

**La guerra del fuego**  
**Políticas petroleras y**  
**crisis energética en**  
**América Latina**

Guillaume Fontaine y Alicia Puyana, Coordinadores

# La guerra del fuego

## Políticas petroleras y crisis energética en América Latina



**FLACSO**  
ECUADOR



Ministerio  
de Cultura

© De la presente edición:

**FLACSO, Sede Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito-Ecuador

Telf.: (593-2-) 323 8888

Fax: (593-2) 3237960

[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

**Ministerio de Cultura del Ecuador**

Avenida Colón y Juan León Mera

Quito-Ecuador

Telf.: (593-2) 2903 763

[www.ministeriodecultura.gov.ec](http://www.ministeriodecultura.gov.ec)

ISBN:

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: Crearimagen

Quito, Ecuador, 2008

1ª. edición: marzo, 2008

# Índice

<b>Presentación</b> .....	9
<b>Introducción</b> <b>La investigación latinoamericana</b> <b>ante las políticas energéticas</b> .....	11
<i>Guillaume Fontaine y Alicia Puyana</i>	
<b>PRIMERA PARTE</b> <b>CONTEXTO INTERNACIONAL</b>	
<b>Ventajas para la integración energética</b> <b>de América del Sur</b> .....	33
<i>Jesús Mora Contreras</i>	
<b>El rediseño de los sistemas de gobernanza petrolera</b> <b>en el Ecuador y Venezuela</b> .....	53
<i>Marc Le Calvez</i>	
<b>Nuevas tendencias en la seguridad energética mundial</b> <b>y sus impactos en América Latina</b> .....	75
<i>Bertha García Gallegos</i>	
<b>SEGUNDA PARTE</b> <b>DIMENSIONES ECONÓMICAS Y FINANCIERAS</b>	
<b>Mercado mundial de dinero</b> <b>y renta petrolera (1997-2007)</b> .....	97
<i>Carlos Morera Camacho y José Antonio Rojas Nieto</i>	

El petróleo y el crecimiento económico mexicano: ¿Un recuento de oportunidades perdidas? . . . . .	129
<i>Alicia Puyana y José Romero</i>	
Evolución y perspectivas del <i>upstream</i> de gas natural en Bolivia . . . . .	147
<i>Mario García Molina y María Fernanda Murcia</i>	
TERCERA PARTE	
PROBLEMAS SOCIALES	
ITT: un problema de gobernanza para el Ecuador . . . . .	169
<i>Guillaume Fontaine</i>	
La reorganización de Petróleos Mexicanos. Visiones encontradas sobre la gobernanza de una empresa pública (1989-2006) . . . . .	195
<i>Isabelle Rousseau</i>	
CUARTA PARTE	
CONFLICTOS AMBIENTALES	
(In)sostenibilidad de los hidrocarburos en la cuenca amazónica peruana . . . . .	219
<i>César Leonidas Gamboa Balbín</i>	
Gobernanza ambiental, conservación y conflicto en el parque nacional Yasuní . . . . .	241
<i>Paúl Cisneros</i>	
Huaorani: mundos paralelos, mundos superpuestos y submundos . . . . .	259
<i>Iván Narváez Q.</i>	
Presentación de los autores . . . . .	285

# El petróleo y el crecimiento económico mexicano: ¿Un recuento de oportunidades perdidas?

Alicia Puyana  
José Romero\*

## Resumen

México es un país petrolero de larga tradición y la existencia de crudo ha marcado la vida política y económica desde inicios del siglo XX y su impacto continúa. La Constitución, al consagrar el patrimonio nacional del crudo y el papel de este como base fundamental del desarrollo, marcó los derroteros de la utilización de la renta. De servir de palanca a la industrialización, al cambiar el modelo económico el petróleo se ha convertido en una de las más importantes fuentes de recursos fiscales para sostener el gasto corriente que permite, al mismo tiempo un amplio gasto público y un ingreso disponible de hogares y empresas elevado. Así, la renta petrolera, un impuesto de costo político cero, equilibra la muy baja carga impositiva a la renta y a las utilidades del capital. El costo es la incapacidad de la empresa de cubrir con parte de elevadísimas utilidades operacionales, siquiera parte de las inversiones necesarias para mantener la producción y se obliga a adquirir deuda creciente que compromete el 80 % de su capital y la vida útil de las reservas. En este juego de muchos intereses se ha impuesto el *status quo* pues la soluciones, claramente políticas han sido imposibles a la fecha: reducir la carga fiscal a Pemex o abrirla a la inversión privada.

Palabras clave: política petrolera, Cantarell, renta, inversión directa, Pemex.

\* Profesora Investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Sede México); Profesor del Colegio de México.

