellos casos donde no se justifiquen, los precios y tarifas sean suficientes para recuperar costos totales de operación y de crecimiento.
- Impulsar una actuación inteligente y coherente de México en el mercado petrolero internacional.

- Alentar nuevos esquemas de organización empresarial, de regionalización, de descentralización y de participación coadyuvante de la inversión privada, vinculados a una gestión impecable.
- Finalmente, pero no menos importante, reconocer que la base de la expansión y modernización del Sector de la Energía debe reposar en el autofinanciamiento, para lo cual, deben ajustarse precios y tarifas de los bienes y servicios que produce.

Propuestas Específicas

Administración y Organización.

La eficiencia administrativa es fundamental, en cualquier empresa, sea de propiedad privada o sea gubernamental, de hecho, en este último caso, el asunto se vuelve, precisamente de interés público. La trampa conceptual en que se ha caído es que todo lo perteneciente al sector público es corrupto, siendo que en realidad, cualquier asunto de buena administración, aplicación de las mejores tecnologías, operación eficiente, logro de resultados, mejora de la calidad de los productos, maximización de ganancias, etc., es posible de atender y solucionar, tanto en empresas privadas, como en estatales.

Puede haber y las hay, diferencias por tamaño, por complejidad técnica, por ubicación geográfica, por normatividad, que a su vez en el caso de las paraestatales, tiene implicación legal, pero tan se pueden obtener resultados de la más alta calidad en nuestras empresas energéticas, como puede haber conductas fraudulentas y delictivas en cualquiera de las empresas de mayor renombre mundial.

El objetivo de la propuesta es lograr que las empresas estatales del área de la energía en México, sean capaces de administrarse y operarse con los mejores resultados, iguales o mejores que cualquier empresa de su tipo y tamaño en el mundo.

A continuación, se proponen pues algunas medidas de aplicación general e inmediata, algunas de las cuales ya se han intentado, con diversos grados de éxito en las empresas del sector:

1. Completar la reestructuración de las empresas del sector por función: Generación, Transmisión, Operación del Sistema, Distribución, Comercialización y Servicios Conexos en el caso PEP, REF, PGPB, etc., en el caso de **PEMEX**.
2. En **PEMEX**, estos procesos ya empezaron y más que avanzar en los procesos de desintegración vertical y en la creación de empresas por función, nuestra conclusión es en el sentido de que la separación por funciones se debe dar en los procesos contables y administrativos y de ninguna manera en la creación de nuevas empresas.
3. Establecer en **PEMEX**, sistemas de contabilidad y administración automáticos, con tele transmisión de datos, conocidos como administración en tiempo real, con la posibilidad de tener cierres contables, automáticos en cualquier momento que su administración lo requiera.
4. Autonomía de gestión, sin embargo eso no concuerda la naturaleza paraestatal de PEMEX, al ser el principio de descentralización y no el de autonomía el que rige a estas empresas. Por lo tanto, una autonomía total sería contraproducente al largo plazo, por el hecho de no controlar de ninguna manera la manera de administrarse de dichas empresas.

5. **PEMEX** ha tenido proyectos de medición y tele transmisión automática de datos de gasoductos, poliductos y plantas de almacenamiento de productos en el área de distribución. Estos proyectos, al igual que para el SEN, deben considerarse de importancia nacional y establecerse en la totalidad de las operaciones de transporte y almacenamiento de productos petroleros.
6. Iniciar en las áreas funcionales mencionadas en los puntos anteriores, procesos de identificación y aprovechamiento de oportunidades de mejora. Establecer metas y programas de mejoras radicales.
7. Establecer planes de identificación de tareas no sustantivas y llevar por separado la contabilidad de sus costos.
8. Desaparecer la ficción contable de los precios de transferencia.
9. Publicar los balances con los activos totales en operación y las obligaciones totales en los pasivos.
10. Revisar, desde el punto de vista de las Normas de Contabilidad Generalmente Aceptadas, el asunto de los Proyectos de Inversión Productiva de Largo Plazo con Impacto Diferido en el Registro del Gasto, conocidos como Pidiregas, mismos que se han implantado para ocultar endeudamiento.

De fuentes alternas

Establecer un plan de crecimiento de la capacidad instalada de generación por fuentes renovables de energía, para ello, nombrar una comisión del Congreso que revise o establezca los programas de instalación de plantas hidroeléctricas, geotérmicas, de viento y solares con metas anuales, mismas que deberán ser revisadas y ajustadas de acuerdo a los resultados económicos anuales de costos de desarrollo, construcción y operación.

Iniciar la investigación para determinar la pertinencia de reiniciar la construcción de plantas termoeléctricas de combustible nuclear. Abrir un proyecto en el Instituto Mexicano del Petróleo, con supervisión del Congreso a través de la Secretaría de Energía.

Acciones específicas en industria petrolera

En esta materia estamos por la recuperación plena del espíritu original de la industria petrolera nacionalizada, de ser el motor de la industria nacional, fuente de recursos fiscales y eje del papel rector y de la planeación estatal de la economía. Para que esto sea posible hay medidas concretas que proponemos, ellas son:

Aumentar la capacidad de refinación, actualmente estancada en poco más de 1.5 millones de barriles diarios, desde hace más de 10 años. Se podría establecer un programa de construcción y puesta en operación de un conjunto de 3 a 4 nuevas refinerías, con una capacidad de aproximadamente 300,000 barriles diarios, una por año, iniciando con la primera de inmediato, para su entrada en operación en 2004.

Definir, de acuerdo con la propuesta de los Ingenieros **PEMEX** Constitución del 17 y con la participación del la CFE, del IMP, del IIE, del IPN, y del Instituto de Ingeniería de la UNAM, el grado óptimo de refinación, con el fin de determinar la cantidad y calidad de residuales producida por las nuevas refinerías. El objetivo es encontrar el mejor balance entre combustóleo, coque y asfaltos, mismos que son combustibles naturales para generación termoeléctrica, lo que a su vez determina, por diferencia la cantidad de gas natural que debe dedicarse a esta aplicación.

Que el Congreso, fije la producción y exportación de petróleo crudo a los niveles que al país convenga, de manera de asegurar, un desarrollo sustentable.

Reforzar los trabajos de exploración para la correcta determinación de las reservas de gas natural seco, así como para la planeación de su explotación futura. Esta medida permitirá redefinir en términos realistas la Prospectiva del Mercado de Gas Natural, principalmente en lo que se refiere al consumo pronosticado en generación eléctrica.

Establecer un programa de sustitución de importación de productos petroquímicos, a partir de producción nacional, en plantas existentes o nuevas de PGPB o de propiedad privada, establecidas en territorio nacional, con materia prima de **PEMEX**, preferentemente. Impactar positivamente la balanza de pagos.

Revisar las prácticas de contratación de **PEMEX**, especialmente la pretensión reciente de concesionar, de manera disfrazada, el gas natural y otros hidrocarburos de las cuencas de Burgos y Sabinas, a privados, seguramente extranjeros, en abierta violación a lo previsto en el artículo 27 de la Constitución.

Abrir un proyecto de investigación a cargo del IMP, con participación de la UNAM y del IPN, con la supervisión de la CFE y de **PEMEX**, para determinar la pertinencia de importación de gas natural licuado, en cantidades suficientes que permitan cubrir el déficit que Norteamérica tiene de este combustible. En esta materia no existe legislación, los resultados de la investigación darían base para llenar este vacío.

Aprovechar en beneficio del sector eléctrico nacional el potencial de cogeneración que poseen las plantas de **PEMEX**, tanto petroquímicas como refinerías, mismo que puede ser optimizado, tanto para ahorros en consumos energéticos de tales plantas, como para producir la electricidad de más bajo costo que la tecnología actual puede conseguir, además de ahorros directos en el consumo nacional de combustibles.

Establecer el programa de Grandes Centrales de Cogeneración, en instalaciones de **PEMEX**, para beneficio del Sistema Eléctrico Nacional. Concretamente, en las seis refinerías actuales y en las ocho plantas de procesamiento de gas natural, que por sí solas tienen un potencial máximo teórico de cogeneración de 5,000 a 10,000 MW de la electricidad de más bajo costo que se puede producir en la actualidad.

En el extremo, se podría pensar que todo el crecimiento de nueva capacidad de generación de los próximos 5 años, puede consistir de plantas de cogeneración en instalaciones de **PEMEX**, a un ritmo de 2,000 MW por año. El ahorro de combustible es de aproximadamente 5 millones de toneladas de combustóleo por año.

