

2ef



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Economía

EL IMPACTO DE LOS INGRESOS  
PETROLEROS EN LAS FINANZAS  
PUBLICAS DE MEXICO 1986 - 1996

T E S I S  
Que para obtener el título de:  
LICENCIADO EN ECONOMIA  
p r e s e n t a  
HUGO TERAN GUZMAN



Director de Tesis: Dr. José Ayala Espino

Ciudad Universitaria, México

1998

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

268732



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A MIS PADRES. POR SU TIEMPO,  
SUS DESVELOS Y SU AMOR OTORGADO.

A MIS HERMANOS. POR SU CARIÑO  
Y APOYO.

A ELVA RUTH, MI NOVIA DE PRIMAVERA,  
MI NOVIA DE SIEMPRE.

A LA FACULTAD DE ECONOMÍA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO,  
POR LA OPORTUNIDAD QUE ME BRINDÓ.

A MIS PROFESORES Y AMIGOS DE LA FACULTAD.

CON UN ESPECIAL AGRADECIMIENTO AL LIC. HECTOR MIGUEL GÓMEZ FLORES, POR  
COMPARTIR SUS CONOCIMIENTOS.

**INDICE**

<b>PRESENTACIÓN.</b>	I
<b>INTRODUCCIÓN.</b>	III
<b>1.- LA CONTRIBUCIÓN FISCAL DEL SECTOR PETROLERO.</b>	1
Antecedentes de la contribución fiscal de PEMEX.	1
Federalismo Fiscal y Marco Normativo de la Contribución Fiscal de PEMEX.	11
Federalismo fiscal.	11
El marco normativo.	33
<b>2.- PROGRAMACIÓN Y EFECTOS DE LOS EGRESOS FISCALES DE PEMEX PARA EL PERIODO 1986-1996.</b>	45
Introducción.	45
La política petrolera y los ingresos fiscales del gobierno federal.	47
El boom petrolero y posteriores ajustes económicos.	47
El impacto de los egresos fiscales en PEMEX.	58
Los egresos fiscales de la industria petrolera 1986-1997.	58
Planeación y programación de los egresos fiscales de PEMEX.	82
Planeación en PEMEX.	82
Situación presupuestal de PEMEX.	85
Modernización en PEMEX.	88
Anexo Estadístico.	99

<b>3.- PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PETROLERO EN LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO FEDERAL.</b>	104
Introducción.	104
Fuentes de financiamiento del gasto público.	107
Las fuentes de ingreso en las haciendas locales.	109
El modelo independentista y estatista de desarrollo y la empresa pública-instrumento.	116
Los ingresos petroleros en la planeación nacional.	120
Definición y conceptos de planificación energética.	122
Importancia de PEMEX en las Finanzas Públicas.	123
Los recortes al gasto público por la baja del precio del petróleo.	131
Importancia del mercado petrolero en la economía mexicana.	133
Comercio de gas natural con Canadá y Estados Unidos.	135
Precio del petróleo.	138
Las empresas petroleras en América Latina.	140
Anexo Estadístico.	144
<b>4.- CONCLUSIONES.</b>	150
<b>5.- BIBLIOGRAFÍA.</b>	154

## **PRESENTACIÓN**

Durante el desarrollo de esta investigación sobresale, por su propia naturaleza, la carencia de información oficial accesible y suficiente, en particular por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en cuanto a la distribución de la carga tributaria en las distintas zonas de actuación de Petróleos Mexicanos, así como los criterios seguidos para ello, datos indispensables para un análisis que permitan conjugar los elementos de juicio en la formulación de una propuesta sobre la política fiscal en la industria petrolera aplicada por el Estado Mexicano.

Esto aunado a la carencia de información que observa la paraestatal para dar a conocer el proceso de programación para emitir sus proyectos de presupuesto, así como los proyectos mismos, limita a la investigación a profundizar su estudio en estos aspectos exclusivamente a las cifras publicadas. Dicha información de ambas dependencias constituye el complemento de este trabajo que permitiría concretar la propuesta mencionada en relación a la problemática actual que consideraría además la inversión de PEMEX y sus posibilidades de desarrollo.

Las fuentes de información en que se basó este trabajo, comprende las estadísticas generales del sector público, los anuarios estadísticos y memorias de labores de PEMEX, ensayos de revistas especializadas, notas periodísticas e investigaciones anteriores relacionadas con el tema. Se realizó la investigación en las dependencias mencionadas sin obtener mayor información a la

obtenida por otros medios, limitando los alcances planteados al comienzo del trabajo, por lo que se describen los aspectos principales de los dos objetos de la investigación: PEMEX y Finanzas Públicas.

La situación de las Finanzas Públicas de México en la actualidad -primer semestre de 1998- de ajustes al gasto público ocasionados por la disminución de la recaudación fiscal por el petróleo, debido a la baja de su precio en el mercado internacional, es la razón principal de haber realizado esta investigación iniciada a mediados de 1997. La conclusión de ésta debió prever esta situación, sin embargo, los hechos se dieron antes de terminar el presente documento y ahora nos encontramos que la vida económica del país se encuentra nuevamente afectada por un descalabro en las Finanzas Públicas ocasionado a su vez por la caída del precio internacional del petróleo.

De esta forma, la investigación se ubica en el marco de la planeación de las Finanzas Públicas, considerando dos aspectos relevantes en el papel que juegan los ingresos petroleros en los ingresos del Gobierno Federal: el primero es el financiamiento del gasto público y el segundo aspecto es el de la programación y efectos de estos egresos para PEMEX, en este último la identificación de la repercusión presupuestal radica la importancia del análisis y en cuanto al primero, se analiza el impacto de los ingresos tributarios por el sector petrolero en la actualidad ante políticas económicas encaminadas a la recuperación.

Cabe señalar que hoy en día existen ensayos y trabajos específicos sobre el impacto en PEMEX de los impuestos pagados por el mismo, mas no sobre la repercusión que tienen en las Finanzas Públicas, así como una eventual disminución y sus consecuencias.

## INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se desarrolla el análisis del impacto en las finanzas públicas mexicanas durante el periodo 1986-1996 de los ingresos fiscales del gobierno federal por los recursos provenientes de la extracción de petróleo crudo y gas natural en territorio nacional y su exportación; por la enajenación de gasolina y diesel, de acuerdo a las leyes específicas que se aplican.

Se parte de un marco general de la contribución fiscal del sector petrolero y su significado en la economía nacional y la situación de las Finanzas Públicas desde los años setenta hasta finales de los ochenta, donde se resalta el proceso que llevó a PEMEX a convertirse en la base de la superación del déficit fiscal en épocas de crisis económica, las relaciones del gobierno federal con el sector privado en cuanto a reforma fiscal y los niveles de participación de PEMEX en la recaudación fiscal, considerando además los aspectos más importantes del federalismo fiscal en México.

Por otra parte, se señala el marco normativo existente que determinó y que actualmente establece el monto de la carga fiscal a PEMEX. Al respecto, son la Ley y Reglamento sobre Petróleo, la Ley de Ingresos de la Federación para los ejercicios fiscales de 1986 a 1997 y la Ley de Coordinación Fiscal, tópicos que comprenden el primer capítulo del trabajo.

Lo anterior con objeto de poder organizar una propuesta adecuada sobre posibles cambios que pudiera tener la recaudación por este concepto en virtud de su importancia en las finanzas públicas y de las necesidades crecientes de reactivar la inversión de PEMEX, punto tratado en el apartado que se refiere a la programación y efectos de los egresos fiscales de la paraestatal, así como la evolución de la política petrolera; el impacto de sus egresos tributarios en el desarrollo de la industria, no sólo en el periodo que se analiza, sino a partir de las crisis económicas en que se requirió su participación fiscal conjugado con la aparición del llamado boom petrolero. Por otra parte, este segundo apartado comprende la planeación y programación de los egresos fiscales de PEMEX y el proceso de su modernización.

Posteriormente en el último capítulo se presenta la composición de los ingresos del gobierno federal, las fuentes de financiamiento del gasto público, la participación de PEMEX y la situación de las finanzas públicas respecto a los ingresos que percibe. En cuanto a éste último se incluyen los recientes ajustes al presupuesto de egresos de 1998 que el gobierno ha llevado a cabo con el fin de sanear las finanzas públicas del país por el deterioro de los precios internacionales del petróleo. Por otra parte, se resalta la importancia del mercado petrolero en la economía mexicana, especialmente aludiendo al comercio de gas natural, el precio del petróleo y una breve semblanza de las empresas petroleras de América Latina.

## CAPÍTULO 1

### LA CONTRIBUCIÓN FISCAL DEL SECTOR PETROLERO

#### **ANTECEDENTES.**

Con el fin de ubicar la importancia de la captación fiscal por parte del sector petrolero, es necesario enfocar la situación de la política fiscal y la situación económica nacional desde principios de los años 70, la cual con la administración de Luis Echeverría, consideraba a aquella como expansiva -con el fin de atender el rezago social-, sin embargo, para ampliar la captación de recursos tributarios, la reforma fiscal encontró una fuerte oposición por parte del sector empresarial, de forma que para evitar conflictos sociales, se optó por otras alternativas de financiamiento y expansión monetaria, aumentando las presiones inflacionarias.

Para 1978 con las recién descubiertas reservas de hidrocarburos se puso en marcha un Programa de Exploración-Explotación dando inicio a una etapa de acelerado crecimiento económico sustentado en los ingresos de divisas.

Al favorecerse PEMEX con el incremento en los precios del petróleo en 1973, la inversión bruta fija comenzó a crecer a tasas más elevadas con respecto a la década anterior y México se reincorporó como exportador de crudo en el mercado internacional figurando como potencia exportadora. A partir de este hecho la política petrolera cambia, de abastecedor del mercado interno (exportaba sólo

excedentes) a desarrollar las exportaciones con el propósito de rescatar las finanzas públicas del gobierno federal creciendo los impuestos pagados por la empresa.

**TABLA I**  
**Evolución de los impuestos pagados por PEMEX**  
(miles de millones de pesos corrientes)

ANO	Precio Promedio del petróleo a) (1)	Impuestos pagados por PEMEX (2)	Total Ingresos de PEMEX (3)	(%) (2)/(3)	Inversión Bruta Fija de PEMEX (4)	(%) (2)/(4)	Ingresos Gob. Fed. (5)	(%) (2)/(5)
1970	N/D	2	13	15.4	5	40.0	52	3.8
1971	N/D	2	15	13.3	5	40.0	55	3.6
1972	N/D	2	16	12.5	5	40.0	77	2.6
1973	N/D	3	18	16.7	7	42.9	103	2.9
1974	N/D	4	32	12.5	10	40.0	141	2.8
1975	N/D	8	38	21.1	14	57.1	132	6.1
1976	N/D	10	45	22.2	24	41.7	163	6.1
1977	N/D	20	76	26.3	36	55.6	231	8.7
1978	N/D	31	101	30.7	62	50.0	304	10.2
1979	19.59	63	166	37.9	83	75.9	413	15.3
1980	31.19	183	340	53.8	127	144.1	684	26.8
1981	33.19	258	466	55.4	231	111.7	935	27.6
1982	28.69	577	1,085	53.2	285	202.5	1,532	37.7
1983	26.42	1,497	2,503	59.8	365	410.1	318	47.1
1984	26.82	2,311	3,747	61.7	439	526.4	497	46.5
1985	25.33	3,595	5,833	61.6	570	630.7	7,991	45.0
1986	11.86	4,853	7,477	64.9	961	505.1	12,870	38.3
1987	16.04	14,282	20,220	70.6	2,263	631.1	32,974	43.3

FUENTE: Pemex, Anuario Estadístico y memoria de labores varios años, La industria petrolera en México INEGI.

a) Dólares por barril.

A la par de este cambio en la política petrolera, surge la necesidad de restablecer el abastecimiento al país de éstos recursos, por lo que se crea la Comisión de Energéticos para revisar las reservas petroleras.

Era indispensable disminuir las importaciones petroleras que debido al incremento de sus precios, agravaban el déficit comercial de PEMEX lo cual representaba un grave problema energético<sup>1</sup>.

Deterioradas las finanzas del gobierno federal se convirtió a PEMEX en la base para la superación del déficit fiscal, de esta forma

<sup>1</sup> Ver Székely Gabriel. *La Economía Política del Petróleo en México 1976-1982*. El Colegio de México. México, 1993.

durante la crisis económica de la década de los setenta, el papel de las finanzas públicas fue un factor determinante en la tendencia a la estabilización y el petróleo su principal elemento.

En esos años, la petrolización fue uno de los factores por los cuales no se le dio la suficiente importancia a la reforma fiscal. Con shocks petroleros y el inicio de la crisis de la deuda, la estructura de los ingresos públicos sufrió cambios que no consiguieron la estabilización, sino que por el contrario dirigía al país hacia un estancamiento productivo acompañado de un proceso inflacionario, así como de expectativas devaluatorias y fuga de capitales, sin embargo, el continuo desarrollo del mencionado componente petrolero logró colocar a México como la sexta potencia petrolera mundial; se pudo realizar una política económica que fue concebida en el acuerdo de estabilización con el FMI.

Las exportaciones petroleras lograron un desarrollo importante, obteniendo un elevado porcentaje en las exportaciones totales nacionales. Sin embargo el desequilibrio no desaparece sino por el contrario, se agrava con inflación, crecimiento del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos y crecimiento de la deuda externa.<sup>2</sup>

Cuando el gobierno buscó la ayuda del FMI en 1976 se comprometió a poner en orden las finanzas del sector público. En particular, el gobierno estuvo de acuerdo en incrementar sus ingresos corrientes y en reducir sus gastos corrientes. Se señalaba entonces que ejecutaría una reforma global de impuestos con el objeto de incrementar sus ingresos, sin embargo, no se dieron a conocer los detalles de sus planes para ejecutar dicha reforma (ver tabla 2).

---

<sup>2</sup> Idem.

**TABLA 2**  
**Intervención del sector público en la economía, en relación con el PIB**  
**1970-1981**

	1970	1976	1977	1978	1979	1980 2)	1981 2)
Ingresos totales del sector público	19.7	26.3	27.1	29.2	27.3	32.8	26.4
Gastos totales del sector público	15.4	25.8	32.8	35.0	34.6	38.9	41.4
Déficit	1.9	9.6	5.7	6.1	7.3	6.1	15.0
Ahorros corrientes 1)	4.3	0.5	2.9	4.5	5.5	6.7	-

FUENTE: Informe de gobierno. Banco de México, informe anual varios años.

1) Estimaciones según información del Banco de México

2) Estimaciones preliminares.

En 1977 hubo un progreso importante en relación con los ingresos y gastos corrientes del sector público; el ingreso aumentó a un ritmo mucho mayor que el de los gastos, originando altas tasas de ahorro del sector público. Los ahorros públicos en relación al PIB aumentaron hasta alcanzar más del 6% a partir de 1979 (ver tabla 2).

En la administración de López Portillo, el objetivo de poner en práctica una reforma global de impuestos y reducir los enormes subsidios otorgados por el sector público fracasó, y aunque el ahorro aumentó de manera importante, los recursos generados por el petróleo fueron insuficientes para financiar todas las necesidades de inversión. Después de dos años en que hubo ciertas mejoras, la relación del déficit del sector público con el PIB aumentó nuevamente hasta 7.3% en 1979 y al récord de 15% en 1981 (ver tabla 2).

La participación del sector petrolero en los ingresos públicos se dobló y alcanzó el 30.5% entre 1976 y 1981. Su participación en el total de los impuestos del gobierno, aumentó en más de 500% en el mismo periodo, para alcanzar el 27.6% del total en 1981, así PEMEX en este periodo se convierte en el principal contribuyente de impuestos en México al aumentar las exportaciones petroleras. Pagó

un total de 830 millones de dólares en 1977 y de 10,000 millones de dólares en 1981 (ver tabla 3).

**TABLA 3**  
**Las finanzas de PEMEX, 1977-1981**  
 (miles de millones de dólares)

	1977	1978	1979	1980	1981 1)
Ingresos	3.64	5.04	8.09	15.58	19.1
Ventas internas	2.20	2.65	3.18	4.11	4.4
Exportaciones	0.85	1.93	4.42	9.81	14.6
Transferencias del gobierno e inventarios	0.59	0.46	0.49	1.66	0.1
Financiamiento	1.22	2.26	3.27	5.77	15.7
Gastos	4.86	7.30	11.36	21.35	34.8
Corrientes	1.48	1.94	2.91	4.34	5.4
De inversión	1.54	1.06	3.66	5.25	9.3
Impuestos	0.83	1.19	2.06	7.00	9.9
Servicio de la deuda (externa e interna)	0.81	0.81	2.45	4.36	9.1
Otros	0.20	0.29	0.28	0.40	1.2

FUENTE: PEMEX, Memoria de Labores, varios años

1) cifras previas

En 1978 el total de los impuestos petroleros con valor de 31 mil millones de pesos incluyendo carga directa e indirecta (carga directa se refiere a los derechos de extracción, exportación e importación; carga indirecta incluye el I.V.A., el IEPS, impuestos que retiene PEMEX sobre el precio de venta al consumidor final de los productos petrolíferos entre ellos la gasolina) representaban el 10% del total de los ingresos tributarios. Frente al aumento que registra PEMEX de sus ingresos por ventas externas entre 1979 y 1981 y aun en 1982 y 1983 por mayor volumen, el gobierno aumentó los porcentajes que aplicaba sobre derechos de extracción y exportación, logrando que los impuestos petroleros incrementaran su participación en el total de los ingresos tributarios del Gobierno Federal, de 15% en 1979 a 47% en 1983 (ver tabla 1).

La desestabilización del sistema financiero y el desequilibrio de la balanza de pagos, condujo finalmente en 1982 a la devaluación del

peso. Ante la crisis económica, en 1983 se instrumentó un programa de estabilización cuyas medidas incluyeron la reducción del déficit financiero del sector público en más de 8 puntos del PIB que de 16.9% en 1982 pasó a 8.6% en 1983; contención de salarios y de créditos y una devaluación de 257.9% y de 71.5% en 1982 y 1983 respectivamente.

Sin embargo, México siguió viviendo bajo los efectos de un crecimiento económico cuyo motor era la producción petrolera, la cual no pudo por si sola solucionar los problemas con el exterior. Aún más, debido a la estructura sectorial del crecimiento que favoreció a los sectores con alto contenido de importación, el auge petrolero en medio de una severa crisis internacional, agravó los desequilibrios.

Para 1984 el PIB creció en 3.6% y la inflación se redujo a 65.4 %, sin embargo, en la recuperación se reflejó la debilidad estructural del sector externo, que en 1985 se agravó debido al deterioro de los ingresos petroleros, lo cual se tradujo en una fuga de capitales y en otra devaluación de la moneda. En 1986 la economía continuó con una contracción del PIB de 3.8% como resultado de la caída de los precios internacionales del petróleo; el precio promedio del barril de crudo de exportación pasó de 26.5 dólares en 1985 a 13.2 dólares en 1986. El resultado fue que el tipo de cambio se devaluó en 102.2%, mientras que la evolución de las finanzas públicas reflejaba tanto la caída de los ingresos petroleros como el aumento de la tasa de interés sobre la deuda pública interna.<sup>3</sup>

Aún cuando en 1984 y 1985 los impuestos petroleros llegaban a representar el 46% y 45% respectivamente (ver tabla 1), del total de los ingresos tributarios, en términos reales fue en 1983 cuando los

impuestos petroleros llegaron a su nivel máximo, 7.382 miles de millones de pesos de 1982. En los años siguientes se registró una constante declinación real del monto total de los impuestos petroleros, (ver tabla 4).

**TABLA 4**  
**Evolución de los Impuestos pagados por PEMEX**  
 (miles de millones de pesos de 1982)

Año	Impuestos de PEMEX	Ingresos del Gob. Fed.	(%)
1980	0.902	3.373	26.7
1981	1.272	4.610	27.6
1982	2.845	7.554	37.7
1983	7.382	15.685	47.1
1984	11.395	24.531	46.4
1985	17.727	39.403	44.9
1986	24.068	62.475	38.5
1987	69.448	162.594	42.7
1988	109.808	323.008	33.9
1989	142.017	444.803	31.9
1990	171.095	571.879	29.9

Fuente: PEMEX Anuario Estadístico 1990  
 Factor de actualización, defactor del PIB 1982.

A partir de 1986, comienza a declinar la etapa de la petrolización de la economía mexicana caracterizada por el aumento en la captación de divisas por exportación de un solo producto, de representar las exportaciones petroleras un 23% del total de ventas al exterior en 1977, hasta llegar a su punto mas alto 77% en 1982. Al siguiente año comienza a decrecer hasta 1986 donde cae a su punto mas bajo 39%.

En este mismo año, la fuerte disminución de los ingresos y de los excedentes de PEMEX propiciaron que los impuestos petroleros representaran alrededor de 38% de los impuestos tributarios del gobierno. Es importante destacar que este nivel de los impuestos petroleros no disminuyó más por el incremento sustancial de los impuestos por carga indirecta a los productos petrolíferos, ya que esta

<sup>3</sup> Idem.

se quintuplicó entre 1981 y 1987 a través de los aumentos de precios al consumidor final, incrementando su participación de 9% a 29% en los años mencionados en el total de los impuestos petroleros.

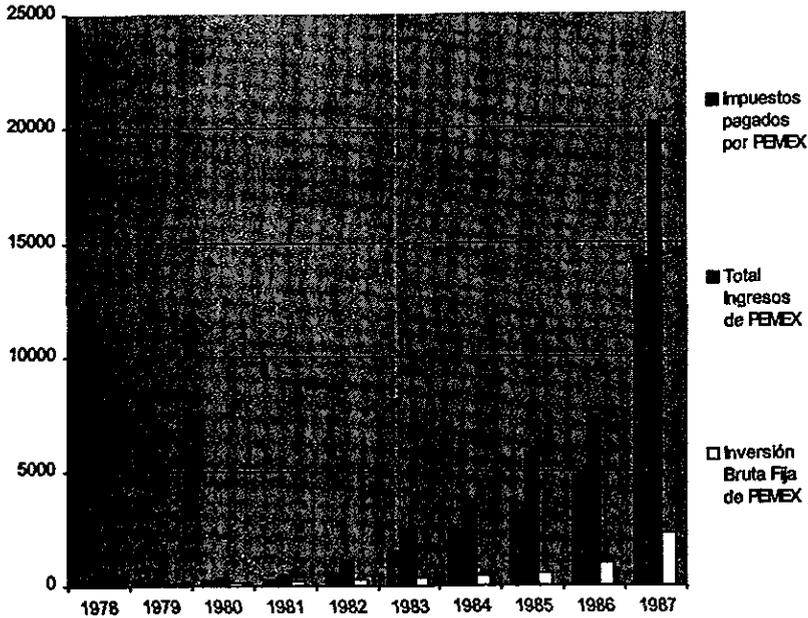
En relación con la deuda pública, los ingresos tributarios del gobierno representaron el 97% entre 1983 y 1985, sin embargo, ante la caída de los ingresos petroleros y el aumento de la deuda pública, para 1986 esta relación cayó a 61% mientras que en 1987 aún con el incremento real de dichos ingresos de 14%, esta relación cae a 56% debido al aumento de 23% en el servicio de la deuda, lo cual propició que no se estimulara el crecimiento económico.