## Introducción

Desde el descubrimiento y del primer pozo petrolero en territorio mexicano, a inicios del siglo XX, el petróleo ha estado presente en el quehacer político mexicano. Al comenzar la Primera Guerra Mundial, México era el tercer productor mundial y hacia 1921 suplía el 20 % de la demanda global de crudo. Los descubrimientos de campos más eficientes en Texas y en Venezuela, desactivaron la exploración y la constitución de 1917 introdujo incertidumbre entre los inversionistas, que se resolvió con la nacionalización de 1938, cuando se creó la empresa estatal Petróleos Mexicanos (Pemex). En 1973, sus reservas de crudo eran 2.800 millones de barriles y producía unos 400.000 b/d. Al mediar los años setenta, fue importador neto.

Con Cantarell se inició una nueva etapa en la historia petrolera del país. Este descubrimiento se realizó cuando el mercado mundial del petróleo vivía el impacto de los choques de precios de los años setenta y en la lógica de la división Este-Oeste. Con Cantarell se eliminarían las restricciones al crecimiento económico, el Estado tendría recursos para impulsar la modernización y renovó la relevancia mexicana para la seguridad energética de Estados Unidos.

La nueva etapa petrolera se desarrollaría en condiciones diferentes: el desmonte del Estado del bienestar y la crisis de la deuda marcarían la redefinición de las fronteras económicas del Estado. Miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), y otros países socialistas, China, por ejemplo, abrieron su industria a las inversiones extranjeras e iniciaron la unificación del mercado petrolero mundial. Este proceso se concluiría con el derrumbe del campo socialista y la privatización de muchas empresas petroleras mundiales.

Desde el estallido de la crisis de la deuda, en 1982, la economía mexicana se embarcó en cambios que transformaron su modelo de desarrollo. Pemex no escapó a esta corriente. Las reformas en Pemex sugieren las mutaciones del papel asignado al sector energético durante la sustitución de importaciones. Se redujeron los subsidios al consumo de energía industrial, se desincorporó la petroquímica, sin resultados por falta de interés de los inversionistas privados a entrar en asociación minoritaria

con el gobierno en una industria artificialmente dividida en “básica” y “no básica”. Se abrió a la inversión privada la generación y transmisión eléctrica y liberaron las importaciones, el transporte, la distribución y el almacenamiento de gas natural y la construcción y posesión de gasoductos. Se ajustó la contabilidad y la evaluación de las reservas a parámetros mundiales, dividió Pemex en cinco empresas semi-autónomas y aplicaron normas de eficiencia empresarial. No obstante, el régimen del sector petrolero *aguas arriba* (exploración, desarrollo y extracción de crudo), y el carácter rentista del Estado permanecen inmutables. Un catalizador de estos cambios fue el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN), por el cual México abrió a licitación internacional las compras estatales del sector energético.

A pesar de los ingentes recursos generados a la economía nacional por su industria petrolera, Pemex no ha renovado reservas al ritmo de la extracción ni invertido en petroquímica y gas. Las causas de la parálisis en la renovación de las reservas, en las inversiones en la industria petroquímica y en el abultamiento de la deuda, varían según los analistas: el régimen que consagra el patrimonio nacional del recurso y el monopolio estatal en su aprovechamiento o la carga tributaria que extrae de la empresa toda ganancia.

La política petrolera mexicana está delimitada por elementos externos e internos, nuevos y antiguos: la evolución del mercado internacional y la capacidad de la OPEP y de los productores no miembros de ésta; los cambios en las políticas energéticas de los países miembros del TLCAN, y el interés de Estados Unidos en la conformación de un mercado energético en el marco del TLCAN y para su estrategia de seguridad energética. Cada factor ejerce presión sobre el gobierno mexicano buscando, por una parte, cambios en la política de producción y exportaciones y, por la otra, reformas constitucionales abriendo a las inversiones privadas la exploración, la producción y la venta de hidrocarburos.

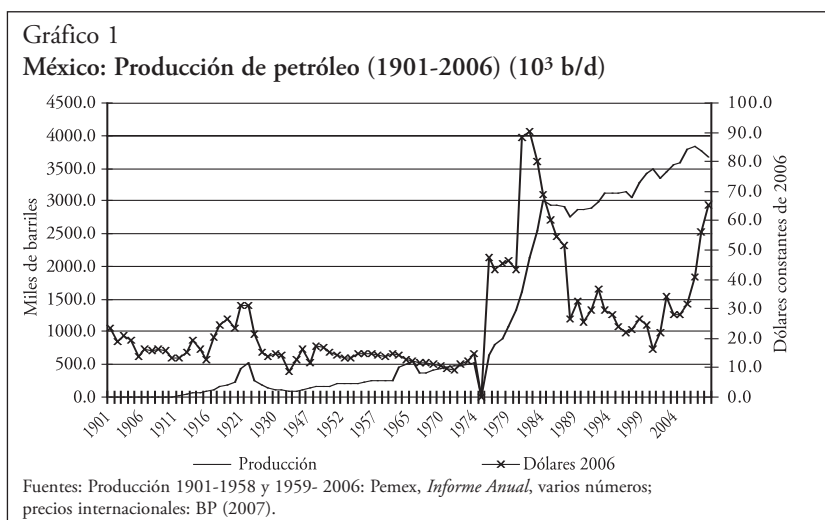
Los factores internos que han moldeado la política petrolera mexicana emanan de la interpretación y el uso de la tradición jurídica que establece la propiedad nacional del subsuelo; la dependencia del fisco nacional de la renta petrolera; el poder del sindicato de Pemex y los intereses creados en los ámbitos regional y nacional, públicos y privados que se resumen en una puja por apropiarse de la renta petrolera.