Para la implantación de este plan habría que integrar una comisión de trabajo con las áreas de construcción de ambas empresas cuya misión sería el desarrollo de especificaciones para optimizar el plan.

Cada proyecto deberá satisfacer plenamente las necesidades de vapor de la correspondiente planta de **PEMEX**, de manera que se puedan cerrar y usar como respaldo los equipos que actualmente se usan para generación de vapor. La confiabilidad y precio del suministro de vapor por la central de cogeneración deberán ser mejores³ que los que actualmente obtienen las plantas de **PEMEX**. El balance de generación a cogeneración y, en general el diseño de las centrales de cogeneración, deberá ser tal, que cumplida las condiciones de confiabilidad y costo del vapor, ofrezcan las mejores condiciones de costo para el Sistema Eléctrico Nacional.

Es urgente revisar esta situación. Los intereses nacionales y la planeación de largo plazo deberán prevalecer sobre las soluciones de corto alcance y los intereses particulares. Es nuestra convicción que en términos eléctricos, habría que extender el alcance de las redes de transmisión del SEN, mientras que en materia de combustibles y derivados petrolíferos, habría que establecer una política de preferencia, al menos temporal, además de que esta zona forma ya parte de la prospectiva de grandes gaseras que están planeando establecer allá terminales de GNL.

Cuestiones Legales y Reformas

Todo este gran conjunto de temas de interés nacional, tiene que ver con la forma en como los mexicanos nos hemos desarrollado. De cómo hemos diseñado nuestra economía y cómo hemos resuelto los problemas del abasto de estos productos. De las formas como hemos podido acceder a las tecnologías para hacerlo; del financiamiento de los proyectos y de nuestra relación con las empresas internacionales relacionadas con estos campos, muchas de las cuales no siempre han actuado de manera limpia, honesta y honorable entre nosotros, o en otros lugares donde realizan sus actividades. Precisamente por ello, y siempre con el ánimo de que nuestra riqueza en recursos energéticos beneficie antes que nada a los mexicanos, la mayor parte de estas actividades están regidas por las Leyes del país, desde la Constitución hasta Leyes y Reglamentos de observación obligatoria, Leyes en las que el artículo 27 Constitucional resulta esencial.

A partir de nuestras concepciones fundamentales se ha desarrollado una serie de prácticas apoyadas en un andamiaje legal, administrativo y político que ha resultado ser la base del desarrollo de un sistema petrolero y de energía muchas veces duramente cuestionado, tanto por empresas que quisieran sustituirlo, como por personeros de diversos gobiernos. Ha sido el caso de los últimos tres gobiernos federales, pero también del actual, quienes más que reformarlo o mejorarlo, han querido destruirlo y, si bien es cierto que no lo han logrado, también es urgente señalar y remediar el hecho de que los activos de las tres empresas estatales, encargadas por Ley, tanto de las actividades de servicio público, como del cuidado de nuestra riqueza petrolera y de la producción de combustibles y materias primas de origen petrolero, se encuentran en un progresivo proceso de deterioro, tanto por la falta de mantenimiento, como por el uso excesivo, derivado éste de la falta de construcción oportuna de las ampliaciones que el crecimiento del país ha demandado.

En la esencia de nuestra Propuesta de Política Energética Nacional, está nuestra convicción de que el punto de partida es, precisamente nuestra historia reciente. Antes que desnacionalizar, desconstruir, desmantelar, desincorporar, etc., es indispensable que reconozcamos los logros, que examinemos el camino andado, que hagamos la crítica, rigurosa y honesta de las experiencias pasadas y que a partir de ahí planeemos nuestro futuro desarrollo, económico, industrial, y de bienestar para la población. La base de algo que podría verse como modernización o, más específicamente, como el aprovechamiento de los avances científicos y tecnológicos de los últimos tiempos, creemos que es nuestra infraestructura actual. Sostenemos que todo esfuerzo es perfectible, por ello proponemos iniciar un proceso de conocimiento detallado y público de todos los asuntos relacionados con estos temas.

Dicha mesa propone, la autonomía de gestión de las empresas **PEMEX**, pero guardando, como medida previa, su absoluta transparencia y exigiendo el compromiso inequívoco de sus directivos y de sus trabajadores, con un esfuerzo de excelencia, de reducción de costos y de cumplimiento de las más altas normas de calidad de sus productos y servicios.

Por estas razones, su propuesta, referida al marco legal, consiste en promover su respeto y las siguientes acciones concretas:

- Revisar la legislación vigente, y su cumplimiento, para asegurar que dentro de la obligación estatal se especifique la satisfacción de la demanda provocada por el crecimiento de la población, el aumento del consumo de energéticos e insumos petroleros en mejorar la calidad de vida y por el desarrollo económico en general.
- Esta propuesta tiene que ver con las reiteradas amenazas y chantajes que se hacen en el sentido de que ya no se puede garantizar el servicio. En su caso, ya que las leyes vigentes establecen esta obligación, promover su estricto cumplimiento y el castigo de los funcionarios que incumplan.
- Revisar la legislación, y su cumplimiento, para asegurar que el Servicio Público, así como la producción de insumos petrolíferos se haga con el menor costo posible.
- Darle rango de interés nacional a la planeación del sector energético, a fin de lograr el Óptimo nacional; hacer público su desarrollo y hacer públicas las estadísticas de su operación.

Finalmente hay que insisten en que las empresas del sector energía son y deben ser autosuficientes, de hecho son fuentes de recursos abundantes y frescos para la SHCP. Su correcta operación, un adecuado presupuesto de egresos, la construcción oportuna de las ampliaciones de capacidad y la ejecución correcta de los trabajos de mantenimiento, conservación y modernización de sus activos, no solamente no perjudica la hacienda pública ni los programas de asistencia social o de obras públicas, sino que permite que la función de promoción económica, de servicio público y de fuente de ingresos fiscales, se desarrollen de la mejor manera posible, sin afectar la balanza comercial, sin afectar la capacidad de financiamiento del país y sin disminuir la calidad de los diversos productos que manejan.

4.- La reinversión y expansión estratégica en PEMEX.

La reforma estructural de la industria petrolera y, en general, la del sector energético de nuestro país es un tema de la mayor relevancia para la administración del Presidente Vicente Fox.

Me permitiría adelantar una definición de esta reforma estructural, entendiéndola como un aprovechamiento más eficiente de los grandes recursos petroleros de que dispone el país, mediante la transformación de PEMEX en una empresa de clase mundial, con el apoyo no sólo del gobierno, sino de asociaciones con el sector privado e inversiones de este mismo sector.

Esta reforma estructural no significa, bajo ninguna circunstancia, privatizar a Petróleos Mexicanos. PEMEX ha de permanecer como un organismo público de carácter estratégico, de la forma en que hoy lo define la Constitución Política de México.

En ese contexto, la evolución de la industria petrolera se basa en: su gran potencial de rentabilidad sobre la base de reservas ya descubiertas y otras que tenemos por confirmar, cuya explotación se ha caracterizado por tener costos bajos de producción; la transformación de PEMEX en una empresa de excelencia de clase mundial y de claro interés nacional; y las múltiples posibilidades de inversión que se abrirían a la iniciativa privada, nacional e internacional.

Evolución de la industria petrolera.¹⁰

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.

¹⁰ Declaraciones del Ing. Muñoz Leos en una conferencia dada en Villahermosa, publicada en <http://www.pemex.com/>

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.

A pesar de las limitaciones para financiar las inversiones en exploración y producción, PEMEX ha hecho lo posible por mantener la producción petrolera con proyectos de recuperación secundaria y mejorada y lo ha hecho con buenos resultados.

También, en los últimos años, a partir de 1992, cambió su enfoque de negocios que estaba sustentado, antes de ese año, en una orientación meramente volumétrica con miras a la autosuficiencia, a otro basado en la maximización del valor económico de sus operaciones. Para ello, se crearon en ese mismo año cuatro subsidiarias delimitadas por actividades y productos: exploración y producción, refinación, gas y petroquímica básica y petroquímica no básica.

Naturalmente, en ese nuevo esquema PEMEX ha enfrentado múltiples problemas, no sólo los derivados de la asignación y transferencia de sus activos a los nuevos organismos y del necesario establecimiento de precios de los productos que intercambian entre sí, sino en materia del cálculo y la distribución de los resultados económicos entre ellos.