La inversión pública durante el auge petrolero de 1977 a 1981, registró un ritmo de crecimiento acelerado por la participación del incremento de la inversión petrolera, al pasar del 30 al 35%. Los años siguientes siguieron disminuyendo la inversión pública y la petrolera en términos reales, ya que en 1988 representaban el 35 y 33% respectivamente en relación a 1982.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Idem.

**GRÁFICA 1**  
**Ingresos, Impuestos e Inversión de PEMEX 1978-1987**  
 (miles de millones de pesos corrientes)



En cuanto a la deuda externa de PEMEX el poco ahorro para financiar su expansión durante los setenta y la posterior carga impositiva que aplicaron los gobiernos de Echeverría y López Portillo, provocaron un mayor endeudamiento de la empresa hasta que en 1987, se detuvo su crecimiento el cual representó el 99% en relación a la de 1982, esto a consecuencia de destinar recursos para su desendeudamiento.

Sin embargo, en relación a sus ingresos externos en divisas el monto del servicio de la deuda que enfrentaba PEMEX continuaba siendo importante, ya que entre 1983 y 1987 el servicio de la deuda

respecto a sus ventas representó en promedio el 23%, en 1986 ante ingresos deprimidos por el desplome del precio del crudo representó el 32%.

Esta situación propició una fuerte carga financiera para PEMEX y una menor disposición de divisas y recursos para impuestos para el gobierno federal, pero a pesar de esta situación, PEMEX para 1989 logró mantener la carga tributaria en un 53% de sus ingresos por ventas. (ver tabla 1).

Con el ajuste de las finanzas públicas entre 1981 y 1988, el gasto público (excluidos los pagos de intereses de deuda interna y externa) bajó 10% del PIB, concentrando los escasos recursos fiscales en ámbitos de alta prioridad (como educación, salud y vivienda).

Para 1987 la reforma fiscal logró un incremento de las recaudaciones no petroleras. Las recaudaciones totales del sector público pasaron de 25.2% del PIB en 1982 a 29.2 en 1988 a pesar del descenso de los precios del petróleo. Además las empresas gubernamentales no estratégicas se vendieron, fusionaron, cerraron o transfirieron a gobiernos locales.

## **FEDERALISMO FISCAL Y MARCO NORMATIVO DE LA CONTRIBUCIÓN FISCAL DE PEMEX**

### FEDERALISMO FISCAL

Es necesario que antes del análisis específico de la participación que en las Finanzas Públicas puedan tener los ingresos fiscales por el petróleo, nos detengamos a conocer acerca de la importancia del federalismo fiscal, así como la institución responsable de éste, en virtud de que la problemática implica que se encuentre identificada la situación de los Estados petroleros y los no petroleros, la Coordinación Fiscal, así como los principios y teorías en las cuales se basa este federalismo.

La teoría moderna del federalismo lo define como el sistema de división de poderes en una comunidad nacional, o conjunto de comunidades nacionales, de acuerdo con el cual los gobiernos federales y estatales se encuentran cada uno, dentro de un ámbito o esfera de acción, coordinados e independientes.

“El federalismo fiscal analiza los principales problemas fiscales que se presentan en los países cuya estructura de gobierno es federal e involucra simultáneamente aspectos económicos, administrativos, institucionales, jurídicos y financieros, pues el federalismo puede enfocarse como un arreglo espacial del poder político entre gobiernos”.<sup>5</sup>

“El federalismo se apoya en teorías que forman parte de la economía pública”<sup>6</sup>:

---

<sup>5</sup> Ayala Espino José. *Economía Pública, una guía para entender al Estado*. UNAM, Facultad de Economía. México 1997, pp.285.

<sup>6</sup> Idem. pp 286.

- Teoría de los bienes públicos locales y el modelo de Tiebout (1956), estudia los problemas relacionados con la provisión de bienes públicos por parte del gobierno federal y de los gobiernos locales.
- Teoría de la incidencia fiscal, estudia la capacidad de pago de impuestos de los gobiernos locales con respecto a su contribución a los impuestos federales.
- Teoría de la elección pública, estudia el papel de los procesos políticos que intervienen en la determinación del presupuesto federal y las participaciones de los estados de la federación, así como las negociaciones sobre la determinación de responsabilidad de los gobiernos de la federación en la provisión de bienes y servicios públicos (educación, salud, infraestructura, etcétera).

En el estudio del federalismo fiscal lo que trata es el mismo federalismo pero desde su expresión financiera, cuya problemática es además de la descentralización fiscal, el arreglo espacial del poder, expresado a través de las finanzas públicas, que se enfoca como un problema político-económico. Por otra parte, la teoría de la descentralización fiscal se ocupa de los problemas económicos que implica este arreglo espacial del poder.<sup>7</sup>

Es necesario resaltar otros aspectos que nos permitirán hacer la distinción entre el federalismo fiscal y la teoría de la descentralización fiscal. Al respecto, la teoría de la descentralización fiscal:

- 1) Propone arreglos y soluciones definitivas para la distribución de funciones fiscales y recursos entre niveles, el federalismo fiscal

- pone énfasis en el proceso de negociación de las partes y en los permanentes ajustes y reajustes como solución a la problemática de la asignación fiscal.
- 2) Con su criterio rector se encarga del arreglo espacial de las funciones fiscales y el criterio rector del federalismo fiscal es la preservación de los atributos del sistema federal, fundamentalmente el de la autonomía de las partes, tanto estructuralmente como en la realidad (en la capacidad de toma de decisiones de éstas sobre las políticas públicas en materia financiera).
  - 3) La reasignación de funciones fiscales y de recursos persigue el objetivo del equilibrio y para el federalismo fiscal, es un problema de simple ajuste.
  - 4) Las soluciones al desequilibrio fiscal se dan desde el centro y suplementariamente en las bases geográficas, en el federalismo fiscal se busca que las soluciones de ajuste en el sistema se den fundamentalmente en las bases territoriales y subsidiariamente por el centro.

### TEORÍA DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Existen tres tesis fundamentales en la teoría de la descentralización fiscal: 1) el denominado Modelo de Tiebout, 2) el Teorema de la Descentralización, y 3) La Asignación de Funciones Macroeconómicas.<sup>8</sup>

Las preguntas básicas a estas tesis son: ¿Qué bienes han de proveerse públicamente? Y ¿Quién debe financiarlos?. El Modelo de

---

<sup>7</sup> Estudio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *El Federalismo Fiscal: conceptos, principios y teoría*, publicado por INDETEC, Guadalajara México, 1996.

Tiebout, plantea que el mecanismo de mercado a través del principio del beneficio y la movilidad de la población determinan la cantidad óptima de bienes en cada jurisdicción.

El Teorema de la Descentralización, por su parte, señala que el máximo bienestar no sólo se deriva de la provisión de la cantidad óptima de los bienes, sino, además, de su provisión descentralizada.

En la división espacial de las funciones de política presupuestal, indica que las funciones de asignación, distribución, y estabilización de la política presupuestal, deben dividirse entre las unidades de gobierno de acuerdo con lo siguiente:

1. En la función de asignación, la decisión sobre cada servicio y el pago por el mismo debe hacerse dentro de los linderos de la jurisdicción respecto de la cual se acumulan los beneficios.
2. Este principio de la región beneficiada conduce al concepto del tamaño óptimo de la comunidad.
3. En el caso de bienes públicos el costo de la aglomeración viene a limitar el tamaño óptimo de la comunidad.
4. La población con preferencias similares por bienes públicos se congregarán en la misma jurisdicción.
5. El impacto de las diferencias en el ingreso también influye en las decisiones de ubicación geográfica.
6. La tesis de la descentralización en la provisión de servicios locales se encuentra ligada a la proposición de que el costo debe recaer en la jurisdicción en la que se aprovechan los beneficios.
7. El uso de tributos nacionales para financiar servicios nacionales y el financiamiento de los servicios locales a través de tributos cuya carga recaiga dentro de la jurisdicción beneficiada.

---

\* Idem.

8. En cuanto a la función de distribución, ésta debe llevarse a cabo en mayor medida por el nivel central toda vez que existe una fácil movilidad de las personas entre las jurisdicciones que daría por resultado movimientos de población.
9. Finalmente, la función de estabilización debe ser central, en virtud de que los mercados de bienes y factores están abiertos e interrelacionados.

Por lo que se refiere a la asignación de recursos, de acuerdo con el autor Benjamín Retchkiman en la Teoría de las Finanzas Públicas<sup>9</sup>, en materia de armonización se considera cuáles arreglos tributarios obtienen la mejor asignación dentro de una unión, primero a través del comercio de productos y después a través de la movilidad de los factores, considerando la asignación de recursos en todas las líneas de producción, tanto públicas como privadas. Al respecto la eficiencia en la asignación de recursos, la finanza federal difiere de la armonización en tres puntos:

- Para el federalismo tiene mayor importancia el efecto de la asignación de subvenciones de una entidad a otra, mientras que la armonización, considera la diferencia de las tasas de los gravámenes, en su efecto en la distorsión de la asignación. A esto se discute para la armonización la eficiencia asignativa sin subvenciones y sin movilidad de los factores, concentrándose en los cambios de las tasas impositivas -cuestión fiscal predominante.
- Poca discusión en la finanza federal de los efectos de las subvenciones o de las relaciones tributarias Federación-Estado, sobre el comercio de productos; la armonización fiscal está

---

<sup>9</sup> Retchkiman Kirk, Benjamin. Teoría de las Finanzas Públicas, UNAM Instituto de Investigaciones Económicas, México 1987.

dominada por el comercio-producto y los problemas a resolver giran alrededor de si los nuevos arreglos impositivos, que pueden dañar o impedir el comercio de productos, la movilidad de factores constituye algo secundario.

- Para la finanza federal la eficiencia asignativa de los recursos es entre bienes públicos y privados, en la armonización fiscal, los impuestos a ser armonizados recaen sobre diferentes consumidores y productores privados -nacionales o foráneos-, es decir, la eficiencia asignativa recae en la distribución de factores y productos entre empresas y unidades de consumo, fuera de las usadas en el sector público.

El autor Buchanan ha sostenido que es necesario el otorgamiento de subvenciones a las provincias con pobreza de recursos, lo que permitirá que las industrias infantiles tuvieran oportunidad de desenvolverse, lo que a su vez señala que este punto de vista ha sido combatido por Hicks quien afirma que esto (concesión de recursos a zonas pobres) puede ser de graves consecuencias para la tasa general de desarrollo, puesto que éstos recursos, al ser aplicados a las regiones mejor dotadas, por mucho del efecto polarización ayudaría incluso a dichas regiones deprimidas.

La armonización fiscal afirma que en general la tasa de crecimiento de la unión económica podría ser incrementada a largo plazo por medio de concesiones de privilegios a ciertas industrias en algunas partes de la unión, de acuerdo con la proyección diferencial.

## EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (SAT)

El organismo responsable de la recaudación de contribuciones federales y aprovechamientos y de la coordinación fiscal de la federación es el Servicio de Administración Tributaria, desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en lugar de la desaparecida Subsecretaría de Ingresos, cuyas funciones y objetivos se definen a continuación:

El SAT como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene a su cargo el ejercicio de las facultades y el despacho de los asuntos que le encomienda la Ley del Servicio de Administración Tributaria y los distintos ordenamientos legales aplicables, así como los reglamentos, decretos y órdenes del presidente de la república y los programas y asuntos que el Secretario de Hacienda y Crédito Público le encomiende ejecutar y coordinar en las materias de su competencia.

La Ley del SAT fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de diciembre de 1995 y el reglamento el 30 de junio de 1997, en ella se establece como su objetivo<sup>10</sup> la realización de una actividad estratégica del Estado consistente en la determinación, liquidación y recaudación de impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y de sus accesorios para el financiamiento del gasto público. En la consecución de este objetivo deberá observar y asegurar la aplicación correcta, eficaz, equitativa y oportuna de la legislación fiscal y aduanera, así como promover la eficiencia en la administración tributaria y el

---

<sup>10</sup> Ley del SAT, artículo 2º.

cumplimiento voluntario por parte del contribuyente de las obligaciones derivadas de esa legislación. Así mismo, se establece su autonomía de gestión y presupuestal para la consecución de su objetivo y de autonomía técnica para dictar sus resoluciones.

En la unidad administrativa denominada Dirección General de Planeación Tributaria se encuentra la parte medular del funcionamiento y planeación del SAT y entre sus funciones sobresalen:

- a) "Participar en la formulación de la política tributaria, doméstica e internacional, aduanera, de coordinación fiscal, de negociación con otros países de convenciones y tratados en materia fiscal y aduanera y la de estímulos fiscales para el desarrollo de la economía nacional, evaluar el efecto recaudatorio de las reformas que en materia fiscal se propongan;
- b) Evaluar, para fines tributarios, el comportamiento de la economía nacional y de los diversos sectores de contribuyentes, con el propósito de identificar problemas y proponer alternativas de política tributaria, estimar las metas de recaudación;
- c) Participar en la determinación de asignaciones sectoriales de financiamiento de las dependencias de la administración pública federal en materia de derechos, productos y aprovechamientos;
- d) Proponer las asignaciones presupuestales correspondientes a las participaciones a entidades federativas y municipios;
- e) Realizar estudios económicos que permitan evaluar los efectos de la política tributaria sobre aspectos tales como el empleo, la producción, el medio ambiente, la distribución de la riqueza entre

otros. Así mismo, realizar el análisis del comportamiento de la evasión fiscal por regiones y sectores económicos;

- f) Generar propuestas conducentes a evitar la evasión fiscal:
- g) Participar con la SHCP en la elaboración de los anteproyectos de iniciativas de Ley y proyectos de reglamentos en materia fiscal de la federación;
- h) Analizar y evaluar las repercusiones económicas y financieras de la política tributaria;
- i) Proponer los productos, aprovechamientos y derechos, de la administración pública federal centralizada, a excepción de multas, con la participación que corresponda a otras dependencias;
- j) Participar en la instrumentación de acciones para el intercambio de conocimientos técnicos con los países con los que se tengan celebrados convenios o tratados en materia fiscal o aduanera."<sup>11</sup>

#### EL SISTEMA TRADICIONAL DE PARTICIPACIONES HASTA 1979 Y LOS ESTADOS PRODUCTORES DE PETRÓLEO

En el sistema tradicional de participaciones, se participaba de los ingresos provenientes de cada impuesto en forma separada, de tal manera que del impuesto sobre producción de petróleo sólo se les participaba a los Estados y Municipios petroleros, debido a que en la Ley de Ingresos de la Federación, contemplaba un régimen especial para PEMEX, único organismo productor y distribuidor de petróleo y sus derivados en el País, en donde se señalaba que "las Entidades y

---

<sup>11</sup> Idem.

Municipios percibirían participaciones en la proporción y términos que establezcan las leyes tributarias respectivas”.

Las participaciones que se pagaban eran de 9% a los Estados y del 1% a los Municipios productores de Petróleo, con base en lo que era la cuota que la Ley de Impuestos al Petróleo en su artículo 2º. Frac. I señalaba: “la cuota del impuesto para el petróleo crudo, combustible y gas oil será el 10% de su valor cuando el precio del barril de combustible en Nueva York sea de \$1.00 dólar o menos y aumentará a razón de 0.2% por cada 5 centavos dólar o fracción que aumente el precio del combustible”<sup>12</sup>.

En 1979 ya no tenía razón de ser porque implica que la tasa se incrementara del 10% al 48% en función a los precios que regían en el mercado internacional, los cuales en ese año el precio del barril en Nueva York era de \$10.70 dólares y el impuesto era una cuota teórica que ya no se cobraba puesto que no se había modificado su fundamentación legal. Sin embargo, a los Estados y Municipios se les seguía participando como si realmente PEMEX estuviera pagando lo que la Ley contemplaba, de tal forma que en ese momento, las participaciones sobrepasaban el 100% del impuesto realmente pagado por PEMEX, ya que mientras PEMEX en 1979 pagó \$3,614,000,000 de pesos, las participaciones entregadas a los Estados y Municipios productores de petróleo fueron de \$8,814,000,000 de pesos, lo que significó el 243.88% de los impuestos realmente pagados por PEMEX.

---

<sup>12</sup> El sistema de participaciones federales en México. Instituto para el Desarrollo -Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC). Guadalajara México, 1984, pp 19.

## LAS HACIENDAS PÚBLICAS MUNICIPALES Y BOOM PETROLERO

Cuando a finales de la década de los setenta, el petróleo empezó a jugar un papel importante en el proceso de desarrollo del país, los ingresos generados, producto de la venta del mencionado recurso no fueron canalizados a cubrir las necesidades y deficiencias de las haciendas públicas municipales, sino que se les dio otra utilidad.

Hablar de las haciendas públicas municipales nos lleva a hacer referencia a la escasez de recursos, de manera que se pueda identificar puntualmente la naturaleza de sus problemas. Para esto es importante conocer sus fuentes de recursos y el destino de sus gastos, en qué rubros se concentran unos y otros y sobre todo, como se han comportado éstos a lo largo del tiempo.

En 1982 vino una reforma al artículo 115 constitucional la cual pretendía revertir entre otras cosas, la escasez de recursos financieros que ha padecido el municipio mexicano, los resultados de esa reforma no han sido satisfactorios; los ingresos del erario municipal siguen siendo insuficientes para cubrir de manera pronta y oportuna las funciones del gobierno municipal y por otra parte prevalece la dependencia en una proporción considerable de sus ingresos totales, respecto de las participaciones federales estipuladas en la Ley de Coordinación Fiscal.

Los egresos municipales reflejan otra problemática del municipio mexicano, la ineficiencia administrativa. Esta a su vez presiona al gasto público hasta hacer necesaria una mayor cantidad de recursos. La situación financiera del municipio se sintetiza en los siguientes puntos:

- Reducción de la participación de sus ingresos propios respecto de sus ingresos totales.
- Menores expectativas de transferencia de recursos intergubernamentales.
- Aumento en los niveles de deuda pública.
- Tendencia recurrente al aumento de los gastos administrativos como proporción total del gasto.
- Mayores requerimientos de inversiones de capital por desgaste de infraestructura y crecimiento de la población.

Por otro lado, cabe señalar que el incremento de las participaciones en la estructura de los ingresos municipales se explica por la introducción del impuesto al valor agregado en la reserva federal participable, lo que modificó en su conjunto la Ley de Coordinación Fiscal al establecer que las entidades participarán de buena parte del total de los impuestos federales.

En el análisis de las cifras para el periodo 1982-1991 muestra la escasez de recursos en las haciendas públicas. Así en lo correspondiente a los ingresos municipales, las participaciones pasaron de \$28,392 a \$61,860 en 1991 a precios constantes de 1982, incrementándose en un 117.87% a lo largo del periodo. Por su parte, la deuda pública pasó de \$1,905 a \$6,796 para los mismos años un 256.74% de crecimiento real (ver tabla 5)<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Ver Pérez González, Hugo Nicolás en *Federalismo y Desarrollo* No. 48 marzo-abril/1995 *Estructura de las haciendas públicas municipales (1982-1991)*.

**TABLA 5**  
**ESTRUCTURA DE LAS HACIENDAS PÚBLICAS MUNICIPALES**  
**Ingresos y Egresos Reales de los Municipios Mexicanos (1982=100)**  
**(pesos)**

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	Prom.
INGRESOS	62,033	63,405	86,682	89,159	82,134	75,225	85,505	100,974	115,959	131,307	89,238
Impuestos	5,267	3,857	9,210	10,809	9,392	8,157	9,448	13,073	19,529	23,175	11,192
Participaciones	28,392	40,815	51,257	50,892	48,807	43,094	49,636	51,484	55,748	61,860	48,198
Derechos	5,151	4,242	4,348	5,027	5,316	4,882	6,030	7,494	9,625	10,613	6,273
Productos	4,376	3,958	4,919	4,686	4,424	3,605	3,516	5,408	5,229	6,525	4,665
Aprovecham.	12,029	7,482	8,007	10,078	7,829	8,209	8,206	11,254	9,381	12,161	9,463
Deuda Pública	1,905	1,822	3,674	4,009	4,350	4,163	3,224	6,484	6,904	6,796	4,333
Otros	4,903	1,230	5,268	3,658	2,016	3,116	5,445	5,777	9,543	10,178	5,114
Egresos	62,033	63,405	86,682	89,159	82,134	75,225	85,505	100,974	115,959	131,307	89,238
Gastos	37,710	36,445	44,182	48,652	49,171	42,646	48,209	57,370	64,857	73,770	50,301
Administra.											
Obras públicas y fomento	17,228	19,219	29,159	29,355	23,366	18,563	21,730	25,421	31,577	33,673	24,929
Transferencias	2,212	1,886	2,904	4,087	3,616	3,499	4,824	6,219	7,511	9,409	4,617
Deuda pública	1,918	2,625	3,388	3,858	3,012	3,148	3,839	3,865	4,186	4,896	3,474
Otros	2,965	3,230	7,048	3,207	2,968	7,371	6,903	8,099	7,828	9,560	5,918

FUENTE: INEGI, 1993

En lo que toca a los egresos, los gastos administrativos aumentan en términos reales para la totalidad de los municipios del país de \$37,710 a \$73,770, un crecimiento real del 95.62% para los años mencionados, y los gastos de obra pública y fomento aumentaron de \$17,228 a \$33,673 con un 95.45% de crecimiento en el periodo, y un promedio de \$ 24,929.

Los gastos por concepto de deuda pública (pago de intereses más amortizaciones) crecieron de \$1,918 en 1982 a \$4,896 en 1991, es decir, un 155.26% en términos reales. En 1982 el pago del servicio de la deuda municipal no se alcanza a cubrir con los nuevos financiamientos.