Este trabajo, explora el desempeño del sector petrolero mexicano desde los años ochenta a la fecha, el impacto de Cantarell en la política petrolera y el uso de la renta por el Estado. El período escogido marca la entrada en producción de Cantarell y con ella la introducción de las exportaciones, en sustitución de la demanda nacional, como el criterio para definir de cuánto petróleo producir y exportar. En este período, se usa el petróleo como mecanismo anticíclico, es decir se incrementa la producción y las exportaciones para contrarrestar los efectos de las crisis económicas, y se inician los cambios en la política energética que limitan a Pemex como proveedor monopolístico de gas y energía eléctrica. En medio de esta ola de cambios, se intensifica la extracción de la renta petrolera a Pemex.

### La evolución del mercado energético mundial y la producción mexicana

A inicio de los años setenta, la política de la OPEP elevó la rentabilidad en regiones de costos relativos elevados. En estas condiciones y con Cantarell, se dio el viraje hacia una estrategia exportadora petrolera como base de crecimiento económico (Cf. Gráfico 1).

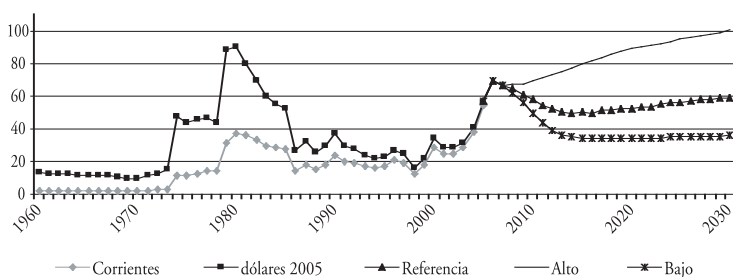


México debe observar lo que ocurre en el mercado petrolero mundial para desarrollar su política petrolera. México es tomador de precios, en el sentido que sus exportaciones no tienen el peso en el mercado mundial que den el poder de mercado tal que afecte el precio mundial, como sí lo puede hacer la OPEP y las inversiones que hagan estos países afectarán la rentabilidad de sus inversiones. Guardar el crudo para la demanda interna puede ser una opción válida ante la perspectiva de recursos limitados, demanda nacional creciente y precios ascendentes, cuando el país tiene otras fuentes generosas de divisas. Las políticas de control del calentamiento global, de ahorro de energía y de sustitución de hidrocarburos por biocombustibles son factores a considerar.

El siglo XXI se inicia con un choque de demanda que parece incontrolable y se vaticinan precios altos (Cf. Gráfico 2). El escenario que la Agencia de Información de Energía de Estados Unidos (EIA sus siglas en inglés) considera el más factible, superaría en 2030 los 50 USD/b<sup>1</sup>, que no superan las cotizaciones de 1980 (Blas, 2007). Mientras las alzas de precios de los años ochenta se originaron en choques de oferta, la actual se origina en choques de demanda. China, junto con India y otros países asiáticos, responden por el 58 % del incremento de la demanda mundial. Por el lado de la oferta, la escalada de los precios internacionales de petróleo resulta de la escasa capacidad no utilizada de la OPEP, 1,7 millón de

Gráfico 2

Precios internacionales del petróleo 1960-2030



Elaboración de los autores. Fuente: EIA (2007); BP (2007).

1 N. del E.: Precios en dólares constantes de 2005.

b/d, la más baja en décadas. Debería rondar el 5 % de la producción mundial, y el 7 % refinación (Mabro, 2005).

Las proyecciones de precios se basan en presupuestos plagados de incertidumbre. La guerra al terrorismo, la invasión a Irak, la inestabilidad en el Medio Oriente, la política del gobierno de Chávez y otros que han asumido el control estatal de los hidrocarburos o los huracanes que afectaron a Estados Unidos en 2005, incrementaron las dudas sobre la oferta. Se cuestiona cuántos años más podrán China e India sostener las tasas de crecimiento y de expansión de su demanda de crudo de los últimos 20 años. Los precios señalados arriba, implican que la OPEP incremente su producción en 21,5 millones de b/d y produzca en el 2030 unos 56,8 millones b/d. La oferta de crudo de los no miembros de la OPEP se expandirá al 50 % del crecimiento de su demanda y la OPEP cubriría la mayor parte del incremento de la demanda mundial (AIE 2007; OPEP 2007). Esta expansión demandaría, entre 2007 y 2030, inversiones por 2,4 billones de dólares<sup>2</sup>, de los cuales la OPEP absorbería 680.000 millones, los países en desarrollo 210.000 millones y la OCDE 900.000 millones de dólares (OPEP, 2007: 17). La demanda de estos recursos puede presionar las tasas de interés y reducir las inversiones, dependiendo de las perspectivas de precios y es de esperar se repitan los efectos sobre la oferta y la demanda de un período prolongado de precios altos: un creciente poder de los Estados petroleros y de sus empresas y avances tecnológicos en ahorro y sustitución, incluidos los bio-combustibles y la nuclear (Barnaby y Kemp, 2007).