Una vez resueltos algunos de esos problemas, PEMEX ha hecho el compromiso de mantenerse como una industria totalmente integrada. De lo que se trata ahora es de aprovechar el gran potencial que tenemos como grupo y, además, transformarnos en una empresa manejada con eficiencia con los instrumentos comerciales, tecnológicos y financieros que, en un ámbito global, nos está exigiendo el siglo XXI.

Gran potencial de rentabilidad basada en reservas y costos bajos de producción. A pesar de las limitaciones de inversión y para ilustrar el gran potencial petrolero de México, quiero señalar que, en el año 2000, PEMEX obtuvo una utilidad antes de impuestos de 24 mil 744 millones de dólares sólo en actividades de exploración y producción de hidrocarburos.

Sorprende que estos resultados tengan su origen en los yacimientos petroleros descubiertos en la década de los años setenta y principios de los ochenta; sólo hasta 1999 se descubre un nuevo campo gigante, Sihil, con reservas iniciales de poco más de mil millones de barriles de petróleo, equivalentes a cinco por ciento de las reservas originales del campo supergigante de Cantarell.

Las reservas totales de hidrocarburos líquidos, en enero de este año, ascendieron a 56 mil 154 millones de barriles de petróleo crudo equivalente. La producción del año pasado fue de 1,469 millones de barriles y los descubrimientos y delimitaciones sumaron 317 millones. De acuerdo con sus reservas probadas de crudo, PEMEX ocupa, como empresa, el séptimo lugar en el mundo. Para mantener y mejorar esta posición, se pretende intensificar el gasto de inversión, con el propósito de incorporar mayores reservas y mejorar su composición entre crudos ligeros y crudos pesados.

Debe tenerse en cuenta que la seguridad energética de México se funda en un acervo suficiente de reservas de hidrocarburos, en la capacidad de generación de renta petrolera y en el reforzamiento de la posición competitiva en el mercado petrolero internacional, a través de un acceso continuo a reservas de bajo costo de explotación.

Sin embargo, debe reconocerse que algunos campos productores están en franca fase de declinación, por lo cual requieren de inversiones considerables para maximizar su valor económico. Ejemplo de ello es el inicio, en 2000, de la inyección de gas en tres proyectos: uno de mantenimiento de presión con nitrógeno en el Complejo Cantarell de la Región Marina Noreste, y dos de recuperación mejorada en los campos Artesa y Jacinto, de la Región Sur, con bióxido de carbono y gas natural, respectivamente.

PEMEX trabaja intensamente para materializar las oportunidades exploratorias y mejorar el factor de recuperación de yacimientos. Entre los avances más significativos, mencionaré dos: primero, un esquema de trabajo integrado en una plataforma tecnológica única para la administración de las reservas, en la cual se manejan los modelos de comportamiento de los campos marinos y terrestres más importantes; y segundo, la estandarización de los procesos de modelación de la incertidumbre en las oportunidades exploratorias. Estos avances orientan mejor la exploración y la explotación, con sentido económico y visión de largo plazo.

El año pasado, el costo promedio de producción ascendió a 4.63 dólares por barril de petróleo crudo, lo que ubicó a PEMEX como la empresa petrolera con los costos más bajos en el ámbito internacional.

El reto para PEMEX es, como dice Muñoz Leos¹¹, obtener los recursos de inversión necesarios para revertir la disminución en reservas y asegurar su rentabilidad, lo cual le permitirá mantener su posición internacional competitiva, tanto en términos del volumen y calidad de las reservas, como de sus costos de producción.

Transformación de PEMEX en una empresa de clase mundial.

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.

El órgano superior de gobierno de PEMEX es su Consejo de Administración, el cual recientemente fue renovado para abocarse a la atención de los asuntos más relevantes de la Empresa, los cuales requieren de soluciones que exigen el apoyo de diversas instancias del Estado mexicano.

Hasta este momento se han tomado algunas decisiones, en el proceso de modernización que ya comenzó y que continuará hasta alcanzar todas las metas y objetivos que nos hemos fijado.

Se trata de una importante reestructuración de áreas en la Empresa. Con esto se fortalecerán funciones básicas que son indispensables y ello permitirá que cada subsidiaria y filial pueda dedicarse, plenamente, a sus operaciones sustantivas, con lo cual se alcanzarán mejores niveles de desempeño y una mayor productividad.

¹¹ Declaraciones del Ing. Muñoz Leos en una conferencia dada en Villahermosa, publicada en <http://www.pemex.com/>

Las áreas recientemente creadas o fortalecidas para apoyar a todo el grupo PEMEX son: planeación estratégica; operaciones; competitividad e innovación; ingeniería y desarrollo de proyectos; seguridad industrial y protección ambiental; además de finanzas y administración.

Estas son las funciones que se necesitan para garantizar la plena observancia del rumbo estratégico que PEMEX ha definido para el desarrollo de sus actividades. Los organismos subsidiarios, por su parte, dedicarán todos sus recursos a labores sustantivas. En ellos se implantará un programa de mejoras operativas, basado en referencias internacionales, que deberá redundar en mejores niveles de desempeño y por tanto, en mejores resultados económicos.

De esta forma, las responsabilidades a cargo de las subsidiarias en particular y de PEMEX, en general, podrán cumplirse al nivel que lo exige nuestro país.

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.

Y, para tal efecto, hemos definido tres grandes líneas estratégicas o elementos centrales, que serán las directrices fundamentales de nuestras actividades: realizar inversiones crecientes para incrementar las labores de exploración y, así, aumentar las reservas de crudo y gas; desarrollar un amplio programa de mejoras operativas en todo el grupo; y contar con un mejor tratamiento fiscal y presupuestal, incluyendo flexibilidad normativa, para tener una mayor autonomía de gestión.

Con estas medidas y los activos que tiene PEMEX, podrá alcanzarse un nivel más alto en la productividad de la Empresa.

La infraestructura industrial de PEMEX es de una gran dimensión: 299 campos en producción; 4 mil 363 pozos en explotación; 164 plataformas marinas; 10 centros procesadores de gas; 6 refinerías; 9 complejos petroquímicos; 77 terminales de almacenamiento y distribución de productos petrolíferos y una red de ductos de 28 mil 437 kilómetros.

Los técnicos y trabajadores petroleros constituyen un activo muy importante, en razón de su alto nivel de especialización. Con el apoyo del recurso humano debemos elevar, sustancialmente, la calidad de nuestros procesos de producción y administración.

En los últimos años, se han logrado grandes avances en materia de seguridad industrial y protección ambiental. Solamente en los primeros cinco meses de este año, obtuvimos 18 certificados ISO-9002 y 22 certificados ISO-14001. La industria petrolera mexicana ha alcanzado los más estrictos estándares internacionales y trabaja activamente en atender sus rezagos y pasivos ambientales.

Es muy importante, también, que PEMEX asuma una actitud de apertura y transparencia.

Posibilidades de inversión. ¹²

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.

En el ámbito del gas natural, ya están abiertas opciones para la inversión privada, nacional y extranjera, en las tareas de importación, transporte, distribución y comercialización. De esta manera, mientras las actividades de exploración, producción y procesamiento del gas se mantienen reservadas para el Estado, se abren a la competencia las primeras con el ingreso de nuevos participantes.

¹² Informe anual 2002 y 2003 de Petróleos Mexicanos, <http://www.pemex.com/>

Bajo la nueva reglamentación del gas natural, los consumidores nacionales tienen la opción de comprarlo a la salida de las plantas de proceso y seleccionar a la compañía que mejor se acomode a sus requerimientos de transporte hasta sus instalaciones. El potencial de crecimiento del mercado del gas natural, sustentado principalmente en sus ventajas ecológicas respecto a otros combustibles, es enorme y representa un área estratégica para la empresa y el país.

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.

PEMEX, en el mejor interés del país, considera que existen posibilidades adicionales para atraer inversión privada, nacional y extranjera, a través de nuevos mecanismos que deben ser explorados, incluyendo la posibilidad de realizar modificaciones a la legislación vigente en materia petrolera y fiscal.

Sin embargo, una eventual modificación a la legislación para abrir a la inversión privada la industria petrolera, no corresponde a PEMEX, ni al Poder Ejecutivo Federal. Este es un asunto que compete exclusivamente al Congreso de la Unión. No es nuestro papel anticipar decisiones favorables a este tipo de propuestas. Hay que recordar que la nueva integración del Congreso ha fortalecido su carácter democrático, pero que ello mismo aumenta la complejidad de los procesos para alcanzar las determinaciones legislativas. La democracia establece mecanismos, pero no asegura resultados predeterminados.