En términos porcentuales, las participaciones pasaron de representar en 1982 un 45.17% de los ingresos totales a un 47.11% en 1991, teniendo durante el periodo una participación promedio en el gasto total de 54.73%.

Para el mismo periodo los gastos administrativos fueron en promedio, de 56.18% y la canalización de recursos a obras públicas y fomento fue de 28.12%. Estas cifras muestran cierta ineficiencia administrativa ya que los gastos administrativos duplican los egresos en obras públicas y fomento.

Cuando las participaciones tienen una tasa de crecimiento positiva, lo que implica una mayor cantidad de recursos para el erario municipal, se afecta favorablemente las tasas de crecimiento de los gastos en obras públicas y fomento mientras que índices negativos de las participaciones traen como consecuencia tasas muy bajas, incluso negativas, de los gastos en obras públicas y fomento.

Las participaciones federales representan un promedio de 54.73%, con mínimas fluctuaciones a lo largo del periodo. Por su parte, los ingresos vía impuestos, con un promedio de 11.81% del total de éstos, refleja una presión fiscal baja.

Los ingresos directos (impuestos, derechos, productos y aprovechamientos) de los municipios del país representan un 35.13% de los totales. Si a aquéllos les sumamos las participaciones, obtenemos un total de ingresos ordinarios del 89.86%. Los ingresos extraordinarios en promedio representaron un 10.14%, de los cuales la deuda ocupó un 4.68% del total de ingresos captados.

Los municipios del país son capaces de cubrir con sus ingresos directos los gastos administrativos, por lo que se tiene que recurrir a las participaciones para complementar sus necesidades de gasto, tanto las de inversión como las administrativas.

El Sistema de Participaciones Federales es uno de los mecanismos que utiliza el Gobierno Federal para canalizar recursos a

las entidades federativas y a los municipios. Los propósitos fundamentales de este sistema son:

- Promover la coordinación fiscal, esto es, que no existan gravámenes federales, estatales o municipales sobre la misma materia.
- Operar como un mecanismo "equilibrador" de recursos entre estados y municipios, es decir, que se combine la asignación de participaciones a aquellas entidades con mayor desarrollo económico, al mismo tiempo que en términos relativos, reciban mayores recursos las entidades con menores posibilidades.

Desde su inicio en 1980 del Sistema de Coordinación Fiscal hasta la fecha, se ha buscado mejorar los criterios de asignación de las participaciones entre Estados y Municipios y sus modificaciones pueden agruparse en dos elementos principales: **la integración y distribución de los fondos participables.**

#### INTEGRACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE LOS FONDOS PARTICIPABLES.

Se define como **recaudación federal participable** a los ingresos que obtiene la Federación en un ejercicio fiscal por todos sus impuestos y recargos, por los derechos sobre hidrocarburos y minería; excluyendo las devoluciones por los mismos conceptos y los ingresos derivados del impuesto adicional a la exportación, así como el 5% sobre los derechos de hidrocarburos. Sobre la recaudación federal participable se aplican porcentajes para integrar los fondos mediante los cuales se distribuyen las participaciones<sup>14</sup>.

El esquema de participaciones se conformó en su inicio con tres fondos aplicables a la recaudación federal participable, el Fondo

---

<sup>14</sup> Ver Ordoño Pérez, Alejandro y Azpeitia Sánchez Fernando, artículo **Participaciones federales a estados y municipios.** Federalismo y Desarrollo No. 49 mayo-junio/1995.

General de Participaciones (FGP), el Fondo de Fomento Municipal y el Fondo Financiero Complementario. En 1990, este último se fusionó al FGP y se creó el Fondo de Reordenamiento al Comercio Urbano. Entre las principales modificaciones que han observado estos fondos destacan las siguientes:

El Fondo General de Participaciones siempre ha estado integrado por un coeficiente fijo y un coeficiente adicional normalmente asociado a cuestiones de compensación. En 1980, el coeficiente fijo se estableció en 13% y el coeficiente adicional en 3.2%, pasando a 16.98 y 0.5%, respectivamente, en 1983. A la fecha, el fondo se fortaleció con la incorporación de los recursos del Fondo Financiero Complementario y se incrementó el porcentaje a participar de la recaudación federal en más de un punto porcentual, quedando en 18.51% el coeficiente fijo, y en 1.0 el adicional.

El Fondo de Fomento Municipal estuvo conformado inicialmente por el 96.7% de la recaudación correspondiente al 95% del derecho adicional sobre hidrocarburos y por el impuesto adicional de 3% sobre el impuesto general de las exportaciones de petróleo crudo y gas natural, el restante 3.3% se entregaba directamente a los municipios en donde se localizaban las aduanas fronterizas y marítimas en las que se realizaba el comercio.

Adicionalmente a estos tres fondos, las participaciones a entidades y municipios se complementan con otros recursos, entre los que destacan el derecho adicional sobre extracción de petróleo con una participación de 3.2% de la recaudación federal participable y la tenencia o uso de vehículos con 1.6% de dicha recaudación.

La fórmula de distribución del Fondo General de Participaciones ha observado diversas modificaciones con objeto de otorgar mayores incentivos a los Estados para estimular su esfuerzo recaudatorio. En este proceso, los criterios que han funcionado como anclas son:

- En 1981 se incorpora el criterio demográfico, que se refiere al aumento progresivo del primer componente de la fórmula de participaciones.
- De 1983 a 1987 la distribución estuvo ligada a la evolución de la recaudación por el IVA.
- En 1990 su distribución se desliga del IVA.
- De 1991 a 1993 la distribución se asoció a bases especiales de tributación y causantes menores en el impuesto sobre la renta.

Por su parte, el reparto del Fondo de Fomento Municipal se ha sustentado, fundamentalmente, en la evolución de los ingresos por el impuesto predial y los derechos de agua.

Aun cuando han existido incentivos para los estados para estimular su esfuerzo recaudatorio, el diagnóstico muestra la incapacidad de las entidades para fomentar las mejores condiciones de vida de la población, por lo que la recaudación petrolera constituye una parte muy importante en sus estructuras financieras.

**TABLA 6**  
Esquema Vigente de Integración de los Fondos Participables  
(Porcentajes)

<b>TOTAL</b>	<b>26.0</b>
Fondo General de Participaciones	18.51
Fondo de Fomento Municipal	0.56
Fondo de Reordenamiento al Comercio Urbano	0.44
Derechos sobre minería y extracción de petróleo	0.136
Derecho adicional sobre extracción de petróleo	3.17
Coordinación de Derechos	1
Bases Especiales de Tributación	0.11
Reserva de Contingencia	0.25
Tenencia o uso de vehículo	1.6
Otros incentivos económicos	0.25

A partir de 1994 la metodología de distribución de los fondos se efectúa de la siguiente manera:

**FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES.**

“La composición porcentual de las tres partes que integran el Fondo General de Participaciones es de 45.17, 45.17 y 9.66%; composición que se mantendrá en los años subsecuentes.”<sup>15</sup>

La primera parte (45.17 del 18.5% de la recaudación federal participable) es asignada en relación directa a la población, es decir:

$$\frac{\text{Población de la entidad}}{\text{(Población nacional)}} * 100 = \text{Coeficiente de distribución}$$

La segunda parte (45.17 del 18.5% de la recaudación federal participable) se distribuye en función de la participación que registró la entidad en el año inmediato anterior por este concepto, ajustado por el crecimiento de los “impuestos asignables” de la propia entidad, es decir:

$$\frac{CP_i}{A_i^{t-2}} * A_i^{t-1} = \text{Resultado preliminar (i)}$$

Donde:

$CP_i^{t-1}$  Coeficiente de participación de la segunda parte del FGP del año inmediato anterior del estado i.

$A_i^{t-1}$  Impuestos asignables del año inmediato anterior del estado i.

$A_i^{t-2}$  Impuestos asignables de dos años anteriores del estado i.

En un segundo paso el coeficiente de distribución se obtiene de la siguiente forma:

<sup>15</sup> Idem, pag. 35.

$$\left\langle \frac{\text{Resultado preliminar}}{\sum_{32} \text{resultados preliminares}} \right\rangle * 100 = \text{Coeficiente de distribución (i)}$$

Finalmente, la tercera parte (9.66 del 18.5% de la recaudación federal participable) se distribuye de manera inversa a la suma de la primera y segunda parte del Fondo General de Participaciones en el ejercicio de que se trata, es decir:

$$\frac{\text{Población}}{\text{Suma de la primera y segunda partes del FGP}} = \text{Inversa per cápita}$$

$$\left\langle \frac{\text{Inversa per cápita}}{\sum_{32} \text{Inversa per cápita}} * 100 \right\rangle = \text{Coeficiente de distribución (i)}$$

Cabe destacar que según la Ley de Coordinación Fiscal vigente, de las participaciones que reciban los estados por los tres conceptos anteriores, deben distribuir a sus municipios un porcentaje que no debe ser inferior a 20% del total.”

#### **FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL**

En la mecánica de participaciones de este fondo intervienen dos elementos: a) el coeficiente de participaciones que tuvo la entidad en el Fondo de Fomento Municipal del año inmediato anterior y b) la tasa de crecimiento de las contribuciones locales (impuesto predial y derechos de agua). Cabe señalar que este fondo se distribuye en su totalidad a los municipios.

#### **DISTRIBUCIÓN DE OTROS RECURSOS PARTICIPABLES.**

Entre los esquemas de participación de otros recursos participables destacan los siguientes:

- a) Las entidades federativas que estén coordinadas con la Federación en el Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles y que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, reciben 100% de la recaudación que se obtenga por concepto de este último impuesto. En la actualidad los recursos participables por este tipo de impuestos representan un poco más del 1.6% de la recaudación federal participable.
- b) Las participaciones a los municipios derivadas de los impuestos al comercio exterior son efectuadas directamente por la Federación en los siguientes términos: 3.17% del derecho adicional sobre hidrocarburos exportados (excluyendo el derecho extraordinario sobre los mismos y, en su caso, el impuesto adicional del 3% sobre el impuesto general en exportaciones del petróleo crudo, gas natural y sus derivados) se canaliza a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de dichos productos.

#### EVOLUCIÓN DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES.

En 1994 las participaciones federales a las entidades federativas ascendieron a 3.3% como proporción del Producto Interno Bruto (PIB); este monto se compara con la proporción del 2.3% alcanzado en 1980.

En el periodo 1980-1994 las entidades que registraron mayores aumentos como proporción de su Producto Interno Bruto fueron Chiapas, Guanajuato, Nayarit, Oaxaca, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas. En contraste, tres entidades recibieron menores

participaciones como proporción del PIB: Campeche, Distrito Federal y Sonora.

**TABLA 7**  
**Participaciones Federales a las Entidades Federativas como proporción del PIB**  
**(Porcentajes)**

	1980	1981	1982	1983
Nacional	2.3	2.7	3.0	3.3
Aguascalientes	2.6	3.4	3.8	4.6
Baja California	2.7	3.2	3.8	4.0
Baja California Sur	2.0	4.2	4.2	4.5
Campeche	4.2	0.7	1.5	1.5
Coahuila	1.9	2.4	2.5	2.7
Colima	1.8	3.5	3.6	4.3
Chiapas	2.9	4.4	6.1	6.1
Chihuahua	2.0	2.5	2.7	3.2
Distrito Federal	2.1	2.6	2.8	2.2
Durango	1.6	2.3	2.7	3.4
Guanajuato	1.9	2.3	2.7	4.9
Guerrero	1.9	2.6	2.9	3.6
Hidalgo	1.4	2.5	2.6	3.8
Jalisco	2.1	2.2	2.5	3.0
México	2.7	2.4	2.3	2.9
Michoacán	1.7	2.4	2.4	3.8
Morelos	2.0	2.5	3.0	4.0
Nayarit	2.1	3.3	4.0	4.9
Nuevo León	2.6	2.4	2.3	2.4
Oaxaca	2.0	2.6	3.1	5.2
Puebla	1.9	2.2	2.7	4.2
Querétaro	2.5	2.5	2.8	3.7
Quintana Roo	2.3	3.4	3.0	3.3
San Luis Potosí	1.7	2.4	2.6	3.4
Sinaloa	2.8	3.2	3.8	3.9
Sonora	2.5	3.5	3.9	3.8
Tabasco	4.6	6.6	8.3	6.6
Tamaulipas	1.9	2.9	3.3	3.8
Tlaxcala	2.2	3.5	3.9	5.0
Veracruz	2.3	2.8	3.3	3.8
Yucatán	1.8	3.1	3.1	4.3
Zacatecas	1.6	3.4	3.3	4.7

FUENTE: elaborado por la Dirección Adjunta de Promoción y Asistencia Técnica de Banobras, con base en información de SHCP, INEGI y estimaciones propias.

“En el periodo 1980-1985 (aplicación del Sistema de Coordinación Fiscal), los estados con crecimiento promedio real anual en sus participaciones fueron Zacatecas (21%), Tlaxcala (17.1), Colima (16.8), Baja California sur (14.9), Hidalgo (13.6) y Quintan Roo(13.2%). Entre 1985-1990 los estados con mayor crecimientos medios anuales reales en sus participaciones fueron Campeche

(7.3%), Quintana Roo (6.2), Morelos (6.0), Baja California (5.4) y Guerrero (5.2%), en contraste el Estado de México (0.5%), Nuevo León (0.6) y Tabasco (-0.3%) presentaron las menores tasas de crecimiento.

Durante 1990-1994, las entidades que registraron mayores tasas de crecimiento promedio real anual en sus montos de participaciones fueron Oaxaca (16.1%), Michoacán (13.2), Puebla (12.7), Guanajuato (11.7), Guerrero(11.1) e Hidalgo (10.3%). En tanto que el Distrito Federal y Tabasco mostraron un decremento real en sus participaciones durante este periodo (-0.6% y -1.9% respectivamente).

Sin embargo, en 1994 las entidades con los niveles de participaciones por persona (a pesos de 1990) más altos fueron Tabasco, Campeche, Distrito Federal y Baja California. Mientras que los estados con niveles más bajos de participaciones por persona fueron Michoacán, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Guanajuato y San Luis Potosí<sup>16</sup>.

De lo anterior se desprende que los estados petroleros en general han observado una reducción relativa en el monto de sus participaciones. Y que las entidades con nivel de ingreso per cápita reducido han mejorado paulatinamente en los últimos años.

---

<sup>16</sup> Idem, pag. 37.

### EL MARCO NORMATIVO

Los gobiernos Federal y Estatal tienen la facultad de imponer contribuciones, para el ejercicio de sus funciones, facultad otorgada por la Constitución, lo cual crea también la obligación para los gobernados de contribuir al gasto público; en el caso de México, sólo la Federación y las Entidades Federativas imponen contribuciones, ya que el municipio requiere de la aprobación del Congreso Estatal, para que sus contribuciones tengan vigencia.

La contribución tributaria del sector petrolero a las Finanzas Públicas se basa en los aspectos legales que ahora mencionamos, Ley y Reglamento sobre Petróleo; Ley de Ingresos de la Federación, así como en materia de Coordinación Fiscal, la Ley del mismo nombre y Ley Federal de Derechos.

Al respecto la Ley del Petróleo nos señala en su artículo 20 lo siguiente: "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".<sup>17</sup>

Se concede una participación para los Estados dentro de cuyos límites estén ubicados los fondos petroleros en producción, dicha participación no será menor del 10% del impuesto de producción que fijará anualmente el Congreso General en la Ley de Ingresos.

De la participación que corresponde 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.

En cuanto a la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 2°.A , se establece que los municipios colindantes con frontera o litoral tienen derecho a percibir: el 95% del 2.8% de los impuestos generales de importación y el 2% adicional sobre el impuesto general de exportación; el 3.175 del derecho adicional sobre hidrocarburos que se exporten, excluyendo el derecho extraordinario sobre los mismos y en su caso, del impuesto adicional del 3% sobre el impuesto general en exportaciones del petróleo crudo, gas natural y sus derivados. Así mismo del 0.42% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación por concepto de impuestos así como por los derechos sobre minería y sobre hidrocarburos, con exclusión del derecho extraordinario sobre los mismos

Por lo que respecta a la Ley de Ingresos de la Federación, durante el periodo que se analiza, se establecen las características de la contribución fiscal de Petróleos Mexicanos para cada ejercicio fiscal, donde la Federación establece los montos estimados que percibirá en cada uno de estos ejercicios, (ver tabla 8).

---

<sup>17</sup> Ley sobre el Petróleo, Ed. Andrade, México 1994.

**TABLA 8**  
**PARTICIPACIÓN DE PEMEX EN LOS INGRESOS ANUALES ESTIMADOS DE LA**  
**FEDERACIÓN PARA EL PERIODO 1986-1996**  
 (millones de pesos corrientes)

Año Ejercicio	Total de ingresos estimados de la federación	Impuestos y Derechos por PEMEX	Participación % de PEMEX
1986	32,214,827	4,443,197	13.8
1987	66,211,817	6,247,245	9.4
1988	209,879,100	19,291,991	9.2
1989	246,506,889	14,307,955	5.8
1990	194,379,866	17,223,080	8.9
1991	227,093,948	24,001,799	10.7
1992	267,359,141	34,506,818	12.9
1993 <sup>18</sup>	293,691,500	38,421,927	13.1
1994	309,039,900	40,236,951	13.0
1995	352,488,700	42,402,205	12.0
1996	553,718,000	88,981,380	16.1

FUENTE: Ley de Ingresos de la Federación varios años.

a) Incluye el derecho sobre hidrocarburos; derecho extraordinario sobre hidrocarburos y el impuesto especial sobre producción y servicios. Son cifras consideradas como anticipos mínimos a dichos impuestos y derechos. No se incluye el I.V.A. y otros derechos y obligaciones.

La estructura de esta participación a la cual se encuentra obligada a pagar PEMEX, correspondiente a contribuciones y sus accesorios, de productos y de aprovechamientos: por **derecho sobre hidrocarburos**, por la exportación de petróleo crudo y gas natural; **derecho extraordinario sobre hidrocarburos**, por la extracción de petróleo crudo y gas natural en territorio nacional; **impuesto especial sobre producción y servicios**, por la enajenación de gasolina y diesel; **impuesto al valor agregado**, a enterar semanalmente; **impuestos a la exportación**, cuando el Ejecutivo Federal en ejercicio de las facultades que le confiere la Ley Reglamentaria del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de comercio exterior establezca impuestos a la exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados; **derechos** de acuerdo a la Ley Federal de Derechos de forma independiente a las reglas que se

<sup>18</sup> A partir de 1993 las cifras están en nuevos pesos, para el ejercicio de 1996, se refiere a pesos actuales.

establece para el derecho sobre hidrocarburos y extraordinario sobre hidrocarburos y otras obligaciones donde PEMEX tiene la obligación de retener y enterar las contribuciones a cargo de terceros de acuerdo a las leyes fiscales.

A partir de 1993 se incluye en la carga impositiva, además de los señalados anteriormente, **el derecho sobre la extracción de petróleo y el derecho extraordinario sobre la extracción de petróleo; el impuesto a los rendimientos petroleros y el derecho adicional sobre la extracción del petróleo.** Así para 1996, las tasas establecidas pasan en el primero de 55 a 52.3% sobre el resultado de restar al total de las entradas de recursos, el total de salidas de PEMEX Exploración y Producción (PEP) y de 20 a 25.5% sobre la base referida para el segundo de estos derechos.

Cabe señalar que a partir del ejercicio de 1994, se contempló en dicha Ley que en lo correspondiente al derecho sobre hidrocarburos, PEMEX pagaría aplicando la tasa del 60.8%, al total de los ingresos por las ventas de hidrocarburos y petroquímicos a terceros en el cual está incluido el impuesto especial sobre producción y servicios. Durante los dos años previos, el régimen fiscal de PEMEX consistía básicamente en un "derecho sobre extracción de hidrocarburos" que gravaba los ingresos brutos en un porcentaje fijo.

Dicho esquema en si comprendía en uno, tres conceptos diferentes: el pago de regalías sobre la extracción de petróleo; el impuesto sobre el rendimiento generado por la empresa; y el pago de dividendos al "accionista único", el Gobierno Federal.

Estas reformas al régimen fiscal reconocieron la nueva estructura organizativa de Petróleos Mexicanos y se integra por tres

derechos e impuestos básicos exclusivos para la industria petrolera: el derecho sobre la extracción de petróleo, el impuesto especial sobre producción y servicios y el impuesto a los rendimientos petroleros, además de estar sujeto a otros impuestos de aplicación general.

El derecho sobre extracción de petróleo es un derecho que busca capturar la renta económica de un recurso no renovable propiedad de la Nación, PEMEX Exploración y Producción es el causante de este derecho. Su base de tributación es el flujo neto de efectivo de cada región. Sin embargo puede llegar a ser mayor o menor que el monto calculado, en función de los resultados de los otros organismos y de los costos y gastos corporativos, de manera que el Derecho Sobre Hidrocarburos (DHS) que el grupo integrado PEMEX tiene que pagar sea exactamente el 60.8% del valor total de sus ventas a terceros.

El mencionado derecho es deducible para efectos del cálculo del impuesto a los rendimientos petroleros, al que también está sujeto PEMEX Exploración y Producción. Este impuesto tiene por objeto gravar el rendimiento neto del ejercicio, la base gravable se determina de acuerdo a las reglas similares a las aplicables al impuesto sobre la renta y su tasa es de 34.0%. Petróleos Mexicanos y todos sus organismos subsidiarios están sujetos al impuesto sobre rendimientos petroleros, el cual es consolidable.

El impuesto especial sobre producción y servicios tiene por objeto gravar las ventas de combustibles automotores, específicamente de la gasolina, diesel y gas natural para combustión

automotriz, éste impuesto indirecto sólo incide sobre PEMEX Refinación<sup>19</sup>.

Por lo que respecta al derecho adicional sobre la extracción de petróleo se estableció que PEMEX pagaría la tasa del 1.1% sobre la base del derecho sobre la extracción de petróleo.

Mientras que el impuesto a los rendimientos petroleros establecía que durante cada ejercicio fiscal de 1993 a 1996 cada organismo subsidiario de PEMEX debería pagar las tasas del 35 a 34% al rendimiento neto.