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

El manejo petrolero y el papel de éste en el desarrollo socioeconómico mexicano, forman parte del debate político en torno a la definición de la responsabilidad del Estado en garantizar el bienestar de la nación. Para la sociedad mexicana, el gobierno debe garantizar el cumplimiento del man-

---

2 N. de E.: 1 billón = 1012 (unidad española).

dato constitucional de usar el petróleo como factor de desarrollo, satisfacer a precios competitivos la demanda de productos energéticos del sector productivo y de los hogares y evitar la inestabilidad ocasionada por los fenómenos meteorológicos o por los desajustes entre la demanda y la oferta que cíclicamente ocurren en el mercado internacional. Cubrir los elementos que afectan la estabilidad de los precios y del abasto: la capacidad de extracción, refinación y producción; la introducción de nuevas tecnologías y la creación de fuentes alternativas de energía y la protección ambiental.

En la política petrolera instrumentada por el gobierno, a partir de Cantarell, hay dos estrategias: extraer de Pemex, maximizar la renta, sin miramientos de las necesidades de reproducción de su capacidad productiva o los daños ambientales y obtener recursos para resolver los cuellos de botella fiscal y de recursos externos. La tasa de explotación se desasoció del crecimiento de la demanda interna, incrementando las exportaciones a mayor velocidad que ésta (Cf. Cuadro 1). Los aumentos en la producción, más del 3.000 % entre 1965 y 2005, y de 9 % en los últimos 5 años, se han dirigido a las exportaciones, pues el consumo interno creció un 50 % menos que la producción. Los efectos de estas estrategias sobre Pemex son el agotamiento de las reservas probadas y el estrangulamiento financiero de ésta.

Cuadro 1  
Evolución de la actividad petrolera mexicana (1965-2006)

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2004	2005	2006	06/00
Res. probadas*				47	55.6	51.3	48.8	26.9	14.8	13.7	12.9	-51.6
Producción**	362	487	806	2129	2912	2977	3065	3450	3824	3759	3759	9.0
Consumo doméstico**	302	419	676	1033	1239	1416	1650	1883	1895	1972	1978	5.0
Exportaciones**	60	68	130	1096	1673	1521	1415	1567	1929	1787	1781	13.6
Expts. en % de produc.	16.6	14.0	16.1	51.5	57.5	51.1	46.2	45.4	49.6	52.5	56.6	24.7

\* Miles de millones de barriles    \*\*Miles de barriles diarios  
Elaboración de los autores. Fuente: BP, 2007.

*El mexicano, un Estado rentista*

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

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

Cantarell permitió, elevar la producción de crudo durante 1974-2006 al 14,5 % anual, muy por arriba de la tasa (7,1 % anual) registrada entre 1950 y 1974. Esta diferencia señala la bonanza de cantidades aportada por Cantarell<sup>3</sup>, (Gavin, 1991). La producción acumulada fue 33,6 miles de millones de barriles, por un valor de un 1,3 billón de dólares constantes de 2006 u 870.000 millones de dólares corrientes<sup>4</sup> (Cf. Cuadro 2).

Cuadro 2  
México. Volumen y valor de la producción de crudo durante 1974-2006

	Volumen*	Valor**	
	millones b/año	Const. 2006	Corrientes
Total 1974-06	33577,1	1322208,8	869934,0
Promedio anual	1049,3	41319,0	27185,4

Elaboración de los autores. Fuentes: Producción: Pemex *Informe Anual*, varios números; Precios: BP, 2007.\*Millones de barriles al año. \*\* Miles de dólares.

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

4 Para el valor se usaron los precios internacionales WTI.

*Sobre el uso de la renta petrolera*

Del cuadro 3 emergen hechos preocupantes sobre el incremento de los ingresos petroleros brutos, la escalada de precios, el volumen del crudo exportado y las diferencias entre el precio programado por la Secretaría de hacienda y crédito público y el efectivo (Cuadro 3, líneas 2 y 3), factores definitorios de la renta que obtiene el fisco a través de los impuestos a Pemex<sup>5</sup>.

La diferencia entre el precio efectivo y el programado subió de 5,8 dólares/barril (USD/b) en 1990 a 21,5 USD/b en el 2006 (línea 3), y la renta de 9.900 a 53.600 millones de dólares en 2006, un crecimiento del 441,4 % durante 1990-2006 (línea 7). Los precios se triplicaron, los programados crecieron 2,5 veces y el diferencial se cuadruplicó. La diferencia entre los precios efectivos y los programados es absorbida por el gobierno e invertida, de acuerdo a criterios discutidos con el legislativo pero fijados por el ejecutivo<sup>6</sup>. Pemex no se beneficia de los precios al alza (línea 1).