Al tiempo que se analiza la legislación, se estudian esquemas para facilitar la inversión privada dentro del marco jurídico actual, en actividades relacionadas con la exploración y producción de hidrocarburos que no estén reservadas expresamente al Estado. Con estos esquemas podríamos reducir la brecha entre los requerimientos de inversión de PEMEX y sus limitaciones de financiamiento.

En síntesis, el desarrollo de todo el potencial petrolero del país, bajo un escenario de recursos públicos limitados, supone la participación de inversiones privadas, bajo normas y condiciones de operación claras y control estratégico del Estado. Estamos haciendo esfuerzos para avanzar en este sentido.

Incrementar la oferta de crudo y gas natural en los ritmos necesarios para garantizar el suministro de combustibles.

Modernizar el Sistema Nacional de Refinación para aumentar la capacidad de refinación al menor costo, modificar la estructura de producción hacia la elaboración de productos con un menor impacto ambiental, satisfacer el crecimiento de la demanda y procesar un mayor volumen de crudo Maya.

Mejorar los procesos industriales y asegurar el pleno cumplimiento de la normatividad ambiental. Lograr un sistema de calidad total que cumpla con el requerimiento de los clientes, al mismo tiempo que integre la seguridad industrial, protección ambiental y la salud ocupacional a las operaciones cotidianas de la Empresa.

Aprovechar las ventajas estructurales de la Empresa para crear nuevos negocios con una visión de largo plazo.

Para ello, en exploración y producción se requieren montos importantes de inversión y fortalecer las capacidades de ejecución de proyectos estratégicos que buscan mantener la presión de los campos existentes para proteger sus reservas y explorar y desarrollar nuevos yacimientos de crudo ligero y de gas no asociado.

En gas y petroquímica básica, es necesario aumentar la capacidad de transporte de la red de ductos con la flexibilidad operativa requerida; desarrollar la infraestructura necesaria para hacer frente a la variación en los volúmenes y calidad de la oferta de gas natural; mantener una posición competitiva en el esquema de apertura de mercados y conforme a la integración de mercados de electricidad y gas en América del Norte; y, asegurar el abasto y transporte de gas de importación.

En refinación la prioridad es satisfacer los requerimientos del mercado interno de combustibles con productos de calidad internacional; en materia de desempeño operativo optimizar la cadena de suministro, alcanzar estándares de la industria en el ámbito internacional y mantener un nivel competitivo en las estaciones de servicio.

Asimismo, en la rama petroquímica los esfuerzos se orientan a lograr avances en ciertos procesos como los derivados del etileno, que es uno de los productos de mayor importancia estratégica en esta industria, lo que permitirá adquirir una mejor posición competitiva para los mismos.

El elemento crítico para lograr los objetivos es el nivel de inversiones del cual pueda disponer Petróleos Mexicanos y contar con una mayor capacidad de financiamiento en todos sus componentes: el presupuesto normal y el rubro presupuestal de impacto diferido; la colocación de valores, donde se debe aprovechar la calificación de grado de inversión otorgado; y la inversión privada dentro del marco de la ley.

En este contexto, el monto de inversiones ejercido en 2002 por Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios, ascendió a 89 540 millones de pesos (9 273 millones de dólares); del total 36.6% correspondió a gasto presupuestal programable y 63.4% a inversiones Pidiregas (proyectos de infraestructura productiva de largo plazo).

La inversión física ejercida en gasto programable se destinó principalmente en exploración y producción de gas y crudo ligero, en proyectos operacionales para la modernización y mantenimiento de la estructura productiva, así como en proyectos estratégicos que se han venido ejecutando.

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.

5.- Análisis de la opción de la desincorporación¹³.

Por encima de la discusión de si PEMEX debe ser privatizada o reestructurada, hay consenso entre analistas, consultores, legisladores y administradores en el sentido de que el primer paso que se tiene que dar es un cambio en el régimen fiscal y un fortalecimiento en las fuentes alternas de ingresos del gobierno.

¹³ Kaplan, Marcos. **Crisis y futuro de la Empresa Pública**, cit. Pags. 250 a 400.

PEMEX ha sido por años la fuente interminable de recursos para las distintas administraciones de turno. La empresa responde por la tercera parte de los ingresos del gobierno, debido al régimen fiscal al que está sometida. Y eso dificulta enormemente cualquier solución.

Entre 1996 y 2001, la contribución de PEMEX a los ingresos fiscales del gobierno – es decir, los que provienen de impuestos, ha estado entre un 33 y un 37 por ciento, lo que ha causado una sangría de recursos que bien podrían ser usados en labores de exploración y explotación.

Del total de los recursos que PEMEX le gira al gobierno, el 60,8 por ciento proviene de los ingresos operacionales brutos por la venta de crudo y gas y el 39,2 por ciento del llamado aprovechamiento sobre rendimientos excedentes (ARE). Cada vez que el precio del crudo mexicano pasa de 18 dólares, la totalidad del excedente va directo al fisco. En 2001, la contribución de PEMEX al fisco fue de 36.000 millones de dólares.

El actual régimen fiscal, diseñado durante la administración de Carlos Salinas de Gortari, a raíz de la crisis provocada por la Guerra del Golfo, ha tenido efectos adversos sobre Pemex, toda vez que la relación entre los impuestos que debe pagar la empresa y las utilidades antes de impuestos de la compañía, es de más del 100 por ciento. De hecho, fluctuó entre 103 y 118 por ciento de 1998 a 2001.

Eso quiere decir que PEMEX le pagó al gobierno una suma que supera entre un 3 y un 18 por ciento sus utilidades antes de impuestos, lo que obligó a la empresa a endeudarse para poder pagar.

Semejante régimen ha llevado, según los analistas, a que PEMEX tenga un patrimonio negativo. La deuda de PEMEX, incluyendo los llamados Pidiregas (Proyectos de Inversión Diferida de Largo Plazo) es superior a 88.500 millones de dólares, muy por encima del valor de empresa, calculado en unos 63.000 millones de dólares. “El actual régimen fiscal al que se sujeta a Petróleos Mexicanos no es sostenible. Las reglas fiscales vigentes fueron diseñadas y adoptadas hace casi una década como medidas transicionales que se aplicarían sólo un año”, dice Lajous¹⁴.

Así como la división entre petroquímica básica y no básica (que impide que las empresas petroleras en México se integren libremente en cualquier punto de la cadena, haciendo que sea imposible aprovecharse de economías de escala) la carga fiscal de Pemex es única en el mundo, algo que Lajous combatió durante su gerencia en la empresa y que ahora denuncia como consultor privado.

¹⁴ Lajous citado por Kaplan, Marcos. **Crisis y futuro de la Empresa Pública**, cit. Pág. 300

“Lo temporal perdura y causa daños irreparables”, dice Lajous¹⁵. “Además este régimen emite señales económicas equivocadas que lejos de inducir y reforzar una mayor racionalidad económica al interior de la empresa, promueve decisiones y conductas en ocasiones perversas”.

El problema es que los recursos que le transfiere PEMEX se han convertido en una porción muy importante de los ingresos totales del gobierno. Y por eso, en medio de la plétora de opiniones sobre el régimen fiscal, destacan también algunas voces que dicen que los recursos de PEMEX son vitales para el desarrollo del país.

“El hecho de que PEMEX se quedara con sus propios recursos para invertirlos en sus proyectos y no enviara ese dinero al fisco, no resolvería de fondo toda la problemática, porque entonces el fisco va a tener menos dinero para hacer obras sociales que son importantísimas y el gobierno debe darle la preferencia a la educación y al desarrollo de infraestructura social”, dice Nicolás Bordá¹⁶.

Bordá considera que la participación del sector privado es importante para empujar la modernización de PEMEX.

¹⁵ Lajous citado por Marúm Espinosa Elia, **Intervencionismo Estatal Y Transformaciones Del Sector Empresa Pública En México**, Harla, México 1999. Pág. 250.

¹⁶ Bordá citado citado por Marúm Espinosa Elia, **Intervencionismo Estatal Y Transformaciones Del Sector Empresa Pública En México**, Harla, México 1999. Pág.321

Decadencia (1970-1982). En este periodo la conformación de empresas publicas se dio para complementar la inversión privada y que se hicieran lideres en varias de las reamas fundamentales de la actividad económica. Se da un impulso a la actividad pública en la economía por medio de subsidios y fomento industrial. Se tuvieron muchas ocasiones de desarrollo, tal vez se desperdiciaron, tal vez pudimos haber sido la punta de lanza de Latinoamérica, pero si nos quedamos en el pasado no solucionaremos nada, es mejor no volver a él.