En la Ley de Ingresos de la Federación para el periodo de estudio se señala que en cuanto a los ingresos que la Federación obtenga por el **derecho extraordinario sobre hidrocarburos**, no serán participables a los Estados, Municipios y Distrito Federal y su monto no servirá de base para calcular el derecho adicional sobre hidrocarburos.

De manera textual en la Ley de Ingresos de la Federación señala que "Petróleos Mexicanos estará obligado al pago de contribuciones y sus accesorios, de productos y aprovechamientos de acuerdo a las disposiciones que los establecen, exceptuando el Impuesto Sobre la Renta y de conformidad con las reglas que a continuación se señalan...". Al respecto el esquema de aportaciones conforme PEMEX efectuó sus aportaciones<sup>20</sup>, por el Derecho sobre Hidrocarburos, el

<sup>19</sup> PEMEX Memorias de Labores 1994.

<sup>20</sup> El derecho sobre la extracción del petróleo tiene por objeto gravar la explotación de petróleo crudo y gas natural de cada región petrolera. Actualmente, la producción se agrupa en torno a tres regiones. PEMEX Exploración y Producción es el causante de este derecho. Su base de tributación es el flujo neto de efectivo de cada región. Se trata de un derecho a que busca capturar la renta económica de un recurso no renovable, propiedad de la nación. Este derecho es deducible para efectos del cálculo del impuesto a los rendimientos petroleros, al que también está sujeto PEMEX Exploración y Producción. Este impuesto tiene por objeto gravar el rendimiento neto del ejercicio. La base gravable se determina de acuerdo a reglas similares a las aplicables al impuesto sobre la renta y su tasa es del 35%. El

Derecho extraordinario sobre hidrocarburos y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios por la enajenación de gasolina y diesel, en forma de anticipos, se representa esquemáticamente a continuación:

**EJERCICIO 1986**

Derecho sobre hidrocarburos				Derecho Extraordinario sobre hidrocarburos			
Periodo	forma de aportación	monto (millones de pesos)	total (millones de pesos)	periodo	forma de aportación	monto (millones de pesos)	total (millones de pesos)
1er.Semestre	Diario	1,383	250,323	1er.Semestr e	Diario	535	96,835
2º.Semestre	Diario	1,893	348,312	2º.Semestre	Diario	732	134,688
1er.Semestre	Mensual	99,407	596,442	1er.Semestr e	Mensual	38,502	231,012
2º.Semestre	Semanal	26,412	713,124	2º.Semestre	Semanal	10,230	276,210
<b>TOTAL</b>			<b>1,908,201</b>				<b>738,745</b>

*Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (por la enajenación de gasolina y diesel)*

Periodo	forma de aportación	monto (millones de pesos)	total (millones de pesos)	TOTAL 1986 (millones de pesos)
1eros. 4 meses	Diario	3,200	384,000	4,443,197
Post. 8 meses	Diario	3,972	973,140	
<b>TOTAL</b>			<b>1,357,140</b>	

FUENTE: Elaboración propia con la información de la Ley de Ingresos de la Federación, de 1986 a 1996.

**EJERCICIO 1987**

Derecho sobre hidrocarburos				Derecho Extraordinario sobre hidrocarburos			
periodo	forma de aportación	monto (millones de pesos)	total (millones de pesos)	periodo	forma de aportación	monto (millones de pesos)	total (millones de pesos)
1er.Semestre	Diario	2,780	503,180	1er.Semestre	Diario	1,143	206,883
2º.Semestre	Diario	4,101	754,584	2º.Semestre	Diario	1,703	313,352
1er.Semestre	Mensual	83,835	503,010	1er.Semestre	Mensual	34,476	206,856
2º.Semestre	Mensual	125,748	754,488	2º.Semestre	Mensual	51,374	308,244
<b>TOTAL</b>			<b>2,515,262</b>				<b>1,035,335</b>

*Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (por la enajenación de gasolina y diesel)*

periodo	forma de aportación	monto (millones de pesos)	total (millones de pesos)	TOTAL 1987 (millones de pesos)
1eros. 4 meses	Diario	6704	1,213,424	6,247,245
Post. 8 meses	Diario	8061	1,483,224	
<b>TOTAL</b>			<b>2,696,648</b>	

impuesto especial sobre producción y servicios tiene por objeto gravar las ventas de combustibles automotores, específicamente de la gasolina y el diesel. Este impuesto indirecto sólo incide sobre PEMEX Refinación.

**EJERCICIO 1988**

*Derecho sobre hidrocarburos*

*Derecho Extraordinario sobre hidrocarburos*

Periodo	forma de aportación	monto (millones de pesos)	total (millones de pesos)	Periodo	forma de aportación	monto (millones de pesos)	total (millones de pesos)
1er. Cuatrim	Diario	8,776	1,053,120	1er. Cuatrim	Diario	3,624	434,880
2º. Cuatrim	Diario	9,905	1,218,315	2º. Cuatrim	Diario	4,091	503,193
3er. Cuatrim	Diario	10,887	1,328,214	3er. Cuatrim	Diario	4,496	548,512
1er. Cuatrim	Mensual	265,465	1,061,860	1er. Cuatrim	Mensual	109,629	438,516
2º. Cuatrim	Mensual	304,591	1,218,364	2º. Cuatrim	Mensual	125,878	503,512
3er. Cuatrim	Mensual	332,017	1,328,068	3er. Cuatrim	Mensual	137,123	548,492
<b>TOTAL</b>			<b>7,207,941</b>				<b>2,977,105</b>

*Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (por la enajenación de gasolina y diesel)*

Periodo	forma de aportación	monto (millones de pesos)	total (millones de pesos)	<b>TOTAL 1988</b> (millones de pesos)
1er. Cuatrim	Diario	21,348	2,561,760	<b>19,291,991</b>
2º. Cuatrim	Diario	24,895	3,062,085	
3er. Cuatrim	Diario	28,550	3,483,100	
<b>TOTAL</b>			<b>9,106,945</b>	

**EJERCICIO 1989**

*Derecho sobre hidrocarburos*

*Derecho Extraordinario sobre hidrocarburos*

Periodo	forma de aportación	monto (millones de pesos)	total (millones de pesos)	periodo	forma de aportación	monto (millones de pesos)	total (millones de pesos)
1er. Cuatrim	Diario	5,984	718,080	1er. Cuatrim	Diario	3,063	367,560
2º. Cuatrim	Diario	6,415	789,045	2º. Cuatrim	Diario	3,284	403,932
3er. Cuatrim	Diario	6,636	809,592	3er. Cuatrim	Diario	3,398	414,556
1er. Cuatrim	Mensual	179,506	718,024	1er. Cuatrim	Mensual	91,897	367,588
2º. Cuatrim	Mensual	197,267	789,068	2º. Cuatrim	Mensual	100,990	403,960
3er. Cuatrim	Mensual	202,485	809,940	3er. Cuatrim	Mensual	103,648	414,592
<b>TOTAL</b>			<b>4,633,749</b>				<b>2,372,188</b>

*Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (por la enajenación de gasolina y diesel)*

Periodo	forma de aportación	monto (millones de pesos)	total (millones de pesos)	<b>TOTAL 1989</b> (millones de pesos)
1er. Cuatrim	Diario	19,559	2,347,080	<b>14,307,955</b>
2º. Cuatrim	Diario	19,916	2,449,668	
3er. Cuatrim	Diario	20,535	2,505,270	
<b>TOTAL</b>			<b>7,302,018</b>	

**EJERCICIO 1990**

*Derecho sobre hidrocarburos*

*Derecho Extraordinario sobre hidrocarburos*

periodo	forma de aportación	monto (millones de pesos)	total (millones de pesos)	periodo	forma de aportación	monto (millones de pesos)	total (millones de pesos)
ANUAL	Diario	12,840	4,686,600	ANUAL	Diario	4,836	1,765,140
ANUAL	Mensual	390,510	4,686,120	ANUAL	Mensual	147,090	1,765,080
<b>TOTAL</b>			<b>9,372,720</b>				<b>3,530,220</b>

*Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (por la enajenación de gasolina y diesel)*

**LA CONTRIBUCIÓN FISCAL DEL SECTOR PETROLERO**

periodo	forma de aportación	monto (millones de pesos)	total (millones de pesos)	TOTAL 1990 (millones de pesos)
1eros. 4 meses	Diario	11,836	4,320,140	17,223,080

**EJERCICIO 1991**

<i>Derecho sobre hidrocarburos</i>				<i>Derecho Extraordinario sobre hidrocarburos</i>			
periodo	forma de aportación	monto (millones de pesos)	total (millones de pesos)	periodo	forma de aportación	monto (millones de pesos)	total (millones de pesos)
ANUAL	Diario	18,035	6,582,775	ANUAL	Diario	6,352	2,318,480
ANUAL	Mensual	548,571	6,582,852	ANUAL	Mensual	193,211	2,318,532
TOTAL			13,165,627				4,637,012

*Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (por la enajenación de gasolina y diesel)*

periodo	forma de aportación	monto (millones de pesos)	total (millones de pesos)	TOTAL 1991 (millones de pesos)
ANUAL	Diario	16,984	6,199,160	24,001,799

**EJERCICIO 1992**

<i>Derecho sobre hidrocarburos</i>				<i>Derecho Extraordinario sobre hidrocarburos</i>			
periodo	forma de aportación	monto (millones de pesos)	total (millones de pesos)	periodo	forma de aportación	monto (millones de pesos)	total (millones de pesos)
ANUAL	Diario	22,708	8,288,420	ANUAL	Diario	7,850	2,865,250
ANUAL	Mensual	692,580	8,310,960	ANUAL	Mensual	239,424	2,873,088
TOTAL			16,599,380				5,738,338

*Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (por la enajenación de gasolina y diesel)*

periodo	forma de aportación	monto (millones de pesos)	total (millones de pesos)	TOTAL 1992 (millones de pesos)
ANUAL	Diario	33,340	12,169,100	34,506,818

**EJERCICIO 1993**

<i>Derecho sobre hidrocarburos</i>				<i>Derecho Extraordinario sobre hidrocarburos</i>			
periodo	forma de aportación	monto (miles de N pesos)	total (miles de N pesos)	periodo	forma de aportación	monto (miles de N pesos)	total (miles de N pesos)
ANUAL	Diario	25,518	9,314,070	ANUAL	Diario	8,812	3,216,380
ANUAL	Mensual	776,194	9,314,328	ANUAL	Mensual	268,027	3,216,324
TOTAL							6,432,704

*Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (por la enajenación de gasolina y diesel)*

periodo	forma de aportación	monto (miles de N pesos)	total (miles de N pesos)	TOTAL 1993 (millones de N pesos)
ANUAL	Diario	36,605	13,360,825	38,421,927

**EJERCICIO 1994**

*Derecho sobre la extracción de petróleo* *Derecho Extraordinario sobre la extracción de petróleo*

Periodo	forma de aportación	monto (miles de N pesos)	total (miles de N pesos)	periodo	forma de aportación	monto (miles de N pesos)	total (miles de N pesos)
ANUAL	Diario	21,086	7,696,390	ANUAL	Diario	10,297	3,758,405
ANUAL	Mensual	641,381	7,696,572	ANUAL	Mensual	313,192	3,758,304
TOTAL			15,392,962				7,516,709

*Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (por la enajenación de gasolina y diesel)*

periodo	forma de aportación	monto (miles de n pesos)	total (miles de n pesos)	TOTAL 1994 (millones de pesos)
ANUAL	Diario	47,472	17,327,280	40,236,951

**EJERCICIO 1995**

*Derecho sobre la extracción de petróleo* *Derecho Extraordinario sobre la extracción de petróleo*

periodo	forma de aportación	monto (miles de N pesos)	total (miles de N pesos)	periodo	forma de aportación	monto (miles de N pesos)	total (miles de N pesos)
ANUAL	Diario	24,361	8,891,765	ANUAL	Diario	8,205	2,994,825
ANUAL	Semanal	171,000	8,892,000	ANUAL	Semanal	57,500	2,990,000
TOTAL			17,783,765				5,984,825

*Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (por la enajenación de gasolina y diesel)*

periodo	forma de aportación	monto (miles de n pesos)	total (miles de n pesos)	TOTAL 1995 (millones de pesos)
ANUAL	Diario	51,051	18,633,615	42,402,205

**EJERCICIO 1996**

*Derecho sobre la extracción de petróleo* *Derecho Extraordinario sobre la extracción de petróleo*

Periodo	forma de aportación	monto (miles de pesos)	total (miles de pesos)	periodo	forma de aportación	monto (miles de pesos)	total (miles de pesos)
ANUAL	Diario	65,420	23,878,300	ANUAL	Diario	21,372	7,800,780
ANUAL	Semanal	451,594	23,934,482	ANUAL	Semanal	147,506	7,817,818
TOTAL							15,618,598

*Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (por la enajenación de gasolina y diesel)*

periodo	forma de aportación	monto (miles de pesos)	total (miles de pesos)	TOTAL 1996 (millones de pesos)
ANUAL	Diario	70,000	25,550,000	88,981,380

**EJERCICIO 1997**

*Derecho sobre la extracción de petróleo* *Derecho Extraordinario sobre la extracción de petróleo*

Periodo	forma de aportación	monto (miles de pesos)	total (miles de pesos)	periodo	forma de aportación	monto (miles de pesos)	total (miles de pesos)
ANUAL	Diario	77,247	28,195,155	ANUAL	Diario	33,363	12,177,495
ANUAL	Semanal	542,205	28,194,660	ANUAL	Semanal	234,175	12,177,100
TOTAL			56,389,815				24,354,595

*Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (por la enajenación de gasolina y diesel)*

periodo	forma de aportación	Monto (miles de pesos)	total (miles de pesos)	TOTAL 1996 (millones de pesos)
ANUAL	Diario	97,690	35,656,850	116,401,260

Se preveía a inicios de 1994 que la entrada en vigor del Tratado de Libre comercio de América del Norte el 1º. de enero de 1994 tendría múltiples repercusiones sobre la industria petrolera mexicana. El contenido del capítulo de energía y petroquímica básica describe las disciplinas relacionadas a las que habrán de sujetarse la inversión y el comercio de bienes energéticos y petroquímicos básicos originados en cada país, con apego a principios y restricciones constitucionales respecto al petróleo.

El Estado Mexicano se reserva las actividades estratégicas y la inversión en exploración y explotación de petróleo crudo y gas natural; refinación de petróleo crudo y procesamiento de gas natural; producción de gas artificial, petroquímicos básicos y sus insumos; ductos; y el comercio exterior, transporte, almacenamiento y distribución incluyendo las ventas de primera mano de petróleo crudo, gas natural y artificial, bienes provenientes de la refinación de petróleo o del procesamiento de gas natural y petroquímicos básicos, tal como lo establece la constitución, así como sus leyes reglamentarias y reglamentos.

Entre las tendencias principales observadas por la industria petrolera mexicana durante el periodo 1983-1993 se resaltan las siguientes:

- “La producción petrolera crece en la primera mitad de este periodo y se estabiliza a un alto nivel en la segunda mitad.
- La producción costa afuera cobra una creciente importancia en relación a la proveniente de otras regiones.

- El nivel de las exportaciones en 1993 es similar al registrado en 1987 y el aumento de la producción logra absorber el incremento en el proceso interno de crudo.
- Tiende a crecer la participación de las exportaciones de petróleo que se dirigen a Estados Unidos.
- Los ingresos derivados de la exportación de petróleo disminuyen, dada la baja en su precio.
- Los ingresos obtenidos de las ventas internas aumentan debido a su expansión volumétrica y a los ajustes en los precios internos.
- PEMEX ejerce una estricta disciplina presupuestal, mantiene su gasto de inversión y reduce significativamente su gasto de operación.
- La industria petrolera paga un monto real constante de impuestos y derechos.
- PEMEX reduce el saldo de su deuda gracias a la capitalización de pasivos y a una política prudente de endeudamiento.
- La participación de la industria petrolera en el PIB, los ingresos fiscales y la exportación de mercancías tiende a la baja<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> PEMEX Memorias de Labores 1993, pp.95.

## **CAPÍTULO 2**

### **PROGRAMACIÓN Y EFECTOS DE LOS EGRESOS FISCALES EN PEMEX EN EL PERIODO 1986-1997**

#### **INTRODUCCIÓN**

Petróleos Mexicanos es considerado en México como una entidad estratégica para el Estado y sus objetivos fundamentales han sido desde la nacionalización de la industria, la exploración, explotación, transformación industrial, transporte, almacenamiento, distribución y ventas de primera mano del petróleo, gas natural, productos derivados y materias primas industriales básicas, de acuerdo a la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional, además la industria petrolera mexicana ha constituido una pieza fundamental para el crecimiento económico del país, su capacidad de respuesta estratégica y de sus operaciones contribuyó a superar la crisis económica durante el periodo 1995-1997.

La importancia de la industria petrolera en la política económica de México se puede dividir en tres periodos, el primero de 1938 a 1970, el segundo de 1970 a 1982 y el tercero de 1982 a la actualidad. De 1976 a 1982 la industria se desarrolla y se transforma convirtiéndose en el detonante del dinamismo económico nacional mediante la inversión, incorporación de nuevas reservas, mayor producción de crudo, capacidad de transformación industrial y

penetración al mercado internacional del crudo<sup>1</sup>. En la tercera etapa los objetivos de PEMEX se dirigieron a consolidar las capacidades y logros de la etapa previa, así como a tratar de reducir la dependencia económica nacional del petróleo.

En materia de impuestos de la industria petrolera (como se trató en el capítulo 1), ha tenido una gran importancia en los ingresos del gobierno federal, constituyéndose una pieza fundamental en el saneamiento de las finanzas públicas, además de los flujos de divisas que generó en décadas pasadas.

Acorde a la necesidad de modernización y actualización de la estructura económica del país y a la serie de transformaciones políticas y estructurales y las relaciones comerciales con el exterior, la modernización de PEMEX de 1989 a 1991 surgió ante la necesidad de adaptación a los cambios tecnológicos, productivos y comerciales a nivel internacional, así mismo, su modernización fue parte de la estrategia de modernización de la economía mexicana.

Petróleos Mexicanos ha concentrado sus esfuerzos en especial en la última década, en actividades de exploración y producción y en el desarrollo de un plan de inversiones con proyectos estratégicos para el cambio estructural en la implantación de una política de acceso abierto para el almacenamiento, distribución y transportación de gas natural, así como el desarrollo de una nueva estrategia para la industria petroquímica.

---

<sup>1</sup> Para el mercado de exportación se preparan tres variedades de petróleo crudo con las siguientes calidades: **Istmo**, petróleo crudo ligero con densidad 33.6° API y 3.3% de azufre en peso; **Maya** petróleo crudo pesado con densidad de 39.3° API y 3.3% de azufre en peso; **Olmeca** Petróleo crudo muy ligero con densidad de 39.3° API y 0.8% de azufre en peso.

## **LA POLÍTICA PETROLERA Y LOS INGRESOS FISCALES**

### **EL BOOM PETROLERO Y POSTERIORES AJUSTES ECONÓMICOS**

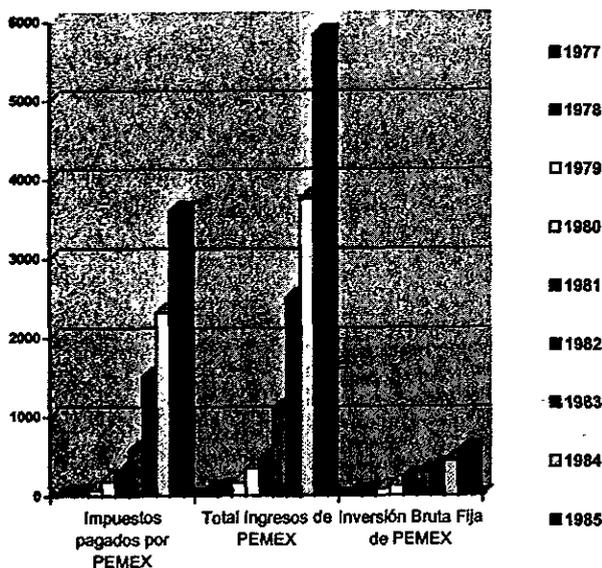
Una de las funciones básicas que el gobierno federal asignó a PEMEX en la administración de López Portillo fue la de proveerlo de suficientes divisas, a través de la exportación de petróleo crudo y la captación de buena parte de las divisas petroleras.

El gobierno se sostuvo en mantener la totalidad de la industria petrolera bajo la propiedad y el control exclusivos de la nación, al tiempo que PEMEX reorientara sus objetivos prioritarios en ser una mera fuente de divisas para el ejecutivo federal.

Durante la etapa del boom petrolero (1977-1982), PEMEX invirtió cerca de 29 mil millones de dólares constantes en la creación y ampliación de la infraestructura petrolera, convirtiéndose en el cuarto exportador mundial de petróleo crudo. El énfasis se puso en la creación y ampliación de la infraestructura para la extracción y exportación de crudo, descuidándose la de refinación, producción de petroquímicos, almacenamiento de productos, distribución mediante el sistema de ductos y producción ecológica.

El régimen de Miguel De la Madrid (1983-1988) se vio marcado por la gran crisis financiera internacional y la agudización de la caída del precio del petróleo. México, al tiempo que debía hacer frente al pago de su enorme deuda externa, vio disminuir sus ingresos de divisas petroleras. Ante la exigencia de los acreedores externos y las fuertes presiones del FMI, el gobierno mexicano al igual que muchos otros introdujo Programas de Ajuste Económico.

GRÁFICA 1  
EVOLUCIÓN DE LOS IMPUESTOS E INVERSIÓN DE PEMEX  
1977-1985 (millones de pesos corrientes)



Dichos programas buscaban eliminar los graves desequilibrios económicos y financieros que en ese momento sufría la economía mexicana con el objetivo de lograr el crecimiento con estabilidad. Sin embargo, el objetivo implícito era disminuir el consumo y la inversión y de esta forma, incrementar el ahorro, liberando así un mayor excedente económico para destinarlo al pago de la deuda externa, donde PEMEX jugaba un papel muy importante.

La política petrolera de Miguel De la Madrid se limitó a aprovechar la infraestructura de extracción y exportación de petróleo crudo, construida durante la etapa del boom petrolero. Ello permitió incrementar tanto la producción como la exportación de crudo.

La problemática que aquí se presenta es comprobar si es el tratamiento fiscal de la paraestatal la que desincentiva la inversión de PEMEX o bien si en verdad es excesiva la carga fiscal -lo cual implicaría en todo caso que la propiedad del petróleo y de la empresa fueran de particulares-.