Año	*	1991	1993	1997	2000	2004	2005	2006	Cambio**	Relación**
Precio del crudo mexicano (US\$/B)	1	188	132	165	24.8	31	40.6	53	181.9	28
Precio programado US\$/b	2	13	142	145	16	293	23	31.5	142.3	24
Diferencia de precios US\$/b	3	5.8	-1	2	8.8	1.7	17.6	21.5	270.7	3.7
Ingresos totales de Pemex	4	19.6	26.7	34.1	50.6	68.7	79.7	97.6	398.0	5.0
Deudas como % activos de Pemex	5	23.2	29.6	54.1	71.1	96.9	96.5	96.7	316.8	4.2
Ingreso neto antes de impuesto*	6	11.4	15.2	34.1	28.9	40.8	46	57.7	406.1	5.1
Impuestos federales a Pemex	7	9.9	14.1	20.1	31.1	42	49.9	53.6	441.4	5.4
Ganancias después de impuestos	8	1.6	1	1	-2.1	-1.2	-3.9	4.1	156.3	2.6
Impuestos como % del ingreso total	9	50.5	52.8	58.9	61.5	61.1	62.6	54.9	8.7	1.1
Impuestos en % de utilid. pre-impuestos	10	86.8	92.8	58.9	107.6	102.9	108.5	92.9	7.0	1.1
razón filas 7 a 6	11	0.1	0.1	0.0	-0.1	0.0	-0.1	0.9	561.9	6.6

\*miles de millones de dólares \*\* cambio período \*\*\*relación 2005/1190  
Elaboración de los autores. Fuentes: SHCP, *Estados Financieros de la Nación*; Pemex, *Informe Anual*, varios números.

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

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

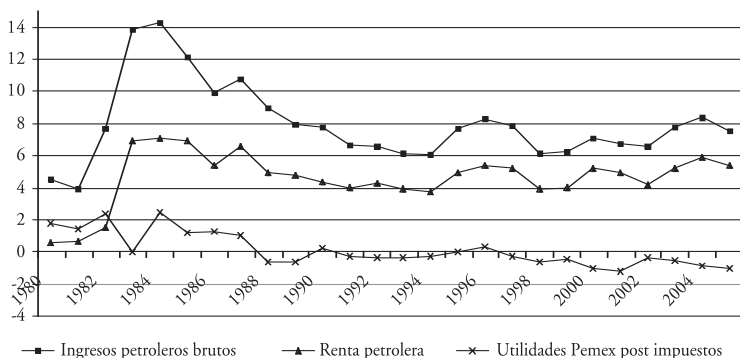
Las utilidades netas antes de impuestos (línea 6) se convierten en pérdida (línea 8) después del pago de los impuestos. La intensa captación de recursos del gobierno es clara: en 1990, los impuestos pagados por la estatal petrolera fueron 7.000 millones de dólares y representaron el 9 % del ingreso neto total de Pemex. En el 2005, ascendieron a 49.900 millones y el 62,6 % del ingreso total de la empresa y el 108,5 % de las utilidades antes de impuestos. La subida de los precios y del ingreso eleva el déficit de la empresa, por el impuesto superior que paga Pemex por los recursos derivados de precios efectivos superiores a los programados, a los cuales se aplica la tasa Aprovechamiento sobre rendimientos excedentes (ARE). La primera prioridad del gobierno en la administración del patrimonio nacional es maximizar la renta y aliviar las cuentas fiscales.

En el 2005, se redujo el ARE y dejaron mayores recursos para Pemex. Esa modificación es evidente por los resultados de 2006, en los cuales se aprecia que Pemex tuvo utilidades por 4.100 millones de dólares, cuando sus utilidades antes de impuestos fueron de 57.700 millones de dólares. No obstante, los efectos de la reforma se anularon al exigir a Pemex superávit fiscal, que en 2006 alcanzó 18.000 millones de dólares. El informe financiero de Pemex de los dos primeros trimestres del 2007 lo confirma, ya que de los rendimientos antes de impuestos por 123.900 millones de pesos, transfirió al gobierno federal un total de 134.000 millones con lo cual debió absorber pérdidas. La renta ascendió del 1 % del PIB, al inicio de los años ochenta al 7 % durante 1983-85 y ha girado en torno al 5 % desde entonces, hasta el 2006. Esta trayectoria se refleja en la reducción de las utilidades de Pemex después de impuestos hasta llegar a guarismos negativos (Cf. Gráfico 3).