Hubo un auge petrolero del cual se aprovecho y también, se descuido. Dependemos en muchas cantidades porcentuales de un solo factor económico, si no son las exportaciones es el petróleo, mas nunca hemos armado una política económica en la cual todos o por lo menos la mayoría de los rubros de ingreso crezcan y desarrollen. Hemos heredado un lastre muy pesado del cual nos tenemos que deshacer, y considero que poco a poco se ha querido quitar; este lastre tiene nombre, se le ha llamado en los términos sofisticados de la economía, deuda tanto interna como externa. Antes de la década de los noventas se solucionaba contrayendo otra deuda. Este es un periodo critico para el país, en donde, como se menciona, se pudo haber evitado muchas cosas. Durante estos años se demuestra que el aparato estatal ya es demasiado grande ya que para 1982 se tenían 1155 empresas, incluyendo la Nacionalización de la Banca.

De esto se dieron cuenta los sexenios anteriores para que de una vez se tratara de mejorar el rumbo. ¿A que se debió el crecimiento de empresas públicas? Una de las causas fue la falta de inversiones por parte del sector privado debido a que no tenían confianza en las acciones gubernamentales; por tanto, el Estado se hizo de las empresas para tratar de darles un desarrollo.

Desaparición (1982-1990). ya para estos años comienza gradualmente el desmantelamiento del Estado, la disminución de empresas públicas es considerable. Se venden empresas como VAM, Mexicana de aviación, Atenquique, Ingenios azucareros, se clasifica la petroquímica, se cancelan, fusionan, transfieren y liquidan empresas mayoritarias y se quitan de la administración paraestatal empresas minoritarias. Se crean FICORCA, Mexiconsult, Centro de enseñanza técnica industrial, Innovación y comunicación, Servicio Postal Mexicano, Telégrafos Nacionales.

A partir de la década de 1990 empieza un cambio estructural en el proyecto de intervención estatal debido a que el Estado cambia de estrategia para lograr una modernización del sector público. Se pretenden tres puntos principales:

1. modernización del sector publico.
2. redimensión del sector publico.
3. elevación de eficiencia y eficacia de la administración publica.

“Para el sector de Empresas Publicas el cambio estructural, además de modernización tecnológica y administrativa, significa su reestructuración, esto es cancelar no estratégicas ni prioritarias, apuntalar a aquellas que sí lo son, fusionar y reorganizar empresas para aumentar su eficiencia y vender las no prioritarias y atractivas para la iniciativa privada”¹⁷

¹⁷ Marúm Espinosa Elia, **Intervencionismo Estatal Y Transformaciones Del Sector Empresa Pública En México**, Harla, México 1999. pag. 226

¿Por qué la desincorporación?¹⁸ No solo consiste en un proceso que sucedió en nuestro país, comenzó un proceso mundial, algunos le llaman Neoliberalismo, otros, globalización. La idea general de esta nueva ideología económica consiste en hacer de la participación estatal, una participación mínima. No solo fue una moda, sino llegó para quedarse. El país en 1988, con la entrada de Salinas, el país comenzó a inmiscuirse en este proceso mundial, se empezó a negociar la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Por tanto, era no solo necesario sino indispensable que el Estado empezara a adelgazar. No fue un proceso fácil, incluso se tuvieron que crear empresas para propiciar la desincorporación de empresas, ya sea vía privatización, fusión o liquidación.

Si se analiza la actuación del sector público como un todo, las empresas públicas proporcionan a las finanzas gubernamentales más recursos de los que reciben vía transferencias, por lo que podemos afirmar que el sector de empresas públicas son un aportador neto de recursos financieros al Estado, además de ser, como hemos discutido antes, el brazo ejecutor de algunas de las principales acciones de política económica para influir en el proceso de acumulación, así como uno de los factores para determinar la legitimidad y el consenso del sistema económico y del Estado mismo.”

¹⁸ Kaplan, Marcos. **Crisis y futuro de la Empresa Pública**, cit. Pág. 321.

Hemos vivido o sobrevivido y en cierta medida sufrido un desarrollo Estabilizador, una industrialización, una sustitución de importaciones, un desarrollo compartido, un auge petrolero, una nacionalización de la banca, una crisis de la deuda, un terremoto, una apertura comercial, desincorporación de empresas, privatización de las mismas, un asesinato de un candidato a la presidencia, un error de diciembre y a una alternancia en el poder, me pregunto ¿qué falta?, en más de una ocasión el castillo de naipes que se ha construido se ha derribado, o lo han derribado. Es por eso el párrafo que principia esta reflexión. Tendremos que ser pacientes, más todavía, para ver un México viviendo un pleno Desarrollo, Económico, Político y primordialmente un desarrollo Social.

Antes de hacer el análisis de problemática actual a la que se enfrenta la administración pública mexicana en la etapa presente, nos parece pertinente y de mucha utilidad presentar un conjunto de ideas que nos permitan entender en el plano de la mayor generalidad y abstracción el contenido de los conceptos administración pública, ya que sin este marco conceptual nos parece es imposible comprender con profundidad el porque de las medidas tomadas por el aparato estatal en el caso concreto de nuestra realidad; más aún, no solo nos interesa analizar el momento actual, sino también presentar lo que a nuestro juicio serán las perspectivas que se abren para la sociedad y el posible papel que tomará el gobierno. También como parte de la metodología que seguiremos, -una vez cubiertos los aspectos teóricos ya señalados, y para enriquecer y darle solidez a la interpretación - haremos una sucinta revisión histórica de la política seguida por los gobiernos que anteceden al actual, sobre todo a partir del gobierno de Luis Echeverría, José López Portillo y Miguel de la Madrid.

En cuanto a los aspectos teóricos nos parece que resulta pertinente y no es de ninguna manera ociosa señalar de entrada, que la administración pública no se da en el vacío; ocurre en un espacio y en un tiempo dado y además esta históricamente determinada. La administración en general y la pública en particular interinfluyen en la sociedad. La administración puede ser un obstáculo para el cambio que la segunda demanda o bien ser el eje que los impulse cuando por razones diversas la sociedad o avanza lentamente o sus fuerzas se oponen a las transformaciones.

La administración pública al resolver los problemas, puede generar otros. Más aún, la administración políticamente no es neutral; es justamente uno de los cuerpos más importantes del Estado donde se vuelve realidad y adquiere concreción las medidas que afectan a todos los miembros de la sociedad y que favorecen a unos y perjudican a otros. La administración pública es una parte importante del gobierno; es la ejecutora principal de las políticas que éste emprende en los diversos ámbitos de la vida cotidiana de las comunidades. En sentido estricto la administración pública es tanto la acción como las instituciones públicas donde se desarrolla. Como acción buscará que se mantengan inalterables las relaciones sociales de producción y se opondrá o prohijará su adecuación a las transformaciones que se lleven a cabo en las fuerzas productivas.

La administración se divide en dos grandes sectores: el central y el paraestatal. Con el primero atiende propiamente las funciones administrativas públicas que demanda la sociedad y que en general son de dos tipos: la recaudación de "impuestos para atender las funciones del Estado: salud, educación, en el terreno social por citar algunas, y fomento y apoyo a la inversión tanto pública como privada.

Con el segundo, interviene directamente en la economía y parte del gasto público lo dedica a inversiones improductivas o productivas. En el primer caso la producción de bienes y servicios que a través de las empresas públicas realiza el Estado, no entran al mercado, es como si el sector productivo le regalara al sector gobierno los diferentes insumos que necesita para la construcción de instituciones públicas como escuelas, hospitales, carreteras, etc. En el segundo caso los bienes y servicios que producen las empresas públicas si se venden: electricidad, gas, petróleo, etc.

El carácter productivo o improductivo se lo dan las siguientes características, siempre y cuando se cumplan las dos, que los bienes y servicios adquieran la categoría de mercancías, esto es que se entren en el mercado y que además esta sea el mecanismo para que se realice la plusvalía contenida en ellas y que es una parte del valor que no se hace a los trabajadores al cuantificar su salario, es decir es un valor impago. Que las empresas públicas vendan por arriba o por abajo de su valor de costo es una cuestión que no le quita a la producción su condición de ser productiva. Por supuesto que para el empresario y el trabajador, más el primero que el segundo, este resulta de la mayor importancia, pues si las compras al sector público son por debajo de los costos; el beneficio permite incrementar el capital privado, pues es la forma en que se traslada la plusvalía de un sector a otro. De este modo las empresas públicas que venden por abajo de los costos, se descapitalizan, pero las pérdidas se contabilizan como activos en el sector privado.