Los impuestos propios pagados al fisco federal, como proporción de sus ingresos por exportación de petróleo, pasaron de 65% en el sexenio de José López Portillo a 70% en el de Miguel De la Madrid, alcanzando niveles en el régimen de Carlos Salinas (128%), lo que duplicó prácticamente la carga fiscal que se aplicó a PEMEX durante la etapa del boom<sup>2</sup>, aún cuando en la presente administración los ingresos de PEMEX por exportación de crudo cayeron en 34%. Se le incrementó en 21% la carga fiscal.

Una vez cubiertos sus gastos de operación y el pago de impuestos, durante el período 1983-1988, PEMEX obtuvo un excedente para invertir por 17,626 millones de dólares. Sin embargo, debido al Programa de Estabilización aplicado por el gobierno federal, PEMEX redujo fuertemente su gasto, particularmente el de inversión, cuyo monto ascendió a sólo 10,198 millones de dólares, obteniendo así un superávit de 7,429 millones de dólares, mismo que fue destinado, casi en su totalidad, a la amortización de su deuda externa (7,020 millones de dólares); aún así, PEMEX dispuso de un superávit final de 400 millones de dólares aproximadamente.

Por otra parte, al iniciar la presente década otro análisis revela una opinión muy particular, que bajo un programa con un socio

---

<sup>2</sup> Manzo José Luis. *Política petrolera y neoliberalismo en México*. Juan J. Jardón U. Coordinador. *Planeación energética y empresa pública: reestructuraciones internacionales*. Ed. UNAM, México 1995, pag. 269.

estratégico<sup>3</sup>, los ingresos gravables anuales de PEMEX Exploración y Producción aumentarían más de mil millones de dólares<sup>4</sup>. La mencionada propuesta se refiere a que la ganancia aumentaría el ingreso por impuestos a 7.66 dólares por barril, el doble del nivel que existía a finales de la década pasada que era de 3.73 dólares por barril.

Se señala que el efecto de llevar a cabo un programa estratégico de asociación es equivalente a aumentar el precio de mercado crudo en un 40% de 14.5 a 20.25 dólares por barril un nivel no visto en términos nominales desde 1985, lo cual es discutible y uno de los puntos de discusión es precisamente sobre las variaciones actuales del precio del petróleo.

La anterior propuesta de privatización es discutida en la actualidad al igual que la problemática en PEMEX que ya se mencionó, la cual se centra en que a consecuencia de los impuestos pagados al fisco federal durante los últimos 20 años, se quedó sin recursos para la inversión, los que debieron concentrarse en áreas prioritarias que garantizaran altos niveles de producción y exportación de petróleo crudo, así como en la refinación y la petroquímica<sup>5</sup>.

Al respecto, se ha sostenido que se debe mantener la totalidad de la industria petrolera bajo propiedad y el control exclusivos de la

---

<sup>3</sup> Baker George *¿Socios Estratégicos para la producción petrolera? Repercusiones fiscales, costos y beneficios.* Juan J. Jardón U. Coordinador. Planeación energética y empresa pública: reestructuraciones internacionales. Ed. UNAM, México 1995, pag. 230.

<sup>4</sup> Se refiere a la privatización de las actividades de exploración y producción de PEMEX además de que no especifica cuestiones particulares que sostengan su afirmación en cuanto a la estimación de las cantidades que señala.

<sup>5</sup> Los 56 productos petroquímicos que elabora PEMEX a partir de materias primas que tiene su origen en el petróleo crudo se clasifican en básicos (8), secundarios (13) y otros (35). Los productos de la refinación se refieren a los petrolíferos como las gasolinas, diesel, turbosina, lubricantes, etc.

nación, al tiempo que PEMEX debe reorientar sus objetivos prioritarios. Así mismo, PEMEX debe contribuir a promover el desarrollo nacional transfiriendo al fisco federal una parte importante de los beneficios derivados de la exportación petrolera.

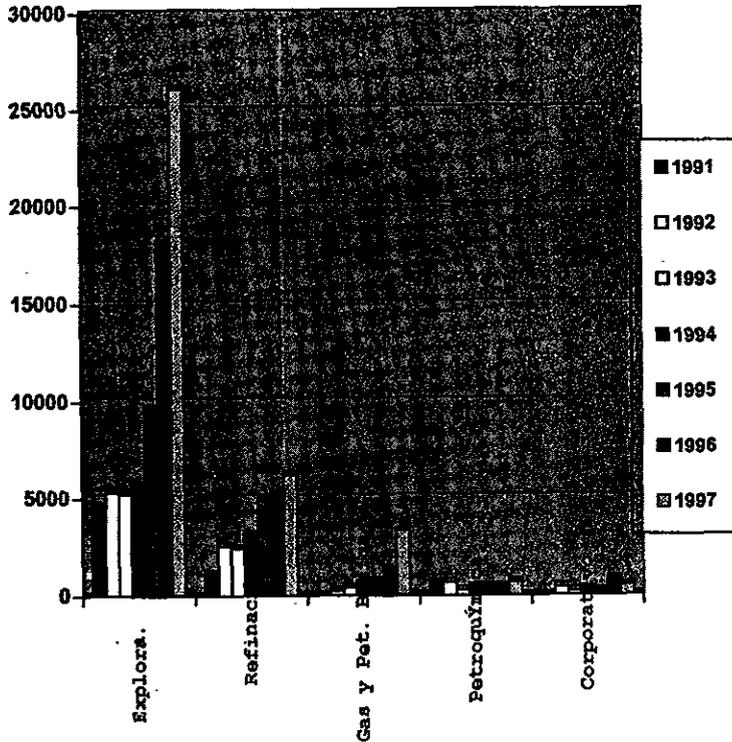
Es importante que una evaluación de privatización de PEMEX, considere que éste cuenta con la tecnología adecuada para la explotación de grandes yacimientos debido a las características geológicas de las zonas petroleras, además de una gran cantidad de empresas nacionales y extranjeras de servicios petroleros que ofrecen las mejores condiciones (tecnológicas y económicas) a la empresa. Así mismo, puede considerarse que cuenta con el personal técnico y administrativo con la experiencia como para llevar a cabo la operación, sin embargo, lo importante a considerar es la posibilidad de combinar estos factores con una reforma estructural de la economía mexicana ante la cual el petróleo continúa siendo la base para el saneamiento de las finanzas públicas.

Retomando la inversión, como ya se mencionó desde la década pasada se concentró fundamentalmente en las áreas vinculadas a la producción de petróleo crudo y de exploración para descubrir nuevos yacimientos de petróleo, así como a las orientadas a desarrollar la infraestructura de extracción. Así, el objetivo principal de la política de inversiones de PEMEX fue el de garantizar una plataforma de producción y de exportación de crudo en el mediano plazo.

La concentración de la inversión en las áreas de exploración y explotación se ha mantenido hasta la presente década. En 1991 la inversión de PEMEX Exploración y Producción ascendió a 4,618 millones de pesos corrientes (ver tabla 6). Dicha inversión fue equivalente a casi tres veces la destinada a refinación y petroquímica,

al resto de las áreas el programa de inversiones de PEMEX otorgó menos atención (ver gráfica 2). Así mismo en los inicios de la década pasada, el gasto en inversión y la carga fiscal de PEMEX evolucionaron en forma muy diferente, mientras aquél se redujo en 75% entre 1981 y 1983 (pasó de 8,600 a 2,100 millones de dólares), ésta sólo se redujo en 22% en el mismo lapso (al pasar de 8,700 a 6,800 millones de dólares constantes).

**GRÁFICA 2**  
**GASTO DE INVERSIÓN POR EMPRESA SUBSIDIARIA DE PEMEX 1991-1997**  
 (millones de pesos corrientes)



Durante el sexenio 1977-1982, por cada dólar canalizado a la inversión, PEMEX destinó un dólar al pago de impuestos. La situación cambió drásticamente en el sexenio de Miguel De la Madrid; por cada dólar invertido en la expansión de la empresa, se pagaron 3.7 dólares al fisco federal. Con Carlos Salinas de Gortari; por cada dólar canalizado a la inversión, PEMEX destinó 4.3 dólares al pago de impuestos.

Las actividades de refinación y producción de petroquímicos fueron relegadas a un segundo plano, en particular hoy deben importarse crecientes volúmenes de combustibles no por ventajas comerciales sino porque no se cuenta con esos volúmenes internamente, (ver tabla 2), así su importación se realiza a precios muy superiores a los que se pagarían de ser producidos localmente por PEMEX<sup>6</sup>. PEMEX no produce el volumen necesario de gasolina para satisfacer la demanda interna y se ve obligado a comprar en el exterior los volúmenes faltantes, en muchas ocasiones a las mismas compañías que les vende el insumo.

Por otra parte, un factor relevante en cuanto al dinamismo de las exportaciones petroleras -crudo en particular-, además de su importancia en las finanzas públicas, es lo que respecta a la dependencia del petróleo mexicano para Estados Unidos. Este sigue siendo su principal fuente de energía y es el mayor consumidor de petróleo crudo en el mundo. Entre 1970 y 1994 Estados Unidos redujo en 30% su producción de petróleo crudo, pero su consumo creció en 43%. Esta situación de escasas reservas, altos niveles de

---

<sup>6</sup> Manzo José Luis. Propuesta para una política petrolera alternativa. Economía Informa No. 231 septiembre-agosto/ 1994.

consumo e insuficiente producción local, ha profundizado notablemente la dependencia estadounidense del petróleo importado.

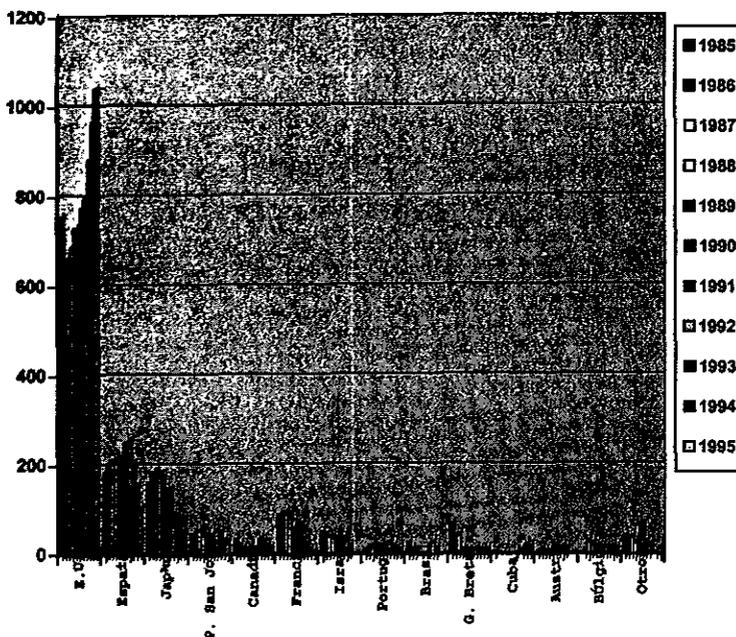
Por tanto, el incremento en la producción de petróleo crudo en México ha estado cada vez más en función de la demanda externa, no de la interna. Para el período 1977-1994 las cifras señalan que, frente a un incremento significativo del volumen producido 176%, el consumo interno crece lentamente 76%, pero las exportaciones aumentan en forma explosiva 560%<sup>7</sup>. El volumen exportado de crudo ha crecido de 650 millones de barriles (promedio anual) en 1977-1982, pasó a 940 millones en 1983-1988 y a 960 millones de 1989-1994 (ver tabla 9). Ello representa respecto al primer período incrementos de 45 y 48%, respectivamente (ver gráfica 3).

Lo anterior muestra los elementos de presión en la inversión de PEMEX, que permiten identificar que en la actualidad no sólo la carga fiscal propicia la problemática de la inversión descrita, sino el dinamismo de la demanda de petróleo crudo (como energético o como materia prima) del principal cliente, el cual no demanda productos petrolíferos y materias primas de refinación y petroquímica.

---

<sup>7</sup> Idem anterior.

GRÁFICA 3  
EXPORTACIONES DE PETRÓLEO CRUDO POR PAÍS DE DESTINO  
(miles de barriles diarios)



En su objetivo de exportación hacia Estados Unidos permite ver a la carga fiscal de PEMEX como su principal problema para el saneamiento de sus propias finanzas. De ahí la demanda de la empresa por disminuir la carga fiscal, donde de concretarse, existe la posibilidad de un panorama económico enmarcado por los tres aspectos siguientes:

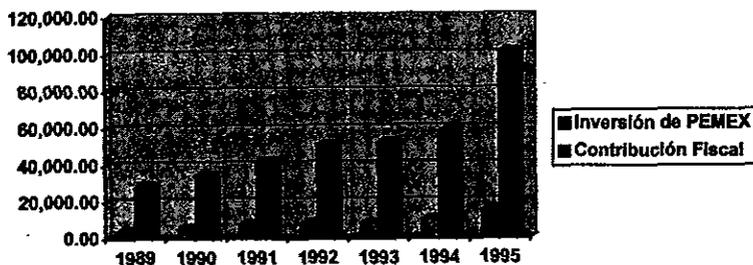
- 1) La demanda de recursos fiscales por la federación tendría que cubrirse con mayor carga de la sociedad mexicana (por la apertura comercial y globalización de la economía no se incrementaría la carga a entidades externas) o bien a través de deuda.

- 2) Con las tendencias del precio del petróleo mexicano a la baja, el recurso es más barato para la demanda externa e implica reducción en la recaudación fiscal por este concepto.
- 3) PEMEX mantendría su inversión sobre todo en la exploración y explotación de yacimientos petroleros, sin diversificar su inversión para desarrollar otras áreas estratégicas, ante la presión de la demanda externa.

A pesar de la caída tan importante de los precios del petróleo en el mercado internacional, la industria petrolera mexicana pudo mantener relativamente constante, en términos reales el monto de los impuestos y derechos pagados. En el periodo de 1988-94, éstos ascendieron a 394 mil millones de nuevos pesos de 1993. Es importante destacar la estabilidad de este flujo de recursos. Ello fue posible gracias al incremento del volumen de las ventas internas y al cambio de su mezcla en dirección de productos de mayor valor; a los ajustes en la política de precios internos; y a la reducción de los recursos que la propia industria absorbió.

La mayor carga fiscal no ha obligado a PEMEX a endeudarse de manera significativa para financiar su programa de inversiones. El saldo neto de la deuda titulada disminuyó de 36.4 miles de millones de nuevos pesos al cierre de 1987 a 27.9 miles de millones al término de 1993. Es decir, que a 1993 no hay evidencia o al menos no la suficiente del hecho de que sea el pago de impuestos y derechos al gobierno federal, la causa principal del deterioro de la inversión de PEMEX.

GRÁFICA 4  
INVERSIÓN DE PEMEX/CONTRIBUCIÓN FISCAL  
(millones de pesos corrientes)



A partir de 1993, el régimen fiscal de Petróleos Mexicanos pasó por una fase transición. Se cambió la naturaleza de los impuestos, su incidencia, sus tasas y bases. El nuevo régimen reconoce la nueva estructura organizativa de PEMEX y sus organismos subsidiarios. Sin embargo, durante esta transición se ha procurado mantener constante la carga total. Este régimen consta de tres derechos e impuestos básicos diseñados expresamente para la industria petrolera: el derecho sobre la extracción del petróleo, el impuesto especial sobre producción y servicios, y el impuesto a los rendimientos petroleros, además PEMEX está sujeto a otros impuestos y contribuciones de aplicación general.

## ***EL IMPACTO DE LOS EGRESOS FISCALES EN PEMEX***

La carga tributaria al sector petrolero ha representado en términos relativos fuertes cantidades respecto a sus ingresos por ventas tanto nacionales como de exportación<sup>8</sup> y a su gasto de inversión (ver tabla 1).

### **LOS EGRESOS FISCALES DE LA INDUSTRIA PETROLERA 1986-1997**

Es a finales del sexenio de Miguel de la Madrid y en particular en 1986 cuando la economía mexicana resultó afectada por el desplome de los precios internacionales del petróleo crudo lo que aunado a la ausencia de crédito externo y la contracción del ahorro interno, motivó que la estrategia económica se orientara a contraer la demanda agregada a través de la política fiscal, tasas de interés y del tipo de cambio. En consecuencia la demanda agregada se redujo 4.4% en términos reales. Como parte de ésta, el sector público bajó su inversión en 16.8% contrajo su consumo en 1.3%. Por su parte el sector privado disminuyó tanto su inversión como su consumo en 8.8 y 5.5% respectivamente.

El impacto de la baja del precio del crudo tuvo graves repercusiones en la política de inversiones de PEMEX. A precios de 1970 la inversión se contrajo 11%, continuando la tendencia observada entre 1983 y 1985, donde la inversión de la empresa se redujo a una tasa media anual de 18.7%. En ese año, las

---

<sup>8</sup> No se consideran en este análisis el renglón de otros ingresos. Las cifras que se presentan difieren de los registros contables principalmente por los ajustes a los derechos sobre hidrocarburos autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público durante el ejercicio y por la paridad utilizada. Estos impuestos y derechos son cifras devengadas y por lo tanto, difieren de los impuestos directos e

exportaciones no petroleras se incrementan en 19.5% apoyadas por la devaluación del peso y la menor demanda interna, por otro lado se observó que las exportaciones petroleras disminuyeron 10.9%.

La participación de los impuestos y derechos pagados por PEMEX en los ingresos del Gobierno Federal se redujo de 34.3% en 1985 a 23.4% en 1986, a pesar del efecto compensador de la depreciación del tipo de cambio que elevó el valor en pesos de cada dólar de exportación de crudo. De esta manera en 1986 la contribución de PEMEX a los ingresos de la federación se situó muy por debajo de su participación promedio observada en el periodo 1983-1985 que fue de 36.4%.

Los egresos de PEMEX durante el ejercicio de 1986, ascendieron a 9,783 mil millones de pesos, de los cuales 1,654 mil millones fueron de operación y sólo 945 mil millones se destinaron al programa de inversiones. En intereses y otros gastos de operación se ejercieron 1,422 mil millones de pesos. En los egresos de inversión, los gastos más relevantes fueron los relacionados con programas de perforación, adquisición de equipo y construcción de obras.

Para este mismo año, PEMEX pagó al Gobierno Federal 5,107 mil millones de pesos de impuestos indirectos y a su propio cargo, de los cuales por concepto de derechos a la federación correspondieron 2,998 mil millones, además enteró por IVA e IEPS 2,109 mil millones de pesos retenidos por cuenta de terceros y a su propio cargo.

Cabe mencionar que en este periodo, de las ventas totales, el 35% lo destinó a cubrir costos de producción y financiero, así como

---

indirectos en flujo de efectivo. Los montos reportados se obtuvieron aplicando el régimen de contribuciones vigente a los volúmenes comercializados.

los gastos de distribución; 53% al pago de obligaciones fiscales y el 12% restante lo constituyen utilidades capitalizables.

Se destaca que PEMEX no recibe beneficio alguno por transferencias y pasivos asumidos, ya que los recursos necesarios para el desarrollo de sus operaciones los genera internamente, complementando éstos con la contratación de créditos externos que la misma institución liquida.

Para el ejercicio de 1987 se destaca que de 1983 a 1987, se da un importante incremento en la participación del sector petrolero en los ingresos presupuestales del gobierno federal, ya que mientras en 1982 significó 38.4%, en 1983 se elevó a 48.8% y en los tres años siguientes (1984-1986), las participaciones fueron de 46.9, 42.7 y 37.4% respectivamente. En 1987 la participación alcanzó 43.8%.

En otros ingresos, el IVA e IEPS tuvieron aumentos derivado de los incrementos de precios en las ventas interiores, ingresos que se transfieren a través de pagos por los mismos conceptos al fisco. Los impuestos en 1987 fueron 31 veces más grandes que los de 1982.

En los egresos los de operación no mostraron crecimiento en términos reales. Los de inversión muestran descenso en términos reales, los cuales fueron la tercera parte de los egresos de 1982. Los gastos de operación e inversión, fueron 24% de los ingresos totales y en términos reales decrecieron 43%.

Durante 1987, se obtuvieron ingresos por 26,526 miles de millones de pesos, superiores a los de 1986 en 165% por el incremento en los precios internos 173% mayores que en 1986 y por la recuperación de los precios del crudo exportado. De éstos 6,336 miles de millones correspondieron a ventas internas, 11,656 miles de

millones a exportaciones, 1,989 miles de millones a otros ingresos, 2,019 a financiamientos y 4,526 miles de millones de pesos a importes retenidos por concepto del IVA y del IEPS.

Los egresos del ejercicio ascendieron a 24,439 miles de millones de pesos, de los cuales 4,109 miles de millones correspondieron a operación y 2,176 miles de millones se destinaron al programa de inversiones. En intereses y otros gastos de operación se ejercieron 2,456 miles de millones de pesos.

Durante 1987 PEMEX pagó al Gobierno Federal 14,702 miles de millones de pesos de impuestos indirectos y a su propio cargo; 10,192 miles de millones de pesos fueron por concepto de derechos y 4,510 miles de millones por IVA e IEPS.

PEMEX generó recursos suficientes para cubrir sus costos y gastos, así como sus obligaciones fiscales, obteniendo remanentes capitalizables de 1983 a 1987 que ascendieron a 7.6 billones de pesos y que representan casi 50 veces las reservas con que contaba en 1982.

La institución llevó a cabo diversas reestructuraciones de su deuda que elevaron el plazo medio de pago de 3.7 años en 1983 a 13.6 años en diciembre de 1987. Al 31 de diciembre el saldo de la deuda asciende a 16.5 mil millones de dólares de los cuales 11.1 están reestructurados con vencimientos desde 1994 hasta el año 2006. Por lo que respecta a su deuda documentada, PEMEX liquidó en 1987 996 mil millones de pesos.

Durante 1988, la evolución de Petróleos Mexicanos, al igual que la del resto de la economía mexicana, estuvo determinada de manera fundamental por la instrumentación del Pacto de Solidaridad

Económica y por la caída del precio del petróleo en el mercado internacional.

El deterioro de las cotizaciones externas de nuestros productos significó una disminución de casi 2 mil millones de dólares en la factura petrolera respecto de lo captado en 1987; el control del fenómeno inflacionario se tradujo en una falta de dinamismo en la demanda durante el primer semestre que impidió alcanzar los niveles anuales programados en las ventas de petrolíferos, gas natural y petroquímicos y el saneamiento de las finanzas públicas obligó a PEMEX ajustar sus actividades a presupuestos cada vez más austeros.