En 2005, la deuda total de Pemex representó el 96,5 % del activo de la empresa, y en 1990 sólo el 23,5 % de éste. La razón entre el ingreso antes y después de impuestos de Pemex (línea 11 cuadro No. 2), oscila entre 0,1 y -0,1 %, mientras que para las manufacturas es 0,40 % y en transporte 0,62 % (Puyana, 2006). Si, como en otros países, se estableciera una carga fiscal a Pemex más cercana a la de otras actividades (por ejemplo alrededor del 30 % de las utilidades), se liberarían recursos para que Pemex invierta. La carga tributaria de Pemex es una de las mayores del mundo. En efecto, durante 1995-2004, pagó, el 106 % de las utilida-

Gráfico 3

Ingresos petroleros, renta petrolera y utilidades de Pemex post impuestos (1980-2005). (% del PIB)



Fuente: Puyana y Romero (2006).

des antes de impuestos. Los gravámenes ascienden al 30 % en Inglaterra, 40 % en los Estados Unidos y alrededor del 70 % en Libia.

Varios factores pueden mermar los ingresos fiscales petroleros: reducción de la producción y de precios, mayores costos de producción, y rebaja de los impuestos. Esta eventualidad obligaría al gobierno a reducir el gasto público, básicamente el corriente, dada la baja inversión pública (cerca del 2 % del PIB), o generar más recursos de otras fuentes: ampliar la base tributaria eliminando la tasa cero a los alimentos y medicinas, controlar la evasión, eliminar los regímenes tributarios especiales. Los dos últimos gobiernos no lograron que el legislativo aprobara sus iniciativas, por consistir en eliminar las tasas cero, reducir las de los ingresos superiores y compensar con transferencias monetarias a los más pobres. El gobierno de Calderón presentó la suya, sin incluir la tasa cero, pero integró otras medidas (Contribución empresarial a la tasa única (CET), eliminación al crédito al salario y el IVA a las universidades privadas), que despertaron el rechazo de la oposición política por los efectos regresivos y del sector empresarial por su probable impacto negativo sobre la rentabi-



lidad, las inversiones y la generación de empleo<sup>7</sup>. Ninguna propuesta ha incluido la modificación de la tributación de Pemex.

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

En 2005, descontados los impuestos pagados por Pemex, el ingreso fiscal total representó sólo el 9 % del PIB, el más bajo de la OCDE y de los países petroleros. En 2006, los impuestos a Pemex representaron el 50 % del ingreso fiscal total y, en 2005, el 138,3 % de los ingresos por impuestos a la renta. Según el gobierno, la tributación de Pemex en el 2006, podría representar el 171,7 % de dicho ingreso (Cf. Cuadro 4).

**Cuadro 4**  
**Efectos de la política tributaria en las finanzas de Pemex**

	1990	1993	2000	2005	2006
Impuesto a Pemex como % del ingreso fiscal total	37.3	27.2	36.8	42.1	49.75
Imp. a Pemex como % del ingreso tributario total	51.9	53.3	50.2	68.7	68.7
Imp. a Pemex como % del impuesto a la renta	73.7	135.1	136.1	138.1	171.7
Invers. pública como % de los impuestos a PEMEX	nd	nd	nd	27.9	23.6
Invers. directa de Pemex como % de los impuestos	7.1	11.2	5.9	1.6	3.4
Pidiregas* % de los impuestos			8.9	13.1	13.8
Invers. totales de Pemex % impuestos a Pemex	7.1	11.2	14.8	14.7	17.2
Transferencias a estados % de los impuestos a Pemex	20	20		53.8	45.5

\* Inv. Financiadas por los proveedores

Elaboración de los autores. Fuentes: SHCP, *Estados Financieros de la Nación*; Pemex, *Informe Anual*, varios números.

7 *El Universal* (27/06/2007), “CETU desata polémica Hacienda-empresarios” Disponible [26/02/2008] en: [www.el-universal.com.mx/finanzas/58585.html](http://www.el-universal.com.mx/finanzas/58585.html)

### *Cómo se distribuye la renta petrolera*

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

Por ejemplo, repetidamente el gobierno mexicano ha establecido precios internos de los productos petroleros y del gas natural por debajo del internacional, como lo hiciera durante 1975-1987 (Gavin, 1991) y poco antes del huracán Katrina, cuando aprobó un subsidio general para el gas natural en México. Pemex debe asumir costos bajo el argumento de que no constituyen subsidio ya que el precio de venta, si inferior al internacional, es no menor a los costos de producción nacionales. Sí son una transferencia de la renta a los consumidores, intermedios y finales.

Los grupos empresariales más poderosos están más interesados en mantener el *status quo* que en la total o parcial privatización de Pemex<sup>8</sup>. Ante un ente totalmente privatizado no lograrían intervenciones públicas para obtener subsidios directos o encubiertos en los precios de los combustibles o de los insumos para la industria ni independizar, en el largo plazo, las cotizaciones internas de gas de las vigentes en el mercado estadounidense. En contradicción con esta posición se encuentran, por una parte, sectores del partido de gobierno y del PRI y los grupos empresariales con capacidad de invertir en exploración, producción refinación y exportaciones de crudo y gas.