A pesar de contar con un sector que le produce riqueza, ésta por las razones señaladas anteriormente es insuficiente para satisfacer los requerimientos de recursos que tiene el Estado, como lo es en el caso mexicano, aspecto importante en este trabajo y que revisaremos mas adelante.

El gasto público se sostiene con la parte del excedente que el gobierno retira de la sociedad, y como dice Clauss Offe¹⁹, ningún Estado utiliza un porcentaje superior al que le fija el capital. Esto significa entonces que el gasto público solo es posible si se genera excedente y si el sector de la sociedad que mantiene el control del mismo, considera legítimo aumentar o disminuir el monto de los recursos que el Estado demanda para atender las necesidades sociales.

Por supuesto que Offe, no considera en el análisis lo que aquí hemos también señalado, en el sentido de que el Estado genera también riqueza. Vamos a ver como, en el caso de México, el Estado a pesar de la necesidad que tenía de sus empresas que le daban utilidades, porque no solo contaba con las que arrojaban pérdidas, se desprende de ellas, para mostrarse congruente con la nueva política que asumió.

De lo expuesto en los párrafos anteriores, puede decirse que cualquier Estado se enfrenta siempre al problema del acopio de recursos que le permita mantener el aparato público administrativo en el tamaño que resulta más adecuado para el proceso de acumulación de capital.

¹⁹ Offe, Clauss citado por Kaplan, Marcos. **Crisis y futuro de la Empresa Pública**, cit. Pág. 325.

En realidad la atención de las necesidades sociales ocupan un lugar secundario pues debe recordarse que como consumidor, el sector público es sobre todo para parte de las empresas privadas, el cliente más importante. Aunque esto es dialéctico, y esta sujeto a las modalidades y cambios de orientación del patrón de acumulación. Podemos por ello concluir que lo que el Estado declarativamente sostiene como su principal función: atender las necesidades sociales, en realidad es no un fin sino un medio, de donde se desprende que ya a estas alturas es para el Estado básicamente importante mantener las condiciones políticas adecuadas que permitan que el proceso económico se extienda y profundice.

El caso de México

En el caso de México, la administración pública ha jugado dos papeles antitéticos, pues hasta determinada etapa fue una impulsora del desarrollo vía el capitalismo, pasada la cual, y habida cuenta del cambio de condiciones tanto internas como externas, se convirtió en un obstáculo.

A partir de 1982, una combinación de factores hizo que el gobierno cambiara las reglas del juego dando un giro de 180 grados. Entre los factores internos podemos señalar el agotamiento del modelo de desarrollo que gracias al Estado había sido posible tanto en el campo como en la ciudad. Su intervención directa en la economía, así como en las medidas indirectas que tomó tenía el único fin de procurar el fortalecimiento del hasta entonces débil capitalismo; por supuesto que nos referimos al periodo de la década de los 20 una vez que el movimiento armado de 1910 concluyó.

En forma indirecta, por ejemplo, se legisló para que la industria en el país estuviera a buen resguardo de la competencia externa a fin de desarrollarse sin obstáculos; en forma directa el Estado intervino directamente en la economía a través de la creación de empresas públicas, con diversas formas de organización jurídica (organismos desconcentrados, descentralizados, empresas de participación estatal mayoritarias y minoritarias así como los fideicomisos); su objetivo era ir creando empresas que proporcionaran los insumos y servicios que demandaba la planta productiva en manos privadas.

La no intervención del Estado en la Economía

En cuanto al replanteamiento de la intervención del Estado en la economía, ya Miguel de la Madrid declaraba que "...El Estado se ha retirado totalmente de las ramas automotriz, petroquímica secundaria, farmacéutica, y diversas ramas de la industria manufacturera, tales como refrescos embotellados, textiles, cementos y enseres domésticos; de igual forma se ha disminuido de manera significativa su participación en la rama turística y recreativa" (Calderón, O. G. 1988. Epígrafe).

En el sexenio antepasado, se prosiguió con mayor énfasis la desincorporación de empresas y se vendieron empresas de alta rentabilidad como Telmex y todo el sector de la banca comercial. Se espera que para finales del mismo solo existan 159 paraestatales de las más de 1 150 que había en 1982.

Sin embargo este proceso de desincorporación no ha sido transparente, se sostiene que la venta de paraestatales, las cuales fueron adquiridas por empresarios nacionales y extranjeros, se hizo sin que estos arriesgaran su dinero recurriendo a medidas financieras poco claras y las denominadas operación saliva²⁰. Por supuesto que no se sabe a ciencia cierta quienes son los verdaderos dueños de empresas tan grandes como Telmex y Banca Nacional de México, se especula que los que aparentan serlo, solo son prestanombres.

No todas las empresas públicas se han vendido, las que conserva el Estado, tienen la característica de no ofrecer, salvo PEMEX, grandes utilidades, las hay incluso que tienen pérdidas. De las que quedan, la iniciativa privada pide se modernicen como es el caso de ferrocarriles, pues requieren un transporte barato y eficiente para el traslado de mercancías al interior del país y para la exportación.

Es más demandan que el Estado destine más recursos para las comunicaciones y transportes ya que el rezago de estos rubros, ya que no hacen esas inversiones por una razón muy simple, las utilidades que dejan son reducidas o de plano hay pérdidas; ellos "arriesgan" para obtener una buena tasa de ganancia.

En la mayor empresa en México y a nivel internacional situada entre las 500 más importantes, PEMEX, a pesar de la crisis de la petroquímica a nivel mundial debido a los "ciclos de precios y rentabilidad más bajos" continuará, el gobierno con la "construcción y arranque de varias plantas"

²⁰ Villegas citado por Kaplan, Marcos. **Crisis y futuro de la Empresa Pública**, cit. Pág. 340.

Si actualmente PEMEX es estratégica no solo para el empresariado nacional, sino también para las empresas estadounidenses, a las cuales vende casi el 50% de su producción, en el futuro lo seguirá siendo pese a la crisis que el sector padece a nivel internacional.

La política económica seguida por los dos últimos sexenios no cabe duda ha cambiado el rostro de nuestro país y cuando decimos nuestro, nos parece que escribimos solo una frase formal que no tiene nada que ver con la realidad. Pues ya desde el ahora lejano, 1981, "...el capital extranjero desplaza a las pequeñas empresas mexicanas y, en contubernio con los grupos industriales y financieros del país, acelera la concentración y consolidación del poder económico"²¹

Por nuestro país deberá entenderse el de los grandes empresarios extranjeros y nacionales, estos últimos de nacionales solo tienen el nombre pues ante todo su verdadera patria es el dinero. Estos cambios no han estado exentos de graves dificultades, ya decíamos la administración soluciona unos problemas y genera otros. Así con respecto a la planta productiva, se encuentra ociosa entre un 60 y 40% de su capacidad instalada. Ello ha traído como consecuencia que las ganancias disminuyan, sobre todo entre las pequeñas y medianas empresas, sin que escapen algunos grandes, como el Grupo Industrial ALFA que en el primer trimestre de 1994 registró pérdidas por 204 millones de nuevos pesos.

²¹ Castro Zuñiga citado por Kaplan, Marcos. **Crisis y futuro de la Empresa Pública** cit. Pág. 350

La combinación de la contracción del mercado interno y el deslizamiento a la baja del peso con respecto al dólar son las causas de este deterioro en las ganancias. Pero no todas las empresas en México están en igual situación en el caso de las transnacionales tales han sido sus ganancias que las envían a sus casas matrices.

De todo esto quien paga el alto costo de la actual política económica son los trabajadores y las denominadas clases medias . Con el desempleo y el bajo nivel de vida es la forma en que lo hacen. Las condiciones laborales en la práctica se han ido deteriorando para los trabajadores, tan es así que la administración no solo no hace nada para detener ese proceso sino que lo exagera. Tanto en las empresas del sector público como del privado es una constante la violación de los derechos humanos.

Una de las fundamentaciones teóricas de la necesidad de la intervención estatal en la economía está en Keynes. Su argumento básico es que una economía capitalista puede mantenerse en un estado de desequilibrio económico prolongado sin que las fuerzas espontáneas del mercado tiendan a corregirlo. El problema del empleo no dependía exclusivamente del nivel de salarios sino de la demanda efectiva. De aquí se desprende la necesidad de una intervención del Estado, a través de la política fiscal.