Por cuenta propia y de terceros, se pagaron a la hacienda pública 24.3 billones de pesos en 1988, que representaron 35% de los ingresos presupuestales del Gobierno Federal; la carga tributaria sobre las ventas de PEMEX fue de 48%; las ventas al exterior representaron un tercio de la exportación total de mercancías de México; se mantuvo la plataforma de exportación de crudo y petroquímicos rebasando los volúmenes previsto de exportación de los mismos; se logró una utilidad después de impuestos de 4.1 billones de pesos, que casi en su totalidad se destinaron a la reserva para exploración y declinación de campos; y el ejercicio de su presupuesto se mantuvo estrictamente dentro de los límites establecidos por las autoridades financieras del país, de suerte que su gasto programable se redujo 10.3% en términos reales con respecto de 1987.

La inversión y el gasto se amoldaron no sólo en las exigencias de una fase nueva de crecimiento de la empresa, sino a las restricciones macroeconómicas que surgieron de metas generales

relacionadas con el combate a la inflación o el saneamiento de las finanzas públicas y de la balanza de pagos.

Para 1989 los ingresos de la empresa se incrementaron en 3.2% en términos reales respecto a 1988 por aumento en las ventas totales y financiamientos a diferencia del IVA y el IEPS. El aumento en las ventas internas fue por gas natural, combustóleo y petroquímicos y en las externas, a consecuencia del repunte de la cotización del crudo mexicano. Los ingresos de mayor crecimiento fueron los financiamientos con un crecimiento de 135% por reestructuración de deuda, sin afectar el flujo de efectivo.

Los egresos totales sumaron 54.9 billones de pesos, con un aumento de 2.7% en términos reales respecto a los de 1988. El control que se ejerció en el presupuesto se reflejó en la reducción de los gastos de inversión en 12.5%.

El rubro más significativo de los egresos fue el pago de derechos e impuestos, que alcanzó un monto de 18.3 billones de pesos, superior en 12% a los de 1988 y en 1.5% a los presupuestados para el período. Así, la participación de estos impuestos sobre las ventas totales de PEMEX fue de 5.14% mayor a la de 1988 (47.7%).

Además, considerando los pagos por concepto del impuesto al valor agregado y el impuesto especial sobre producción y servicios que en conjunto sumaron 11.1 billones de pesos, los aportes totales de PEMEX en materia de finanzas públicas ascendieron a 29.4 billones de pesos, esto es, el 31% de los ingresos presupuestales del Gobierno Federal.

Los egresos de PEMEX relacionados con su deuda muestran un aumento tanto de las amortizaciones, las que pasaron de 3.4 billones

en 1988 a 5.2 en 1989, como en los pagos de intereses, de 3.1 a 4.0 billones de pesos en estos años. El servicio de la deuda de la empresa implicó así una erogación de 9.2 billones de pesos en 1989. Adicionalmente, se canceló deuda a través de operaciones de intercambio (swaps) por un monto de 504.8 millones de dólares.

El aumento en el precio del petróleo de exportación durante 1990 fue de 3.5 dólares por barril en promedio, y significó ingresos de divisas adicionales de 3 mil 093 millones de dólares respecto a lo previsto en el presupuesto de la Federación para ese año.

La aportación de PEMEX a las finanzas públicas continuó siendo significativa en 1990. Por cuenta propia y de terceros se pagaron a la Hacienda Pública 34.7 billones de pesos que representaron el 30% de los ingresos presupuestales del Gobierno Federal y el 65% de las ventas totales de la empresa.

La elaboración de productos petroquímicos sobresale por su crecimiento al situarse en 9.5%, lo que permitió reducir los volúmenes importados y hacer frente a la mayor demanda interna que pasó de 6.1 millones de toneladas en 1989 a 6.4 millones en 1990.

Es de mencionar que de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 (PND), la recuperación del crecimiento económico del país debe provenir del mayor impulso a la inversión privada, de la expansión de las exportaciones no petroleras, del aumento de la inversión pública en infraestructura y del fortalecimiento gradual del mercado interno.

A pesar de que las reformas fiscales puestas en práctica y de que la mayor eficiencia alcanzada en los sistemas de fiscalización y control de causantes hicieron posible elevar los ingresos no petrolero

de la federación, PEMEX ha continuado aportando una proporción muy significativa de los ingresos presupuestales del Gobierno Federal.

El monto de los impuestos y derechos a su propia cuenta y retenidos, pagados por PEMEX a la Federación en 1990 ascendió a 35.7 billones de pesos, cifra equivalente casi a una tercera parte (30.8%) de los ingresos presupuestales del Gobierno Federal. El rubro más significativo de los pagos fue el correspondiente a derechos por extracción de hidrocarburos, que ascendió a 26.3 billones de pesos cantidad 48% superior a la del año anterior, 13.4% superior en términos reales y 4.6% a los presupuestados para el período. Cabe señalar que dicha cantidad fue equivalente al 49.5% de los ingresos por ventas totales y 314 mil millones de pesos superior a las ventas internas de la institución.

En 1990 para apegarse al techo financiero establecido por el Gobierno Federal, los gastos de operación ascendieron a 10,951.8 miles de millones de pesos y los de inversión a 5,998.4 miles de millones de pesos representando respecto a 1989 una disminución real del 7% los de operación y un crecimiento en inversión del 5% real.

Dentro de un marco presupuestario limitado, en el programa de inversiones se dio prioridad a los proyectos que tuvieran un avance importante en su construcción y que pudieran entrar en operación en un tiempo relativamente corto.

En materia de comercio exterior en ese mismo año se dio un saldo superavitario por tercer año consecutivo en el comercio exterior de productos petroleros (balanza petroquímica de PEMEX) superior en 88% respecto a 1989.

En 1991 los ingresos por ventas respecto a 1990 fueron superiores en 10.7% por el incremento de 26.2% de las ventas internas. En particular las ventas internas deben su comportamiento al incremento de los precios de petrolíferos y de petroquímicos y a mayores volúmenes de gas natural. Las ventas al exterior disminuyeron por la caída de los precios del crudo en el mercado internacional, aún cuando se incrementaron los volúmenes de crudo exportado.

Los gastos de operación no tuvieron crecimiento en términos reales respecto a 1990 los cuales fueron por 13,417.9 miles de millones de pesos, mientras que los de inversión crecieron 11.0% en los mismos términos.

Cuando se implantó el Sistema de Evaluación y Control de Proyectos de Inversión, y se creó el Comité Institucional de Inversiones, se integró una base de datos institucional y se instrumentó un Sistema Ejecutivo de Información para contar con la información que permitiera la toma de decisiones en forma adecuada y eficiente.

Al Gobierno Federal se enteraron impuestos y derechos por 43,829.6 miles de millones de pesos retenidos y a su propio cargo, de los cuales la participación de los derechos sobre extracción de hidrocarburos, aumentó su participación respecto a sus ventas del 51% en 1990 a 53% como consecuencia del aumento en las tasas impositivas.

Para el ejercicio de 1992 los ingresos por ventas fueron superiores a los de 1991 en 9.3% y su incremento se debió principalmente a las ventas internas por el incremento de los precios

de la gasolina, diesel, combustible y gas natural. De los ingresos totales el 12.9% corresponde a financiamientos.

Los gastos de operación y de inversión en términos reales en relación a 1991 fueron menores en 1.9% y 7.0% respectivamente. Los impuestos y derechos enterados al Gobierno Federal representaron el 64.4% de los ingresos por ventas en este periodo. En cuanto al endeudamiento de la entidad, con la amortización de 10,027 miles de millones de pesos se obtuvo un endeudamiento neto de 2,339.9 miles de millones de pesos.

En 1993 dada la evolución del mercado, el superávit alcanzado refleja un desempeño excepcional, resultado de una reducción del gasto real del 5.6% que fue parcialmente compensado por una reducción de los ingresos totales de 2.5%.

El gasto programable de operación e inversión se redujo 9.7% en términos reales. Debe subrayarse que la contracción de los gastos de operación e inversión fueron similares.

En el ejercicio de 1993, PEMEX no tuvo que recurrir a un endeudamiento adicional. Esto contrasta con el año anterior cuando fue necesario una mayor deuda neta de poco mas de 2.3 miles de millones de nuevos pesos. Fue así posible financiar el programa de inversiones con recursos generados internamente. Además, esto se dio en el marco del pago de impuestos directos e indirectos, por una cantidad equivalente al 64% de los ingresos por ventas, carga similar a la del año anterior.

El gasto total se ajustó al monto presupuestado, lo que obligó a compensar con un menor gasto de inversión el mayor gasto de operación.

La cobranza por ventas internas fue de 62.3 miles de millones de nuevos pesos, monto real superior en 3% al del año anterior. Los ingresos por ventas internas se ajustaron a las cifras previstas en el presupuesto. En cambio, la cobranza por ventas exteriores -24,023 millones de nuevos pesos- fue casi 16% inferior en términos reales a la registrada en 1992. Esta caída se explica fundamentalmente por la reducción de 1.70 dólares por barril en el precio del petróleo crudo exportado y una reducción volumétrica de 2.3%. En flujo de efectivo los ingresos totales más elevados fueron los de PEMEX Refinación representando éstos el 42% de los ingresos totales de PEMEX. Por su parte, PEMEX Exploración y Producción contribuyó con el 36% de los mismos.

En 1993, el pago total de impuestos resultó superior al del ejercicio anterior en 3,074 millones de nuevos pesos, aunque inferior al presupuesto en 512 millones de nuevos pesos.

Cabe señalar que los gastos de operación e inversión para este ejercicio los organismos PEMEX Exploración y Producción y PEMEX Refinación, absorbieron dos terceras partes del gasto programable 35 y 32% respectivamente.

PEMEX obtuvo ingresos totales por más de 88 mil millones de nuevos pesos, cifra 7% mayor a la registrada en 1992. La carga fiscal resultante fue de casi 63% proporción similar a la del año previo. Al referir esta carga a los ingresos por venta de mercancías y servicios, la cifra supera el 64%.

Los mayores ingresos derivados de las ventas internas son resultado principalmente del aumento de precios de diversos combustibles, dado que el volumen total de estas ventas se estancó

en 1993. Por otra parte, la reducción en el valor de las ventas externas es atribuible a la caída en el precio internacional del petróleo registrada el año anterior.

Durante 1993 PEMEX registró un desendeudamiento neto por 68 millones de dólares, resultado de una amortización neta de deuda por 100 millones de dólares y un aumento de 32 millones de dólares derivado de fluctuaciones cambiarias. A consecuencia el saldo de la deuda se ubicó en 8,960 millones de dólares. El 85% del total corresponde a deuda externa.

En 1994 el promedio de los precios del crudo llegó al nivel más bajo de los cinco años previos, debido a la oferta excedente de crudo, la posibilidad de que Irak regresara al mercado y la poca efectividad de la OPEP para defender los precios del petróleo. Posteriormente, con los cambios operados en la composición y destino de las entregas de petróleo crudo, determinaron que el precio mínimo ponderado de la mezcla exportada se ubicara en 13.88 dólares por barril en 1994, cifra superior en 88 centavos de dólar al presupuestado por el Gobierno Federal y 68 centavos mayor al alcanzado en 1993.

En cuanto al destino geográfico del crudo, aumentaron las exportaciones a Estados Unidos tanto en términos absolutos como relativos. Cerca de tres cuartas partes del crudo exportado se enviaron a ese país en 1994, en tanto que se mantuvo prácticamente igual el volumen destinado al lejano oriente.

Por lo que respecta al programa de inversiones, en 1994, el gasto por este concepto ejercido por PEMEX fue de 10.4% mayor en términos reales, que el ejercido en 1993. El mayor ejercicio presupuestal cubrió las necesidades mínimas de avance en los

proyectos estratégicos y operacionales del organismo y permitió dar cumplimiento a los programas de mantenimiento capitalizable de las plantas e instalaciones, con un gasto en este renglón superior en 33% al ejercido el año anterior. El mayor ejercicio se produjo después de que en los dos años anteriores el gasto de inversión tuvo decrementos reales respecto del gasto de inversión devengado en 1991.

La inversión de PEMEX se dirigió en las siguientes prioridades:

- Aumentar los recursos par la exploración y el desarrollo de campos y asignar los necesarios para la construcción de instalaciones que permitan mantener el nivel de producción de crudo pesado y el aprovechamiento de la producción de gas natural en la Sonda de Campeche.
- Incorporar proyectos adicionales para mejorar la calidad de los combustibles y reducir la producción de combustóleo.
- Canalizar mayores recursos -presupuestales y extrapresupuestales- a la construcción de terminales de almacenamiento de productos petrolíferos.
- Proyectos para el tratamiento de aguas desiguales.
- Ampliación de la capacidad de proceso de gas natural de manejo de condensados.

Conforme a estas prioridades, en 1994 se ejercieron 5,981 millones de nuevos pesos en la ejecución de 22 programas y proyectos estratégicos. A PEMEX Exploración y Producción le correspondieron 3 programas y 5 proyectos con una participación de 57%, a PEMEX Refinación 8 proyectos con un gasto del 31% y 12% restante para las demás subsidiarias incluyendo al corporativo. En cuanto a PEMEX Exploración y Producción, el mayor gasto correspondió a los programas de desarrollo de campos, programas exploratorios y de evaluación del potencial. Dentro de los proyectos estratégicos de exploración sobresalen los de Campeche y el Litoral de Tabasco,

cuencas del sureste, en la región sur y Tuxpan y Burgos en la región norte.

Por los estudios exploratorios, se generaron 50 localizaciones y se terminaron 16 pozos exploratorios con el empleo de 12 equipos de perforación, 7 resultaron productores con los que se descubrieron 4 nuevos yacimientos.

Por su parte, PEMEX Refinación devengó un gasto de inversión de 3,073 millones de nuevos pesos 27% mayor en términos nominales respecto a 1993 para la conclusión y puesta en operación de nuevas plantas orientadas a elevar la calidad ecológica de los productos y permitiendo el avance en las obras de relocalización de plantas de almacenamiento y modernización de las instalaciones de producción.

En los ingresos PEMEX registró un incremento real respecto a 1993 por ventas internas de 4.2% y una disminución en las externas de 4.9% como consecuencia de menores volúmenes de crudo y petrolíferos vendidos, así como la baja en el precio de este último parcialmente compensado por un breve repunte de los precios del crudo y de los petroquímicos. Cabe resaltar que el renglón de otros ingresos tuvo un incremento real del 30.2% por mayores intereses ganados y utilidad cambiaria.

Los ingresos totales más elevados fueron los de PEMEX Refinación con el 40.6% de total de ingresos de PEMEX, en cuanto a PEMEX Exploración y Producción, tuvo una participación del 37.7% de los mismos.

El gasto respecto a 1993 aumentó 4.5% a precios constantes, sin embargo, el de operación se mantuvo prácticamente igual mientras que el de inversión creció 13.6%. Entre PEMEX Exploración

y Producción y PEMEX Refinación absorbieron el 72.5% del gasto programable, mientras que en 1993 fue de 66.3%.

En 1994 el pago de impuestos resultó superior al del ejercicio anterior en 5,602 millones de nuevos pesos y también mayor al presupuesto en 1,424 millones, donde PEMEX Exploración y Producción y PEMEX Refinación tuvieron una participación del 54.5 y 42.6% respectivamente. La carga fiscal resultante fue de 63.3% de los ingresos totales del organismo, proporción similar a la de 1993. Al referir esta carga sólo a los ingresos por venta de mercancías y servicios, la cifra es del 65%.

A partir de 1994 el régimen fiscal de Petróleos Mexicanos reconoce la nueva estructura organizativa y sus subsidiarias. Anteriormente el régimen fiscal de PEMEX del "derecho sobre extracción de hidrocarburos", aglutinaba tres conceptos diferentes: el pago de regalías sobre la extracción de petróleo; el impuesto sobre el rendimiento generado por la empresa; y el pago de dividendos (en este caso el Gobierno Federal).

En 1995, los precios de los crudos mostraron una tendencia alcista fundamentalmente por la escasez de los crudos amargos en los mercados del Mediterráneo y del Lejano Oriente, por la gran demanda de crudo en Estados Unidos para satisfacer las crecientes necesidades de gasolina y por una menor producción a la esperada de la OPEP.

En este año, la balanza de comercio exterior de PEMEX mostró ingresos netos por 7,197 millones de dólares, cifra superior en 1,146 millones de dólares a la registrada en 1994, esto a consecuencia de mayores exportaciones y una disminución de las importaciones por

886 y 260 millones de dólares respectivamente. El valor de las exportaciones provino básicamente del incremento de precios del petróleo, en tanto que la menor importación obedeció a la disminución de la demanda interna. El precio promedio en las exportaciones de la mezcla mexicana de crudos se elevó en 1.82 dólares por barril para pasar de 13.88 dólares por barril en 1994 a 15.70 en 1995, promedio más alto que se registraba desde 1990.

El gasto de inversión de PEMEX para 1995 fue en términos nominales 58% mayor que el del año previo, el 53% de este gasto se enfocó en la perforación de pozos y estudios exploratorios, al mantenimiento de la planta productiva instalada y a las adquisiciones capitalizables, lo cual implicó un crecimiento de 75% sobre el monto erogado en 1994.

PEMEX Exploración y Producción y PEMEX Refinación absorbieron el 61 y 31% del gasto de inversión total respectivamente. El primero con especial interés de mantener la producción de hidrocarburos dio mayor atención a los proyectos Campeche y Litoral de Tabasco, donde destacan los proyectos Cantarell<sup>9</sup>, Abkatún-Pol-Chuc y Och-Uech-Kax.

Por su parte, en PEMEX Refinación de su gasto de inversión, el 62% se destinó al paquete ecológico, para la elaboración de gasolinas de mayor calidad. Los gastos de inversión en las áreas de gas y petroquímica básica, petroquímica secundaria y corporativo representaron el 8% y estuvieron orientados a la productividad de las plantas de proceso ductos existentes y demás instalaciones y su mantenimiento.

El control del ejercicio presupuestal mostró nuevamente la restricción en los recursos de la industria petrolera. En este año la inversión mostró un incremento real de 13% con respecto a 1994 en cuanto al flujo de efectivo, generado principalmente por una mayor actividad en la perforación. En cuanto al gasto corriente, en términos reales disminuyó 14% respecto al año anterior.

En este ejercicio presupuestal PEMEX generó un superávit primario de 13,949 millones de pesos 73% mayor en términos reales respecto al año previo y 2% mas que la meta presupuestada. Los ingresos registraron un incremento real respecto al año anterior de 10% en las ventas internas, las exportaciones superaron en 61% las realizadas en 1994, como consecuencia de mejores cotizaciones de la mezcla mexicana de crudo y un mayor volumen de las ventas externas de petrolíferos.

La carga fiscal directa de este ejercicio representó el 47% de las ventas totales, mientras que en 1994 fue de 34% lo cual se explica por el efecto de los aumentos en el precio promedio de crudo y de los productos comercializados en el país. Los impuestos indirectos evolucionaron en forma inversa correspondiendo el 42% de las ventas internas en 1994 y el 29% en 1995 debido a la disminución en las tasas del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

En 1995 el mercado petrolero se caracterizó por un incremento de los precios, por lo que la utilidad de PEMEX Exploración y Producción fue superior en 52% en términos reales respecto al año previo. Sin embargo, los impuestos y derechos pagados por este organismo significaron el 91% de las utilidades de operación, por

---

<sup>9</sup> El yacimiento Cantarell es el más grande del país y el sexto en importancia en el mundo, contiene el 21% de las reservas estimadas (13.6MMBPCE), aporta alrededor de 36% de la producción y el 67%

75,052 millones de pesos, monto 123% mayor en términos reales respecto a 1994.

El volumen de ventas de PEMEX Exploración y Producción de petróleo crudo fue menor en 3% respecto a las realizadas en 1994, esta contracción afectó a PEMEX Refinación quien recibió menor volumen de crudo, ya que la cantidad enviada a PMI Comercio Internacional se mantuvo en el mismo nivel que en 1994, lo que le permitió cumplir con compromisos contraídos con el exterior. El valor de las ventas de crudo fue de 89,819 millones de pesos que en términos nominales fue casi el doble que en 1994 por el efecto del incremento de los precios internacionales del crudo y de la devaluación del peso en relación al dólar norteamericano. El volumen de ventas de gas natural no tuvo variaciones respecto a 1994, sin embargo el valor en términos reales fue de 12%.

Con el propósito de incrementar la producción, se amplió el presupuesto original de inversión de PEMEX Exploración y Producción en 1,140 millones de pesos, de los cuales el 80% se asignó al programa de desarrollo de campos, 3% a sistemas artificiales de explotación y el 17% restante a los programas de mantenimiento de pozos e instalaciones.

Por lo que respecta a PEMEX Refinación, en 1995 registró una pérdida de operación antes de impuestos de 396 millones de pesos que contrasta favorablemente a la de 1994 de 3,603 millones. Los ingresos por ventas y sus egresos fueron 35% y 23% superiores en términos reales respecto a 1994, respectivamente; los egresos fijos disminuyeron 2%, sin embargo las compras interorganismos

---

de las exportaciones.

aumentaron en 31% en los mismos términos debido básicamente al incremento de los precios del petróleo.

PEMEX Refinación logró concluir en su programa de inversión de este año varias plantas orientadas a mejorar la calidad de las gasolinas automotrices y avanzar en la optimización del sistema de almacenamiento y distribución.

Durante 1994 y 1995 el derecho sobre la extracción de petróleo se aplicó para cada región de la siguiente manera: derecho ordinario 52.3%, derecho extraordinario 25.5% y derecho adicional 1.1%. Lo anterior se aplicó sobre la base gravable del total de ingresos por ventas de bienes o servicios menos el total de los costos y gastos efectuados en bienes o servicios con motivo de la exploración y explotación que tenga PEMEX Exploración y Producción.

El aprovechamiento sobre rendimientos excedentes, se aplicó cuando en el mercado internacional el precio ponderado mensual del petróleo crudo mexicano se excedió de 13 dólares en 1994 y 13.60 dólares en 1995. En estos casos, PEMEX tuvo que pagar el 39.2% sobre su rendimiento excedente que se determinó multiplicando la diferencia entre el precio promedio ponderado del barril y 13 dólares, por el volumen total de exportación de hidrocarburos.