---

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

La renta petrolera ni ha invertido ni ahorrado. Entre 2000 y 2006, el gobierno captó 275.300 millones de dólares por impuestos a Pemex, de los cuales invirtió una fracción menor (Cf. Cuadro 5). Las inversiones públicas representarán sólo el 26 % del ingreso fiscal petrolero, proporción menor que en 2005. La inversión directa de Pemex ha decrecido sistemáticamente hasta llegar al 3 % de la renta fiscal total. Si las inversiones bajo el sistema de PidiregaS se incluyen, la inversión total sólo representa el 17,2 % de la renta. Las inversiones por PidiregaS ascendieron del 14 % de la inversión en exploración y producción en 1997 al nivel máximo del 90 % en 2004 para caer en 2006 al 86,2 %. Tampoco se ha invertido en ampliar la formación bruta de capital fijo, la cual según los “criterios generales de política económica” de la Secretaría de hacienda y crédito público (1998 a 2007), se ha estancado en el 22 % del PIB y ha contribuido al descenso de la dotación de capital por trabajador (Puyana y Romero, 2006).

Así las cosas, es necesario plantear la pregunta de ¿hacia dónde se canalizó el ingreso fiscal petrolero? Durante 2000-2006 el gobierno captó un total de 275.300 millones de dólares por impuestos y derechos de petróleo, los cuales crecieron a una tasa anual promedio del 12,6 %. El gasto corriente se expandió al 10,4 % anual y la inversión pública, gracias al incremento de 2006, al 0,4 % anual (entre 2000 y 2005 había decrecido al -1,3 % al año). Esa expansión del gasto corriente no tiene justificación ya que en el mismo período la economía creció al 2 % al año a precios constantes.

Se podría argüir que el retroceso efectivo de la inversión pública, como proporción del PIB (alrededor del 2 % del PIB) constituiría un catalizador de la inversión privada. Ese efecto no se ha producido. Un impacto de la poca acumulación de capital y del incremento del gasto corriente, es la revaluación de la tasa real de cambio, el crecimiento de la relación de los bienes no transables a los transables y el retroceso de éstos en el valor agregado y empleo totales, de acuerdo a los supuestos de “enfermedad holandesa” (Gelb *et al.*, 1988). La participación de la agricultura y las manufacturas en el PIB ha permanecido prácticamente constante desde 1980. El petróleo no se ha empleado para menguar ese retroceso, ni su renta se ha traducido en inversiones en estructura física o productiva.

Cuadro 6  
México: Uso de los ingresos petroleros fiscales por el gobierno central  
(2000-2005). (10<sup>9</sup> USD)

	Ingreso petrolero		Gasto púb. corriente		Inversión pública	
	dólares*	Cambios**	dólares*	cambio**	dólares*	cambio**
2000	30.6		67.8		7.7	
2001	28.8	-5.9	83.1	22.6	7.3	-5.2
2002	28.4	-1.4	88.3	6.3	7.5	2.7
2003	33.9	19.4	93.2	5.5	7.9	5.3
2004	42.1	24.2	98.8	6.0	8.5	7.6
2005	53.9	28.0	108.8	10.1	7.1	-16.5
2006	57.6	6.9	117.1	7.6	7.9	11.3
Total	275.3	12.6	657.1	10.4	53.9	0.4

\*Miles de millones \*\*tasa de cambio promedio anual

Elaboración de los autores. Fuentes: SHCP, *Estados Financieros de la Nación*.

### *Las transferencias a los Estados*

La profundización del federalismo fiscal es parte de la democratización del país. La renta petrolera se ha convertido en la principal fuente de las transferencias a los Estados y los poderes locales están interesados en maximizar la renta petrolera, acelerar la extracción y las exportaciones de crudo, lograr la mayor descentralización en el uso del ingreso petrolero y la total autonomía en el uso de las transferencias.

Desde las reformas políticas adoptadas a mediados de los años noventa reforzando la autonomía fiscal de los Estados, parte de la renta petrolera se canaliza a los gobiernos regionales. En 2005, cerca del 54 % de los impuestos pagados por Pemex se transfirió a las autoridades regionales (Cf. Cuadro 4).

En 2005 y en el debate sobre el manejo de la actual “bonanza petrolera”, fue evidente la contradicción entre los sectores del poder legislativo que proponían la reducción de la carga fiscal a Pemex y los gobiernos locales. En 2005, y por razones electorales, el ejecutivo se alineó con los gobiernos de los Estados, satisfizo sus demandas la reforma aprobada

incrementó las ya elevadas transferencias regionales. Así, según los “criterios generales de política económica” (SHCP, 2006), en el 2006, por las modificaciones a la ley Ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria, se transfirieron a los Estados 56.000 millones de pesos, 31.000 millones más que lo aprobado inicialmente en la Ley de Egresos (SHCP, 2007: 174).

## Conclusiones

México es un país con un rico potencial petrolero y energético no desarrollado plenamente. Sus exportaciones responden por buena parte del superávit comercial. Es una fuente toral de recursos fiscales y de empleo.