Las expectativas que se formaron los capitalistas con respecto a las ganancias futuras y su confianza en el sistema, eran indudablemente influidas por las políticas públicas. El Estado puede y debe intervenir, ya sea por medio de la política económica para modificar los desajustes, o directamente para enfrentar eventuales cuellos de botella en la expansión de la capacidad productiva.

La participación del Estado en la economía a través de la actividad empresarial puede tener varios objetivos: en algunos casos se incursiono en la actividad empresarial para lograr cumplir objetivos sociales; en otros, se pretendió aumentar la tasa de inversión y contribuir a la formación de capital y al proceso de acumulación.

La intervención estatal aumenta la producción y así amplía el aparato productivo. Pero si la finalidad de tal intervención es la estabilización de la economía de mercado, la producción inducida por el gobierno no debe ser competitiva. Si las empresas estatales produjeran mercancías y las ofrecieran a la venta, aumentarían las dificultades de sus competidores privados al reducirse la parte del mercado que les correspondía hasta entonces. Las compras del gobierno deben caer fuera del sistema del mercado, la producción inducida debe ser suplementaria a la producción del mercado. Por lo tanto, el gobierno debe interesarse principalmente por los bienes y servicios que no tienen lugar en el mercado, o sea, por las obras públicas y los gastos de todo tipo.

En ocasiones los criterios adoptados no coinciden con los logros. El criterio de utilizar a una empresa pública como un instrumento de redistribución del ingreso lleva a fijar precios o tarifas -para los bienes y servicios producidos- a niveles inferiores al costo de producción.

Esto determina el uso de fondos estatales para cubrir déficit sin contribuir al proceso de acumulación, ni al de inversión, convirtiéndose por lo tanto, la empresa en un peso para el Estado.

Normalmente estos procesos van acompañados de deficientes sistemas de información y evaluación de resultados, los cuales se combinan con carencia de autoridad y responsabilidad de los principales ejecutivos empresariales. Estos problemas suelen ser argumentos fundamentales para evitar o reducir la participación estatal en el sector empresarial.

No obstante, en la medida en que esta ineficiencia se deba a políticas erróneas de gestión empresarial, la misma puede ser superada a través de la corrección de dichas políticas y el diseño de adecuados mecanismos que ayuden a la gestión empresarial eficiente.

Por lo general se supone que el desempeño y la eficiencia de las empresas en el sector privado suele ser superior al de los del sector público. Las opiniones adversas en cuanto a la eficiencia de las empresas públicas son ampliamente compartidas en casi todos los países en desarrollo y desarrollados y a pesar de las conocidas debilidades del sector público, las autoridades gubernamentales, utilizando la actividad económica estatal, tienen que jugar el papel que les corresponde en el proceso de desarrollo, tomando decisiones para impulsar el bienestar nacional económico. Ellos parten del supuesto de que existen variadas formas para mejorar la eficiencia de las unidades del sector público aproximando sus operaciones tanto como sea posible a las del sector privado.

Muchas empresas son financieramente inviables y se las denomina enfermas. Sin embargo estas deficiencias se atribuyen a factores como:

- Control de precios por el gobierno para favorecer a determinados estratos de consumidores aún cuando la utilidad contable pueda ser negativa.
- Establecimiento de empresas para lograr el mayor bienestar posible, aunque sus costos sean altos - servicios públicos-.
- Cuando se busca el desarrollo de una región aún a costos elevados - infraestructura y polos de desarrollo.

Estos son algunos de los factores que crean dificultades en la administración de las empresas públicas. Por otra parte, el Estado tiene objetivos múltiples, mientras que las inversiones privadas se realizan únicamente con el motivo de obtener los más altos réditos financieros. Además el Estado se puede ver forzado a invertir en operaciones en las que el sector privado se ve renuente a participar con base en las siguientes razones:

- Cuando las inversiones involucradas son enormes -proyectos tales como los del acero y de la ingeniería pesada-.
- Cuando los proyectos tienen largos períodos de gestación.
- Cuando existe un clima incierto para la inversión y el sector privado busca garantías absolutas.
- Cuando se comprueba que el rédito sobre la inversión es demasiado bajo y, por lo tanto, poco atractivo para el sector privado.

En la mayoría de los países en desarrollo no se ha comprendido que la administración eficiente de las empresas públicas es un medio para elevar el nivel de vida y combatir la pobreza. Por lo tanto, la mejora de los métodos de administración de las empresas debe ser el principal medio para mejorar las mismas y lograr los objetivos sociales y económicos propuestos.

Cuando el gobierno instaura un impuesto con la intención de juntar dinero para la empresa pública, es inevitablemente acusado de "estrangular la iniciativa privada"; cuando, en respuesta a estas acusaciones, reduce el impuesto y su propia inversión, es posible que se inicie una espiral deflacionaria; en tanto que la iniciativa privada, en lugar de responder a los nuevos incentivos, sigue la "dirección" dada por las autoridades públicas.

Otra dificultad, consiste en que si los recursos se despilfarran en consumo superfluo, la soslayada distribución del ingreso estimula la producción de lujos y disminuye la de necesidades, se desarrollan presiones inflacionarias, y la lucha de clases se convierte en un sector mayúsculo de la situación. Si el desarrollo económico sólo puede alcanzarse por medio de la empresa privada a ese costo, hay una fuerte razón para apostarle al otro caballo aún cuando éste sea difícil de controlar.

Cabe aclarar que aún cuando el Estado se involucró en actividades económicas no planeadas, si continuó siendo fundamental su participación en las entidades claves creadas en el período anterior. Otra consideración importante, es que se sabe que existe correlación entre el capitalismo subdesarrollado y la mayor existencia de estructuras gubernamentales ya sea centralizadas o paraestatales. México no fue la excepción. "...la acción empresarial del Estado se observa de una forma mucho más acusada justamente en los Estados capitalistas atrasados y subordinados".²²

Al comenzar el régimen gubernamental anterior, era insostenible el sector paraestatal existente. Primero, porque México no está aislado de las profundas transformaciones que ha sufrido el mundo en materia económica; de esta forma los sectores sociales que podían participar en la economía presionaban para el retiro del Estado en los campos naturales de enfoque privado.

El segundo factor importante era la enorme presión internacional para el pago de la deuda pública, por lo que el gobierno consideró que uno de los caminos para reducir el gasto público y a su vez obtener ingresos era precisamente la desincorporación de la mayoría de las empresas públicas. Al respecto, consideramos que se exageró respecto a la idea de que los recursos por venta de las entidades eran tan elevados que se podía concebir como un factor importante para salir de la crisis.

²² Kaplan, Marcos. **Crisis y futuro de la Empresa Pública**, cit. Pág. 345.

Los recursos obtenidos por este concepto si fueron importantes pero no al grado tan significativo como se difundió. Además, las adjudicaciones favorecieron a sólo ciertos capitalistas y no fueron del todo abiertas ni claras. Así, el sexenio anterior planificó y comenzó la desincorporación y en éste, el régimen actual ha materializado la mayoría de las ventas, fusiones, cesiones y liquidaciones.

En este contexto ¿dónde queda el futuro de la Empresa Pública en México? Esta interrogante es válida, porque el Estado Mexicano y la sociedad de nuestro país reclaman que se mantengan las entidades cuyo giro es estratégico para el proceso económico. No es casual que sea hasta 1983 cuando en la Constitución de señale en el artículo 28 que determinadas ramas económicas quedan reservadas al Estado en calidad de estratégicas; es una forma de reconocer que el Estado puede obtener resultados a través de su intervención cualitativa en la economía. Si los procesos que respaldan la existencia de las entidades con el carácter mencionado, se dieron en los años treinta principalmente, y es hasta los ochentas que México los incluye en su Constitución Política, en pleno auge de la venta de las paraestatales.

Esto significa que existe pleno convencimiento de que el Estado continúa siendo vital para la economía, al participar directamente en la generación de energía eléctrica y en la explotación y refinación del petróleo. Respecto a este último rubro, es básico recordar que el 45% de todo el gasto público anual, presentado a través del Presupuesto de Egresos de la Federación, es cubierto a través de las ventas al exterior del crudo. Es por ello, que resulta inaplazable buscar y aplicar en Petróleos Mexicanos un drástico cambio ideológico y otro económico, si bien ya se realizó el administrativo, al dividirlo en 4 empresas.