El impuesto a los rendimientos petroleros de 1995 y 1996 fue de 34.0% aplicable al rendimiento neto del ejercicio obtenido por cada organismo. El aprovechamiento sobre hidrocarburos en 1995 aplicó 4.0% el importe total de las ventas de hidrocarburos y petroquímicos a terceros.

Para el ejercicio de 1996 la aportación de PEMEX a los ingresos presupuestales del Gobierno Federal fue de 154,339 millones de

pesos, cifra que representó el 39.3% del total de los ingresos y un aumento con respecto a 1995 de 2.9 puntos porcentuales.

Por derechos de extracción de petróleo, aprovechamiento de hidrocarburos y gas y otros impuestos directos se participó con 115,179 millones de pesos, lo que significó el 74.6% de los pagos de ese año, lo que representa un incremento de 56.6% en términos nominales respecto a 1995, debido al incremento de las ventas de exportación del petróleo crudo y que el comportamiento del mercado internacional se mostró favorable.

En 1996 el valor de las ventas petroleras al exterior fue de 11,609 millones de dólares monto superior en 3,208 millones al obtenido en 1995, como resultado de un precio promedio de la mezcla mexicana más elevado, sin embargo se dio una disminución de las ventas de productos petroquímicos.

Las actividades de PEMEX se rigieron a los propósitos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y en el Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía 1995-2000, con lo cual centra sus actividades en la exploración, producción y procesamiento de petróleo y gas natural.

El gasto de operación ejercido ascendió a 25,462 millones de pesos 4.7% inferior al monto autorizado y 2.3% mayor en términos reales respecto a 1995. En cuanto al gasto de inversión, éste fue de 32,038 millones de pesos, de los cuales 23,545 millones fueron inversión física y 8,493 millones inversión financiera, con lo cual se cumple con las cifras programadas.

La carga fiscal directa por 115,178 millones de pesos representó el 49.4% de las ventas totales mientras que en 1995 fue de 47.1%.

Los impuestos indirectos significaron el 26.6% de las ventas internas. Los impuestos y derechos que pagó la industria petrolera en 1996, equivalen al 6% del P.I.B.

Con respecto al presupuesto modificado los impuestos directos registraron una variación positiva de 2,710 millones de pesos debido a mayores pagos por concepto de aprovechamiento sobre rendimientos excedentes, en tanto que la variación fue negativa en 817 millones.

La inversión de PEMEX en ese año fue superior a la de 1995 en 38%, el 70% de esta inversión fue ejercido por PEMEX Exploración y Producción y el 20% por PEMEX Refinación. La primera orientó su inversión hacia tres aspectos fundamentales: lograr aumentos en la producción, mejorar la cartera de proyectos y aumentar la confiabilidad del sistema de producción. Cabe mencionar que el yacimiento Cantarell ha decaído paulatinamente en su presión durante los 18 años que tiene de producción, por lo que PEMEX continuó con un nuevo programa de explotación para contrarrestar dicho fenómeno. Así mismo, la producción de petróleo crudo llegó al nivel más alto en la historia de la industria petrolera en México al ascender a 2,858 MBD, 241 MBD respecto al año anterior.

Por lo que respecta a la inversión de PEMEX Refinación, el paquete ecológico ejerció el 64.1% del total del gasto de proyectos estratégicos, en especial para el mejoramiento de las gasolinas.

El mercado petrolero internacional se tornó muy favorable para los países exportadores de crudo ubicando el precio de exportación de la mezcla mexicana en 18.94 dólares por barril, 3.24 dólares por arriba del precio promedio de 1995.

La utilidad de operación antes del pago de impuestos en 1996 fue superior en 69% y 26% en términos nominales y reales respectivamente al año previo. Lo cual se explica fundamentalmente por los resultados del comercio exterior de hidrocarburos.

En éste mismo año PEMEX pagó a la Federación derechos e impuestos - directos e indirectos - lo equivalente al 66.4% del valor total de las ventas, lo cual se vio favorecido por los resultados de operación de PEMEX Exploración y Producción, cuya utilidad antes de impuestos fue de 142,078 millones de pesos monto superior en 28.8% en términos reales. Lo anterior se explica por el incremento de 3.4 dólares por barril del precio promedio de la mezcla mexicana de petróleo crudo con respecto al precio registrado el año anterior.

En 1997 la utilidad neta de PEMEX después de impuestos ascendió a 7,371 millones de pesos cifra inferior en 9,146 millones a la de 1996 lo cual obedeció a tres factores:

- Incremento de la reserva laboral.
- Incremento de la reserva de para exploración y declinación de campos.
- Disminución en inventarios.

En este año, el mayor volumen de la producción de PEMEX Exploración y Producción no pudo compensar la baja del precio del petróleo, la producción anual aumentó en 164 mil barriles diarios, su precio de exportación disminuyó 2.48 dólares por barril respecto al año previo. Por lo que respecta a PEMEX Refinación, no logró asimilar el aumento del consumo interno debido a problemas de disponibilidad de plantas reformadoras y alquiladoras, lo cual propició una mayor importación de gasolinas terminadas y componentes de alto octano. Por su parte PEMEX Petroquímica enfrentó la baja de los precios y la

cantidad demandada de una cantidad considerable de productos, lo que obligó a reducir la producción. En contraste, PEMEX Gas y Petroquímica Básica logró aumentar sus utilidades al desaparecer el subsidio global al gas LP.

Cabe señalar que PEMEX Exploración y Producción logró compensar parcialmente la caída del precio mediante un incremento en el volumen de producción de hidrocarburos.

En 1997 el gasto de inversión de PEMEX ascendió a 4,638 millones de dólares monto 37% superior al devengado en 1996. El 71% de esta inversión fue ejercido por PEMEX Exploración y Producción, el 17% por PEMEX Refinación y el 9% por PEMEX Gas y Petroquímica Básica. Dentro del gasto de inversión de la primera destacan los proyectos estratégicos de Cantarell y Burgos por 682 millones de dólares.

La utilidad de operación de PEMEX antes del pago de impuestos ascendió a 134,401 millones de pesos monto 21.7% menor en términos reales respecto a lo obtenido en 1996. Esa utilidad fue básicamente de PEMEX Exploración y Producción y marginalmente por PEMEX Gas y Petroquímica Básica.

Los impuestos directos durante 1997 equivalieron al 47.3% de las ventas totales y fueron 3.3% menores que los de 1996. Los indirectos tuvieron un incremento respecto al año anterior de 90.9%, debido al aumento en el volumen y precio de venta de los productos que causan el I.E.P.S.

Por lo que respecta a la inversión, la de PEMEX Exploración y Producción se orientó a la expansión de la capacidad de producción de crudo y gas natural, el monto fue superior al año previo en 19.2%

en términos reales con lo que se logró la mayor producción de hidrocarburos de este periodo.

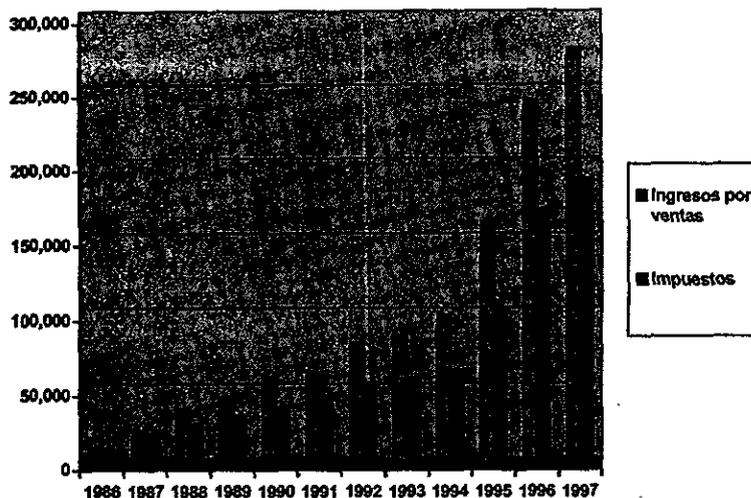
En suma, las contribuciones estuvieron integradas en 1994 por el derecho sobre la extracción de petróleo, el derecho sobre hidrocarburos, el impuesto especial sobre producción y servicios, el impuesto al valor agregado, las contribuciones al comercio exterior y el aprovechamiento sobre rendimientos excedentes, para 1995 se incluye el impuesto a los rendimientos petroleros y el aprovechamiento sobre hidrocarburos y en 1996 se incluye el de rendimientos petroleros.

Para el ejercicio fiscal de 1997 el presupuesto autorizado a PEMEX y sus organismos subsidiarios fue de 65,473 millones de pesos de gasto programable en flujo de efectivo, de los cuales 33,781 millones son para inversión (102 millones para inversión financiera) y 31,692 para gastos de operación. Adicionalmente se autorizó 16,482 millones de pesos como parte de los Programas y Proyectos de Inversión en Infraestructura Productiva con Impacto Diferido en el Gasto de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal (PIDIREGAS). Dichos programas para PEMEX se refieren a los proyectos de Cantarell, Cuenca de burgos, Crudo ligero Marino y Cadereyta.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Ver Memoria de Labores de PEMEX, varios años.

**GRÁFICA 5**  
**CARGA TRIBUTARIA DE PEMEX 1986-1997**  
 (millones de pesos corrientes)



## **PLANEACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LOS EGRESOS FISCALES DE PEMEX**

### **PLANEACIÓN EN PEMEX**

Petróleos Mexicanos cuenta al comienzo de cada año con la programación de sus egresos por concepto de impuestos dentro del gasto corriente, así como de sus gastos corrientes y de inversión. Con el pago de los impuestos al fisco federal, su inversión se ve disminuida, sin embargo, existió y existe en la actualidad la necesidad de continuar con ésta dependencia. PEMEX, en su planeación estratégica anual, considera las erogaciones previstas de acuerdo a la Ley de Ingresos de la Federación como se vio en el

capítulo 1, así como a sus estimaciones de reservas y precios y tipo de cambio a considerar para el crudo, gas natural y petrolíferos.

Sin embargo, durante cada ejercicio fiscal en nuestro periodo de estudio, la planeación en la empresa como se dio en general en la economía nacional, se vio afectada conforme sufrieron variaciones los precios de la mezcla mexicana y el tipo de cambio atribuidos en general a situaciones de carácter internacional. Durante cada ejercicio se desarrollaron sistemas de planeación financiera que permitieron elaborar pronósticos para la integración de sus presupuestos y a la programación de los recursos financieros de la institución. Así mismo, se analizó el cumplimiento del ejercicio del presupuesto.

Las exigencias a la empresa pública se extienden naturalmente a las condiciones de valorización de los hidrocarburos en el mercado nacional, su explotación debe beneficiar al conjunto de la nación, a los consumidores domésticos e industriales a través de una subtarificación de los precios de los productos petroleros.<sup>11</sup>

En este primer periodo, la empresa pública, muchas veces en situación de monopolio nacional, es creada como uno de los objetivos nacionales de desarrollo: la gestión sectorial de esta herramienta industrial se ve totalmente subordinada a los objetivos macroeconómicos.

En el aspecto de la planeación del sector energético y en particular del subsector de hidrocarburos en la actualidad de acuerdo

---

<sup>11</sup> Bourgeois Bernard. Evolución de las empresas públicas petroleras de los países exportadores: de los modelos nacionales de crecimiento al ciclo de vida organizacional. Juan J. Jardón U. Coordinador. Planeación energética y empresa pública: reestructuraciones internacionales. Ed. UNAM, México 1995.

a los objetivos de política establecidos tanto en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 como en el programa sectorial denominado Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía 1995-2000, se establecen entre otros tres importantes objetivos a considerar en este periodo:

- 1) Aprovechar la ventaja relativa de México en materia energética sobre todo en hidrocarburos.
- 2) Contribuir a un desarrollo regional más equilibrado y al crecimiento y competitividad de las actividades económicas relacionadas directamente con el sector.
- 3) Propiciar la modernización administrativa y operativa de Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro.

De los cuales las líneas de acción del subsector de hidrocarburos son:

- a) Impulsar los programas de evaluación e incorporación de reservas, desarrollo de los campos más importantes y ampliación de la infraestructura para incrementar los niveles de producción de hidrocarburos.
- b) Expandir las redes de gasoductos y oleoductos y mejorar la confiabilidad en el manejo, recolección y transporte de hidrocarburos.
- c) Desarrollar tecnologías y servicios especializados para la localización de reservas y la explotación de yacimientos de petróleo y gas natural, con énfasis en la revitalización de campos y la optimización de los procedimientos y ritmos de extracción.

- d) Modernizar las refinerías y terminar los proyectos del paquete ecológico, con el objeto de aumentar la eficiencia de las plantas y producir gasolinas, diesel y combustóleos de menor impacto ambiental.
- e) Expandir el sistema de transporte de gas natural y automatización de la red nacional de gasoductos.
- f) Modernizar la infraestructura de gestión de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios.

#### SITUACIÓN PRESUPUESTAL DE PEMEX

En el periodo de estudio en general PEMEX se apegó a los techos financieros establecidos por el Gobierno Federal, con lo cual se observó una estricta disciplina presupuestal. Además de llevar a cabo los convenios trimestrales déficit superávit financieros con autoridades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con el fin de dar seguimiento a los ingresos, gastos y financiamiento de PEMEX de acuerdo a los calendarios establecidos para el control del presupuesto.

Para el ejercicio de 1991, adicionalmente se elaboraron pronósticos al cierre del ejercicio y análisis de sensibilidad con diversos escenarios económicos, operativos y financieros, con el fin de orientar la toma de decisiones de carácter financiero y la de apoyar las negociaciones referentes al régimen fiscal de PEMEX, así como las relativas al esquema de precios internos.

Se diseñaron nuevas estructuras organizativas y designaron a los cuerpos directivos. Elaboraron sus propios planes de negocios y formularon programas de inversiones para 1993 y 1994. En la nueva

estructura de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, una parte del personal redundante se encontraba en actividades cuya contribución a los resultados de los organismos subsidiarios era negativa, por lo que fue necesario su racionalización.

Las actividades de perforación en distritos petroleros tradicionales, donde la producción se está agotando; el cierre de plantas petroquímicas obsoletas; la reducción de almacenes y la venta de activos improductivos; y la reducción en el número de talleres y servicios diversos. Todo esto redundó directamente en el nivel de empleo de la industria petrolera, explicando en buena parte la reducción de la planta laboral que se ha dado en los últimos Años.

El presupuesto de 1994 supone un precio promedio de la mezcla de crudos mexicanos de exportación de 13 dólares por barril. El presupuesto fue elaborado en octubre del año anterior, antes de las reducciones de precios de noviembre y diciembre. A principios de 1994 se preparó un programa contingente que considera un precio de exportación de 12 dólares.

Necesidades de recursos en otros sectores de la economía y la debilidad del precio del petróleo obligaron al gobierno federal a ajustar el nivel del gasto programable de Petróleos Mexicanos. El presupuesto de inversión de 1994 aprobado por la cámara de diputados ascendió a 10,772 millones de nuevos pesos en flujo de efectivo. Esta cifra representaba un crecimiento de 17.9%, en términos reales con respecto al gasto de inversión ejercido en 1993.

A partir del cierre de la refinería de Atzacapotzalco, PEMEX solicitó autorización para construir un nuevo tren de refinación de 150 miles de barriles diarios (MBD), evaluado por PEMEX y por el Comité Intersecretarial presidido por SEMIP (ahora Secretaría de

Energía). El programa de expansión del sistema de refinación de PEMEX fue sometido a la consideración de las autoridades a mediados de 1993.

## **MODERNIZACIÓN EN PEMEX**

En 1989 los cambios organizacionales han modificado de manera sustancial sus objetivos centrales, estrategias, estructura organizativa, políticas, sistemas y procedimientos.

El proceso de reestructuración de PEMEX responde a la necesidad de adaptación a una nueva situación mundial de acelerados cambios tecnológico, productivo y comercial, así como a una nueva concepción del desarrollo y a un nuevo orden económico internacional.

Para 1989 Petróleos Mexicanos constituye dos subsidiarias, "PMI Comercio Internacional, S.A. de C.V." Y "Mexpetrol", la primera, Petróleos Mexicanos Internacional tiene como accionistas al Banco Nacional de Comercio Exterior y Nacional Financiera y su objetivo es la comercialización de petróleo crudo. La segunda sociedad donde PEMEX participó con el 25% de las acciones y el Banco Nacional de Comercio exterior y el Instituto Mexicano del Petróleo con 5% cada uno y el resto diversas compañías y como objetivo promover la exploración y la construcción de obras y servicios petroleros en el exterior.

En 1990 se comienza con una reforma estructural organizativa al crear la División de Petroquímica y Gas y la de Producción Primaria, la primera se encargaría de la producción, distribución y comercialización de productos petroquímicos, gas natural y gas licuado de petróleo. Así mismo, dentro de la modernización, se

comienzan acciones en materia de protección ambiental<sup>12</sup>. La segunda descentraliza y desconcentra funciones en regiones autónomas organizadas en función a objetivos por líneas de negocios.

La modernización de PEMEX se consideró como determinante en la estrategia de modernización de la economía. Sus esfuerzos por fortalecer la infraestructura petrolera, elevar la eficiencia en cada una de sus operaciones, aumentar los niveles de ahorro de energía, descentralizar funciones y mejorar el medio ambiente son considerados elementos fundamentales del proceso de modernización.

Con objeto de integrar las divisiones constituidas por líneas de negocios y establecimientos de centro de trabajo con responsabilidad propia de su administración, en 1991 se comenzó la desconcentración y descentralización de la Subdirección de Finanzas, la cual quedaría como órgano corporativo, en el contexto del Plan de Desarrollo 1990-1994, así como de la estrategia y objetivos más particulares planteados en el Programa Nacional de Modernización Energética que ha permitido a Petróleos Mexicanos intensificar una serie de medidas encaminadas a lograr cambios estructurales.

La modernización en PEMEX durante 1990 y 1991 se vio afectada por la inestabilidad en el mercado del crudo por circunstancias internacionales, con una tendencia de precios a la baja en el primer semestre de 1990, misma que se revirtió después del 2 de agosto, cuando Kuwait fue invadido por Irak. El precio promedio de exportación del crudo mexicano pasó en dicho año de 16.6 dólares por barril en enero a 11.3 dólares en junio y a 21.6 dólares en diciembre. En enero de 1991 el precio de la mezcla de crudos

---

<sup>12</sup> Producción de diesel y combustibles con menos azufre; incorporación de la gasolina sin plomo Magna sin; cierre definitivo de la Refinería de Azcapotzalco.

exportados por PEMEX se redujo en más de 5 dólares por barril al ubicarse en 16.5 dólares, desplomándose hasta 13.4 dólares por barril en marzo.

En 1992 se concluyó la reestructura organizacional iniciada en 1991, de acuerdo a un programa de modernización administrativa de PEMEX, al sustituir el sistema tradicional por un grupo funcional, para optimizar el desempeño de los recursos humanos al adoptar estructuras organizativas planas, lo que facilitaría una adecuada dirección y supervisión. Además, existe la factibilidad de lograr eficiencia por el adelgazamiento de la organización.

En 1992 se continuó con el proceso de descentralización y desconcentración iniciado el año anterior al transferir 707 plazas a nivel regional. La reestructuración de la función financiera originó una serie de adecuaciones al esquema orgánico funcional.

Con la aprobación de la nueva Ley Orgánica de PEMEX y organismos subsidiarios, se da la reestructuración organizativa de PEMEX y el inicio de las operaciones de los organismos subsidiarios. En 1993 se registró el primer ejercicio anual completo de estas empresas operadoras y de la entidad corporativa. En el segundo semestre de 1992, las tareas de reestructuración se agruparon en el establecimiento de fronteras eficientes entre los organismos; la descentralización de funciones de apoyo del ente corporativo a los organismos subsidiarios; y el desarrollo de un sistema de transacciones interorganismos.

En el aspecto de la modernización de PEMEX, en 1994 por los servicios que requiere la industria, se constituyeron empresas filiales como parte del proceso de reorganización y renovación. Para los

servicios aéreos, PEMEX firmó contrato de coinversión para crear la asociación Aerosevicios Especializados Mexicanos, S.A., donde PEMEX participó con el 49% del capital accionario; para servicios de proveeduría, PEMEX en Houston se transformó en empresa de servicio; así mismo, se continuaron los trabajos para la formación de empresas filiales par servicios médicos y de telecomunicaciones. Se modernizaron las estaciones de servicio a través de la franquicia PEMEX cuyo propósito es elevar la calidad del servicio y la rentabilidad de particulares. En cuanto al transporte marítimo, por eficiencia y costo los buques rentados se redujeron de 42 en 1986 a 12 en 1994 y las embarcaciones propias de 218 a 153.

En 1994 se reiniciaron los trabajos para la desincorporación de activos de petroquímicos, en virtud de que la industria petroquímica mundial se encontraba en una fase expansiva que permitiría elevar el valor de los activos, por lo que se reinició el proceso de desincorporación.

Durante 1995, se realizaron modificaciones a la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo, que constituye el marco regulatorio de acuerdo al cual opera la industria petrolera. Dichas modificaciones disponen la apertura a la inversión privada y la competencia en varias actividades del Organismo, que incluyen el transporte, distribución y comercialización del gas natural.

La modernización de PEMEX en 1995 incluyó que los organismos subsidiarios adecuaran sus estructuras y llevaran a cabo una revisión de sus planes. Por otra parte, continuó avanzando en el proceso de desincorporación de activos de la industria petroquímica secundaria. Se definió la estrategia de desincorporación la cual

establece que se llevará a cabo a través de licitaciones públicas internacionales.

Asimismo, para PEMEX Gas y petroquímica Básica, también se dieron cambios estructurales y avances en el proceso de modernización a partir de las modificaciones a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, orientadas a la industria del gas natural en cuanto al transporte, almacenamiento y distribución para la satisfacción del mercado externo, a través del nuevo Reglamento de Gas Natural, que permite los sectores privado y social operar y ser propietarios de ductos.

En 1996 sus acciones por la renovación de la industria petrolera se modificaron estructuras organizacionales, se continuó el proceso de reestructuración de la petroquímica secundaria y la descentralización de decisiones.

PEMEX Petroquímica durante 1996 tuvo generó utilidades de operación por 291 millones de pesos, a pesar de que las condiciones del mercado internacional de petroquímicos no fueron favorables y de que los precios de sus principales materias primas se incrementaron en promedio 75% respecto al año anterior.