El desarrollo del potencial petrolero y de gas del país oscila entre fuerzas antagónicas: las restricciones constitucionales que consagran el patrimonio nacional del recurso, el monopolio del Estado en su extracción, aprovechamiento y comercialización y los factores externos y los sectores que captan la renta. La dependencia de las cuentas públicas de la renta petrolera, hace difícil que se amplíe la capacidad inversionista de Pemex mediante la liberalización de parte de sus utilidades. Las transferencias de la empresa al fisco cambian de negro a rojo el balance financiero y constituyen una forma de transferir la renta a los sectores a los cuales no se grava en la medida que se necesitaría de no existir este recurso, que son muy bajos los impuestos que paga el sector privado, en el contexto de la OCDE e insuficientes para financiar el gasto público actual. La falta de inversiones ha inducido el agotamiento de las reservas y a importar parte de los productos petrolíferos que demanda la economía. Ante la imposibilidad de lograr que el Congreso apruebe cambios radicales en la Constitución, el gobierno intenta modificaciones marginales al régimen legal actuando sobre las leyes reglamentarias e introduciendo diversas modalidades de asociaciones público-privadas, la más reciente e importante los contratos de servicios múltiples.

Por el lado internacional, la influencia viene del mercado internacional y la estrategia de los principales productores y consumidores. Ante una demanda creciente y el decaimiento de la producción y las reservas,

la ascendente dependencia del crudo importado y la incertidumbre sobre la estabilidad del Medio Oriente, es lógico que Estados Unidos busque que México amplíe su producción para satisfacer mayores proporciones de su consumo futuro. No es claro qué vías use el gobierno americano para lograr un compromiso al respecto.

Una alternativa es insistir en la profundización de los acuerdos en energía, en el marco del TLCAN, logrando que México flexibilice la posición adoptada cuando se negoció el tratado.

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

## Bibliografía

- AIE (Agencia Internacional de Energía) (2007). *Mid Term Oil Market Outlook*, Paris: AIE.
- Barnaby, F., Kemp, J. (2007). "Too Hot to Handle? The Future of Civil Nuclear Power", Briefing Paper. London: Oxford Research Group Disponible [26/02/2008] en: [www.oxfordresearchgroup.org.uk/publications/briefing\\_papers/pdf/toohottohandle.pdf](http://www.oxfordresearchgroup.org.uk/publications/briefing_papers/pdf/toohottohandle.pdf)
- Blas, J. (2007). "Falling Dollar Puts Pressure on Opec", Financial Times, 26/07/2007. Disponible [26/02/2008] en: [www.ft.com/cms/s/743a52a2-3959-11dc-ab48-0000779fd2ac.html](http://www.ft.com/cms/s/743a52a2-3959-11dc-ab48-0000779fd2ac.html)
- BP (British Petroleum) (2007). "Statistical Review of World Energy 2007", London: BP. Disponible [26/02/2008] en: <http://www.bp.com/productlanding.do?categoryId=6848&contentId=7033471>

- Gavin, M. (1991). "The Mexican Oil Boom, 1977-85", New York: University of Columbia/Department of Economics, Discussion Paper, 548.
- Gelb, A. (Dir.) (1988), *Oil windfalls: Blessing or curse?* New York: Oxford University Press-World Bank.
- Mabro, R. (2005), "Oil Security and Oil Prices. Implications for Asia. Conference of the Institute of Electrical Engineers of Japan (IEEJ), 2005". Mimeo: IEEJ. Disponible [08/02/2008] en: [http://enenken.ieej.or.jp/en/seminar/aef2005/Doc\\_Mabro\\_kityoukouen.pdf](http://enenken.ieej.or.jp/en/seminar/aef2005/Doc_Mabro_kityoukouen.pdf)
- OPEP (Organización de Países Productores de Petróleo) (2007). "Oil Outlook, 2007". Disponible [26/02/2008] en: <http://www.opec.org>.
- Puyana, A., Romero J. (2006), "La convergencia económica y los acuerdos de integración ¿Enseñanzas del TLCAN?", in: J. L. Calva (Coord.), *La economía mexicana bajo el TLCAN. Evaluación y alternativas, Tomo I*. México D. F.: Universidad de Guadalajara-UNAM, 235-268.
- \_\_\_\_\_. (2008), México o las paradojas de una economía liberalizada, COLMEX, en edición.
- Puyana, A. (2006). "Las fuerzas que moldean la política energética mexicana: entre la Constitución y el TLCAN", in: I. Rousseau (Comp.), *¿Hacia la integración de los mercados petroleros en América?*. México D. F.: El Colegio de México, 257-298.
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) (2006). "Criterios generales de Política Económica 2006", México D. F.: SHCP. Disponible [junio 2008] en: [www.apartados.hacienda.gob.mx/politica\\_economicacontenidodocumentossubtema2cgpe\\_2006.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/politica_economicacontenidodocumentossubtema2cgpe_2006.pdf).
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) (2007). "Detalle del presupuesto de egresos de proyectos de infraestructura productiva, Pemex, Pidiregas". México D. F.: SHCP. Disponible [junio 2008], consultado en: [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/temas/informe\\_cuenta\\_publica/2006/index\\_entidades\\_paraestatales.html](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/temas/informe_cuenta_publica/2006/index_entidades_paraestatales.html).