La vulnerabilidad de la economía nacional, debe irse venciendo; PEMEX ya no debe verse como el "benefactor" social por excelencia, sino la empresa estatal con rentabilidad económica más significativa en nuestro país, en la que el Estado también está dispuesto a destacar a través de la aplicación de tecnologías de punta precisamente en un giro propicio para ello. Mucho se ha criticado que la falta de mantenimiento adecuado y los procesos productivos obsoletos en la, todavía, empresa más importante del país, se debe precisamente al sostenimiento de casi la mitad del gasto público.

Aunque que la crítica es válida; la actividad petrolera debe volver a invertir grandes cantidades en sí misma para no perder. Si lo logramos, conseguimos una economía, en general, menos dependiente que obligue a la iniciativa privada a ser rentable en los campos donde está su nuevo desempeño.

Otra alternativa nueva e importante para que el Estado siga presente directamente es la recreación o reestructuración del "espacio público". Como ya se analizó previamente "lo público" no continúa siendo coto exclusivo del gobierno. La sociedad está activa y organizada de otra forma, sí requiere de ciertos lineamientos y recursos para ser efectiva.

No aludiendo a la espectacularidad de antaño, en la que además el punto de partida de ciertas iniciativas partía del Estado hacia la sociedad. Ahora el proceso es inverso y el Estado debe y puede estar atento a la creación de instancias modestas pero muy efectivas de participación. En este sentido y como ya se aludió brevemente, es a través de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) que se abren muchos espacios positivos para la resolución de problemas comunes, de interés público.

Conveniente es evitar la anarquía, situación que pondría en riesgo cualquier posibilidad de vida en colectividad. Observamos que existen dos grandes campos en los que el Estado puede ser efectivo: el primero es en lo económico, al retirarse y no regular en términos abiertos, pero si participar a través de instrumentos públicos que activen los procesos de transferencia de tecnología y hagan surgir las tecnologías de punta que sean factibles de aplicar en el país. En este mismo terreno el Estado puede participar "arriesgándose" en cierta medida al invertir tanto los inversionistas nacionales como del exterior, pero sin sustituirlos.

El nuevo panorama social-público de la Administración estatal obliga a favorecer la democratización de todo tipo de acciones sociales encaminadas al bienestar y a la libre manifestación de las ideas. Si la Administración Pública en México no asume este reto se verá superada por una sociedad cansada de que decidan su destino al margen de ella, dejará de ser funcional, se verá hecha a un lado por los factores de un futuro que ya está aquí. Es este otro terreno en el que deben existir organismos nuevos y muy respetuosos del interés público.

La globalización e interdependencia no cancelan la necesidad de la política macroeconómica activa, sino que obligan a redefinir sus instrumentos y enfoques. Estamos en el camino, éste es abierto y el trabajo que nos espera es tanto en el ámbito de las ideas como de los hechos.

6.- La propuesta del gobierno federal y de la Comisión Nacional Hacendaría.²³

Régimen fiscal de PEMEX.

El nuevo régimen fiscal de PEMEX, busca que la empresa sea financieramente sana y pueda, al mismo tiempo, efectuar las inversiones que tanto requiere. Además, pretende situar a esta empresa en igualdad de circunstancias con respecto a cualquier otro contribuyente que explota este tipo de recursos no renovables.

Cabe señalar que hasta hoy PEMEX es una fuente importante de recursos para el gobierno federal, ya que alrededor del 24% de los ingresos que obtiene la Federación, son cubiertos por la empresa a través del pago de derechos sobre la extracción de petróleo a cargo de PEMEX-Exploración y Producción; un impuesto a los rendimientos petroleros aplicable a todos los organismos subsidiarios de PEMEX y un aprovechamiento sobre rendimientos excedentes.

²³ Página web del INDETEC, donde se publicaron los resultados de la primera Comisión Nacional Hacendaría <http://www.indetec.gob.mx/>

Por otra parte, los recursos que PEMEX invierte se destinan fundamentalmente a mejorar la explotación de los yacimientos existentes, y sólo en forma limitada a la exploración y explotación de nuevos yacimientos, lo que ha ocasionado una reducción importante de las reservas de petróleo y gas natural.

Así, en los años de 1999 y 2003, éstas se han reducido en 11.7% y 17.5%, respectivamente. Para revertir esta situación, se propone un nuevo régimen fiscal a PEMEX, que le permita mejorar e incrementar la capacidad de producción, incentivar nuevas inversiones y hacer eficiente su operación.

El nuevo régimen fiscal de PEMEX se basa en tres derechos:

A.- Derecho Sobre la Extracción de Hidrocarburos.

Este derecho grava la extracción de petróleo crudo y gas natural, distinguiendo la producción existente de la nueva producción.

En el caso del petróleo crudo, para incentivar las inversiones, se aplica la tasa del 75% sobre la producción ya existente y la del 25% sobre la nueva producción. Adicionalmente, para estimular la eficiencia, se exenta la extracción de 30 barriles diarios por pozo sobre el valor de la producción, esto para darle rentabilidad, a los pozos de baja producción.

En el caso del gas natural, para incentivar las inversiones, se aplica una tasa del 15% sobre la producción ya existente y una tasa del 10% sobre la nueva producción. Adicionalmente, para estimular la eficiencia, se exenta la extracción de un millón de pies cúbicos diarios por pozo de gas natural no asociado. Con esta medida, a partir de su aplicación, la totalidad de la extracción del gas natural no asociado estará exenta. Esto con la finalidad de incentivar la producción de este hidrocarburo.

B.- Derecho Ordinario Sobre Hidrocarburos.

Quienes exploten yacimientos de petróleo crudo o gas natural estarán obligados al pago anual del derecho ordinario sobre hidrocarburos, aplicando una tasa del 69% a la diferencia entre el valor anual del petróleo crudo y gas natural extraídos en el año y las deducciones permitidas con este nuevo régimen.

C.- Derecho Sobre Hidrocarburos para un Fondo de Estabilización.

Se estima indispensable establecer un fondo que se integre con los ingresos excedentes y se aplique en los años en que los precios de los hidrocarburos estén por debajo de la cantidad que se considere para el cálculo.

Los principios básicos a que se debe sujetar el fondo, son los siguientes:

- Tener un marco jurídico estable.
- Tener una administración autónoma.

- Sujetar el fondo a los principios de transparencia.
- Establecer un máximo de acumulación del fondo y permitir que el excedente tenga algún destino, como pudiera ser el financiamiento de inversión, así como pago de deuda.

D.- Autonomía de gestión de PEMEX y mayor flexibilidad financiera a través de certificados de aportación patrimonial.

PEMEX necesita poder competir en el extranjero y para ello tiene que tener autonomía de gestión y flexibilidad financiera; de lo contrario, el nuevo régimen no se va a reflejar en mayores ingresos para el país. Lo anterior es particularmente importante, puesto que el nuevo régimen le permite agregar valor a algunos de sus productos.

E.- Participaciones.

Se propone que forme parte de la recaudación federal participable la recaudación que se obtenga del derecho sobre extracción de hidrocarburos y del derecho ordinario sobre hidrocarburos; sin embargo, como en la actualidad las Entidades Federativas no participan del actual derecho extraordinario, se propone que únicamente forme parte de la recaudación federal participable, el 62% de la recaudación que se obtenga de los derechos primeramente citados.

F. Impacto fiscal.

Finalmente, se estima que durante los primeros 5 años este régimen fiscal de PEMEX podría generar un impacto negativo acumulado del orden de 100 mil millones de

pesos de 2004 para la Federación y de 13.8 mil millones de pesos de 2004 para las Entidades Federativas. Cabe mencionar que la pérdida está proyectada en forma estática, por lo que eventualmente pudiera ser sensiblemente menor al tomar en consideración los efectos positivos de la inversión que realizaría PEMEX.

G. Campeche.

Campeche propone modificar el anexo 2 para que se considere un coeficiente dinámico, de acuerdo con la producción petrolera de cada Estado, en la parte II del Fondo General de Participaciones.

Alternativa 1. Incrementar la RFP en el por ciento que resulte para Campeche, sin afectar a los demás “Estados Petroleros”. Esta propuesta se traduciría en un costo de alrededor de 4,112 millones de pesos para la Federación.

Alternativa 2. Con la misma RFP distribuirla entre los Estados Petroleros en proporción a la producción petrolera. En este caso, Campeche tendría una ganancia de 3,991 millones de pesos y Tamaulipas de 121; en tanto que Chiapas, Tabasco y Veracruz tendrían una pérdida de 1,143 millones de pesos, 2,481 millones de pesos y 487 millones de pesos, respectivamente.

Alternativa 3. Otorgar a Campeche algún trato preferente en el PEF o en los ingresos excedentes compensándolo parcialmente.