En octubre de 1996 el ejecutivo federal dio a conocer la estrategia para impulsar el desarrollo de la industria petroquímica revalorando la desincorporación de los activos públicos como instrumento para expandir la capacidad de producción. Conforme a la nueva estrategia, el 13 de diciembre de 1996 el consejo de administración de Petróleos Mexicanos revocó lo acordado el 30 de octubre de 1995 en lo relativo a la desincorporación de activos de

PEMEX Petroquímica y autorizó la construcción de diez empresas filiales de participación estatal mayoritaria.

La Inversión de esta filial se orientó fundamentalmente a dar continuidad a las obras que se encontraban en ejecución a fin de mantener operando las instalaciones en condiciones óptimas, así como al desarrollo de un programa de mantenimiento de instalaciones.

Asimismo en 1996 las acciones además del proceso de desincorporación de la petroquímica secundaria, se tomaron acciones de la modificación de las estructuras organizacionales pendientes de adecuar así como el fortalecimiento de la descentralización de decisiones.

La estrategia del proceso de desincorporación de las plantas de la petroquímica secundaria de octubre del 92 mostró cambios motivados por aspectos económicos nacionales e internacionales. En octubre de 1996 el Gobierno Federal dio a conocer una estrategia cuyo objetivo es expandir la capacidad de producción. Dicha estrategia consta de tres etapas:

- Modificaciones a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y la expedición de los decretos de desincorporación correspondientes;
- La constitución de las empresas filiales;
- Y la colocación entre inversionistas privados del 49% del capital social de las mismas.

Al cierre del ejercicio de 1997 se tenía concluida la primera etapa y con respecto a la segunda se habían creado como sociedades anónimas de capital variable, siete de las nuevas filiales que habrán de conformarse en total, éstas fueron Cangrejera, Morelos Cozoleacaque, Escolín, Tula, Camargo y Pajaritos. A partir de su

constitución estas filiales integraron sus órganos de gobierno, sesionando con regularidad. Elaboraron sus planes de negocios y cartera de proyectos bajo un programa de inversión trianual 1998-2000, que facilite el acceso de capitales privados con fundamento en la expansión y modernización tecnológica. Como parte de la tercera etapa PEMEX definió sus funciones como tenedora de acciones y el proceso de colocación de hasta el 49% del capital social, situación que en la actualidad no se ha logrado concluir.

La reestructuración de PEMEX se ha realizado en tres etapas claramente definidas. De 1983 a 1988, los cambios fueron en los sistemas administrativos, de planeación, control, comercialización y de dirección, así como de reestructuración de finanzas.

El proceso se intensificó y aceleró de 1989 a junio de 1992, al modificarse objetivos centrales, estrategias, sistemas y procedimientos; establecerse un nuevo marco de relaciones laborales reactivarse la inversión, abrirse espacios de participación al capital privado, reconvertirse y racionalizarse la planta productiva y el empleo; además se avanzó hacia la conformación de una nueva estructura organizativa divisional.

La tercera y actual fase de cambio organizacional se inició en mayo de 1992, al profundizarse aún más el proceso de reestructuración mediante una mayor descentralización y redimensionamiento de la organización administrativa de PEMEX, con apego a dos principios básicos:

1. Mantener la propiedad y el control del Estado Mexicano sobre los hidrocarburos; y

2. Conservar la conducción central de PEMEX sobre cada una de las áreas en que se estructuran las actividades de la industria que van desde la exploración hasta la comercialización de los productos.

Para dar paso a una nueva estructura integrada por una dirección central y cuatro empresas públicas descentralizadas, subsidiarias de PEMEX, con sus respectivos órganos de gobierno, patrimonio, facultades y obligaciones.

Los estudios realizados recomendaron incrementar en mayor grado la descentralización y la autonomía y gestión de las ramas operativas, y convertirlas de divisiones especializadas en nuevos organismos públicos, propiedad del Estado y controlados por éste; con personalidad jurídica y patrimonios propios, para llevar a cabo, con la mayor eficiencia posible, el mandato constitucional de explotación de los hidrocarburos en beneficio de la Nación.

Se estableció la creación de una nueva estructura de Petróleos Mexicanos, integrada por una entidad central de dirección estratégica, y responsable del conjunto de la industria petrolera denominada Petróleos Mexicanos, y por otros cuatro organismos subsidiarios, empresas descentralizadas de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonios propios, encargados de realizar las funciones operativas especializadas de la industria petrolera:

**PEMEX-Exploración y Producción; PEMEX-Refinación;  
PEMEX-Gas y Petroquímica Básica; y PEMEX Petroquímica.**

A los tres primeros organismos se les asignó la responsabilidad de la totalidad de las áreas estratégicas del petróleo y demás hidrocarburos y petroquímica básica, que la Ley Reglamentaria del

Artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo y sus reglamentos reserva a PEMEX.

Para 1994 a dos años del nuevo esquema corporativo de PEMEX, las acciones estaban encaminadas a elevar la eficiencia administrativa y operacional. Sin embargo, la reestructuración de PEMEX no es suficiente para lograr su modernización, es necesario reconsiderar las participaciones de la empresa en el régimen fiscal actual, con lo cual se permita el financiamiento de la empresa pero sin afectar a otros contribuyentes.

En su reestructuración es posible detectar elementos que permitieron fomentar el ahorro en PEMEX como el caso de los contratos "llave en mano" concedidos a compañías estadounidenses para perforar pozos en la sonda de Campeche. Tal es el caso de la compañía Triton la cual perforó un pozo de 17,000 pies de profundidad en 127 días, lo cual representa la mitad del tiempo que hubiera requerido el equipo de PEMEX.

También a pesar de la reestructuración, es posible que exista la amenaza y cumplimiento de reajustes presupuestales, al sujetarse a las necesidades y propósitos de las políticas macroeconómicas establecidas por el gobierno para fines de estabilidad de precios, obtención de superávit en sus finanzas, etc., que induzca a una mayor participación privada en PEMEX.

Con la modernización de los servicios trajo consigo la reestructuración de cuatro servicios de los que el ente corporativo es responsable: servicios médicos, servicios aéreos, telecomunicaciones y proveeduría al extranjero. Se consideró conveniente integrar tres empresas filiales para la prestación de estos servicios.

En 1993 la modernización de la empresa se dirigió por tres vertientes: horizontalmente, mediante la desincorporación de líneas de negocio seleccionados y la formulación de empresas filiales; verticalmente, al reducir el nivel de integración vertical y a través de la racionalización de activos improductivos u obsoletos. En cuanto a las actividades de perforación y servicios conexos, PEMEX Exploración y Producción desarrolló nuevas formas de organización y contratación en este campo. Estas han permitido reducir costos y acelerar el proceso de perforación. Así mismo PEMEX Refinación invitó al sector privado a participar en la construcción de terminales y de plantas de tratamiento de aguas. Es decir, en este año se comienza a dar mayor participación privada en el desarrollo de infraestructura para la industria petrolera.

Mediante un programa de desincorporación de activos se clasifican los bienes como improductivos y se promueve su venta a terceros, lo que a su vez repercutió en los programas de adquisiciones de los organismos subsidiarios.

En el mismo año el plan de PEMEX Petroquímica comprendía la consecución del objetivo de la desincorporación y la racionalización de activos. Así en octubre de 1992 se presentó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la propuesta de desincorporación de un paquete de plantas petroquímicas a través de licitaciones públicas. Se desarrollaron los estudios técnicos y económicos y la estrategia de desincorporación, sin embargo se decidió por parte de PEMEX y autoridades gubernamentales diferir el programa de desincorporación en virtud de la situación mundial de la industria petroquímica la cual manifestaba niveles de rentabilidad deprimidos lo que limitaría el

número de empresas interesadas en adquirir las plantas industriales.<sup>13</sup>

Parte importante de la modernización es la evolución del mercado de gas natural, que partir de 1989 el mercado interno se vio favorecido principalmente por el incremento en sus precios y en su demanda a raíz de las acciones emprendidas por el gobierno por combatir la emisión de contaminantes en zonas urbanas. Esta demanda propició que se realizaran importaciones complementarias para 1990 por 30.3 millones de dólares.

Para 1995 las ventas internas de gas natural en volumen fueron 7% mayores a las registradas en 1994, como resultado de la sustitución de combustóleo por gas natural en el sector eléctrico, mientras que la demanda de petrolíferos mostró una contracción de 8%. Las ventas del gas natural fueron de 5,191 millones de pesos, monto que en términos reales fue 11% mayor al obtenido en 1994, mientras que el valor de las ventas de productos petroquímicos ascendió a 10,309 millones de pesos, 58% mayores en términos reales que en 1994, en virtud del incremento en los precios internacionales de estos productos.

---

<sup>13</sup> Ver Memoria de Labores de PEMEX, varios años.

ANEXO ESTADISTICO

**TABLA 1**  
**CARGA TRIBUTARIA DE PEMEX**  
(millones de pesos corrientes)

AÑO	Ingresos por Venta	Impuestos	Carga Tributaria (%)
1986	6,735	4,852	72.04
1987	18,096	14,282	78.92
1988	29,536	22,904	77.55
1989	37,077	28,653	77.28
1990	54,366	34,739	63.90
1991	57,779	42,114	72.89
1992	77,003	50,996	66.22
1993	82,791	52,773	63.74
1994	95,160	58,664	61.65
1995	157,309	100,028	63.59
1996	239,207	165,793	69.31
1997 <sup>a)</sup>	274,772	186,158	67.75

FUENTE: Anuario Estadístico 1996 de PEMEX.

a) No incluye a PEMEX Petroquímica.

**TABLA 2**

Comercio exterior de hidrocarburos y sus derivados  
millones de dólares

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Exportaciones netas	13594.9	5459.7	8020.8	8110.8	7042.5	8976.9	8912.9	8784.7	8013	6051.1	7197.5
Exportaciones	14654	6144.8	8489	6507.9	7842.8	9946.9	8166.8	8344.8	7458.6	7517.1	8403.2
Petróleo crudo	13304.6	5582	7876	5854	7281	8899.9	7286.2	7448.1	6441	6624.1	7480.1
Oleoca				373.1	1010	1354.4	1192.9	1126.5	1351.6	1948.5	2739.2
Istmo	6005.7	2820.8	3362.7	2366.3	2147.4	2422.9	2172.2	1891.9	1513.6	1004	950.2
Maya	7298.8	2761.2	4513.3	3114.6	4123.6	5122.5	3921	4429.7	3575.8	3671.5	3781.7
Gas natural									3.4	14.8	12.4
Productos petrolíferos	1272.6	632.6	562.2	580.2	451.4	811.1	634.4	693.4	827.9	601.7	663.3
Productos petroquímicos	76.9	30.2	30.8	73.6	110.5	235.9	246.1	203.3	186.3	276.5	247.4
Importaciones	1059.1	685.1	448.4	397.3	600.4	970	1253.7	1560.1	1445.6	1466	1205.7

Fuente: anuario estadístico de PEMEX 1996.

**TABLA 3**  
**PEMEX EN LA ECONOMÍA DEL PAÍS: 1988.**

	PEMEX	Total Nacional	Participación
PIB (MMM\$ 1980)	137	4,855	2.8
(MMM\$)*	8,497	195,614	4.3
Ingresos del gobierno federal (MMM\$)	22,904	65,506	32.0
Exportaciones de mercancías (MMDls)	6,059	20,658	29.3
Empleo (M personas)	204	21,952	0.9

\* Pesos corrientes en 1987.

**TABLA 4**

**INGRESOS Y EGRESOS DE PETROLEOS MEXICANOS**  
**FLUJO DE EFECTIVO**  
**(millones de pesos)**

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<b>Ingresos</b>	6590	9376	24506	41872	48522	64022	72414	83713	89520	100422	163360
Ventas interiores	2428	4872	10861	24330	28095	35279	44335	55076	62179	69843	102889
Ventas exteriores	3851	3910	11656	14954	18601	27130	28055	26039	24023	24442	52975
Otros ingresos	306	594	1989	2205	1408	1249	1431	1320	1904	2975	4588
Operaciones ajenas	5			383	418	364	593	1278	1414	3162	2909
<b>Egresos</b>	5540	8305	21722	38011	45551	55604	70545	82414	85593	94463	149043
Operación	867	1654	4108	8282	9370	11144	13494	15193	15022	15992	18522
Inversión	616	945	2176	4176	4383	5795	8196	8688	8632	10488	15990
Mercancía para reventa	248	417	489	800	1876	2591	3554	4605	4843	4487	8245
Operaciones ajenas	75	182	247	426	487	338	1412	1595	1687	2530	3287
Impuestos indirectos	958	2109	4510	10698	11117	9423	12282	17046	22484	29243	29501
Impuestos directos	2776	2998	10192	13629	18318	28313	31607	35289	32945	31753	73498
<b>Superávit primario</b>	1050	1071	2784	3861	2971	8418	1869	1299	3927	5959	14317
Intereses	464	824	1720	3145	4171	5396	1979	1966	2093	2749	6900
Rendimientos mínimos garantizados							1706	1417	1209	1661	4289
<b>Superávit de operación</b>	586	247	1064	716	-1200	3022	-1816	-2084	625	1549	3127
<b>Endeudamiento neto</b>	-272	-432	1023	-1340	686	-1426	294	2340	-307	462	1633
Disposiciones	104	222	2019	2094	5911	3514	3736	12367	11692	16867	18332
Amortizaciones	376	654	996	3434	5222	4940	3442	10027	11999	16405	16699
<b>Incremento (uso) de caja</b>	314	-185	2087	-624	-511	1596	-1522	256	318	2011	4760

FUENTE: Anuario estadístico de PEMEX 1996

**TABLA 5**

**GASTO DE INVERSIÓN DE PEMEX POR CONCEPTO**  
(millones de pesos)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<b>TOTAL</b>	616	945	2176	4176	4383	5795	8196	8686	8632	10488	15990
Estudios exploratorios	23	37	66	96	76	204	344	534	738	461	625
Perforación de pozos	259	501	731	1425	1585	1569	2289	2750	2543	2676	4238
Rehabilitación, modificación y reacondicionamiento por contrato	46	31	82	108	214	351	629	907	1058	1540	2595
Obras	205	220	775	1671	1938	1724	3047	3135	3160	3774	5510
Adquisiciones capitalizable	83	150	511	787	513	694	774	894	798	627	766
Otros	1	6	11	89	57	1253	1113	466	335	1410	2256

FUENTE: anuario estadístico de PEMEX 1996

**TABLA 6**

**GASTO DE INVERSIÓN POR EMPRESA SUBSIDIARIA DE PEMEX 1990-1997**  
(millones de pesos corrientes)

	Exploración y Producción	Refinación	Gas y Petroquímica Básica	Petroquímica	Corporativo	Total
1991	4618	1085		619		8008
1992	5274	2531	220	638	396	9059
1993	5208	2419	379	264	198	8468
1994	5658	3073	614	403	261	10009
1995	9656	4850	738	397	199	15841
1996	18136	5232	1255	396	782	25801
1997	26068	6206	3300	654	496	36723

FUENTE: Memorias de labores diversos años.

**TABLA 7**  
**INVERSIÓN DE PEMEX/CONTRIBUCIÓN FISCAL**  
 (millones de pesos corrientes)

AÑO	Inversión de PEMEX	Contribución Fiscal de PEMEX	Inversión/contribución fiscal
1989	4,383.4	28,653.0	15.3
1990	5,795.2	34,739.0	16.7
1991	8,196.1	42,114.0	19.5
1992	8,686.3	50,996.0	17.0
1993	8,631.9	52,772.0	16.4
1994	10,488.0	58,662.0	17.9
1995	15,990.3	101,731.1	15.7

FUENTE: Anuario Estadístico de PEMEX 1995

**TABLA 8**

Producto Interno Bruto Total y del Sector Público  
 Según actividad económica

millones de pesos corrientes

Actividad Económica

	1989	%	1990	%	1991	%	1992	%	1993	%
TOTAL	507618		686405.7		885165.7		1019156		1127584.1	
Sector Público	96975	19.1	138612.8	20.2	149083.7	17.2	163516.1	16.1	176931	15.7
Agropecuario, silvicultura y pesca	18.8	n/s	-7.2	n/s	-40.1	n/s	-25.1	n/s	-39.5	n/s
Minería	783.2	0.2	881.8	0.1	783.1	0.1	348.4	n/s	103.9	n/s
Industria manufacturera	2279	0.4	2829.9	0.4	2093.9	0.2	727	0.1	18.8	0
Construcción	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Electricidad, Gas y Agua	6380.4	1.3	8995.8	1.3	12482.5	1.4	14954.9	1.5	16345.4	1.4
Comercio restaurantes y hoteles	-581.8	-0.1	-1227.4	-0.2	-653.2	-0.1	-417.2	n/s	252	n/s
Transporte, almac. y comunicaciones	10307.4	2	16393.3	2.4	8429.9	0.7	6031.9	0.6	7248.8	0.6
Servicios financieros, seguros y bienes inmuebles	11501.9	2.3	17391	2.5	17734.2	2	8548.7	0.6	6108.1	0.5
Servicios comunales, sociales y personales	32882.5	6.5	43863.2	6.4	58629.8	6.9	78405.9	7.7	95362.6	8.5
Industria petrolera	33403.5	6.6	49405.6	7.2	50623.6	5.9	56943.4	5.6	51530.8	4.6

FUENTE: REGISTRO DE INGRESOS Y EL GASTO PÚBLICO EN MÉXICO 1995

**TABLA 9**  
Exportaciones de petróleo crudo por país de destino  
(miles de barriles diarios)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<b>TOTAL</b>	1439.0	1289.6	1345.1	1306.7	1277.7	1277.1	1368.7	1367.8	1337.1	1307.4	1305.6
Estados Unidos	751.5	652.3	639.5	684.9	725.5	720.5	771.7	798.0	879.3	960.8	1037.2
España	181.7	196.4	204.2	204.7	194.7	213.1	247.1	238.7	199.2	154.4	99.8
Japón	157.9	181.5	178.5	174.4	166.9	145.7	144.6	89.7	80.4	81.2	77.2
Pacio de San José	43.3	43.7	53.0	42.4	44.6	35.0	44.2	53.6	45.3	29.9	24.6
Canadá	31.6	13.6	10.6	7.7	7.2	4.9	13.6	31.1	25.6	18.9	11.5
Francia	84.9	81.8	93.0	89.3	57.4	56.0	50.3	29.8	24.7	8.9	3.1
Israel	47.4	39.1	39.4	34.8	33.7	28.8	29.2	28.6	18.3		
Portugal	7.6	10.0	12.5	10.0	9.9	10.0	17.3	24.8	15.1	10.0	10.1
Brasil	24.3	10.1	4.7				2.7	26.6	12.1		
Gran Bretaña	65.6	24.3	41.8	6.5	1.4		4.4	9.4	7.8	8.6	6.1
Cuba	1.8						0.6		8.3	20.0	11.6
Austria	4.1	8.6	4.5	4.4	4.6	2.0	2.3	9.6	7.2		
Bélgica		6.8	26.8	22.9	7.1	1.3	14.9	12.3	14.0	13.9	12.1
Otros	37.3	21.4	36.3	24.7	24.8	59.8	25.8	16.5		0.8	12.2

FUENTE: Anuario estadístico de PEMEX 1996.

**TABLA 10**  
Gasto de inversión de Pemex devengado por empresa  
( millones de pesos)

	PEMEX	1995	1996	1997
<b>TOTAL</b>		15,841	25,801	36,723
Exploración y Producción		9,656	18,136	26,068*
Refinación		4,850	5,232	6,206
Gas y Petroquímica Básica		738	1,255	3,300
Petroquímica		397	396	654
Corporativo		199	782	496

Incluye PIDIREGAS

FUENTE: Memoria de Labores PEMEX 1997.

### **CAPÍTULO 3**

## **PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PETROLERO EN LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO FEDERAL**

### **INTRODUCCIÓN**

En el capítulo 1 se vio bajo qué lineamientos se ha regido la participación fiscal del Sector Petrolero en el ámbito de la federación, la cual ha tenido la obligación de canalizar estos recursos a los programas y proyectos que se establecen en los planes de desarrollo. En este capítulo veremos en si la importancia que tiene el petróleo en las finanzas públicas en el ámbito de los tres niveles de gobierno; federal, estatal y municipal.

Dentro de las finanzas públicas es posible apreciar en los ingresos presupuestales del sector público que los ingresos del Gobierno Federal cuentan por parte del sector petrolero con una fuerte participación en el total. De este total de ingresos presupuestales del Gobierno Federal, las proporciones varían durante el periodo de estudio, entre el sector petrolero y el no petrolero, sin embargo, su importancia de aquel en el periodo es relevante en cada uno de los ejercicios fiscales. En este capítulo se presenta un análisis del mismo ingreso, visto como la carga directa e indirecta a PEMEX (el derecho sobre la extracción del petróleo, el impuesto especial sobre producción y servicios y el impuesto a los rendimientos petroleros y otros impuestos y contribuciones de aplicación general) y como los

efectos en las finanzas públicas en general, considerando los efectos que tuvo la empresa de acuerdo a lo visto en el capítulo anterior.

La teoría económica señala que los resultados de las finanzas públicas dependen más del nivel de renta de los agentes económicos que de la orientación de la política fiscal implementada ya sea restrictiva o expansiva, así cuando en una economía los agentes presentan un elevado nivel de renta, normalmente las finanzas públicas registran resultados superavitarios –aun cuando la política fiscal sea expansiva- debido a que la recaudación tiende a ser mayor. En el caso contrario, cuando la recaudación es reducida, debido al bajo nivel de renta de los agentes económicos –por recesión-, es muy probable que se registre déficit en la cuenta pública.

Durante las etapas recesivas es común que se incrementen las transferencias gubernamentales a los sectores más dañados por la crisis, lo cual aumenta la tendencia deficitaria de las finanzas públicas. Para el año de 1996 a consecuencia de la crisis de 1995, el nivel de renta aun no se recupera y aun en 1997 no aumenta sustancialmente y si las transferencias orientadas a subsanar las secuelas de dicha crisis.

De esta forma, el gobierno ha visto disminuir significativamente sus ingresos por concepto de impuestos. De acuerdo con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), para el primer semestre de 1996, los ingresos presupuestales del gobierno federal cayeron 6.2% en términos reales con respecto al mismo periodo de 1995. Los ingresos tributarios que representan 88% del total, se redujeron 10% y en ellos el Impuesto Sobre la Renta (ISR) cayó 18% y el Impuesto al Valor Agregado (IVA) tuvo un ligero aumento de 0.6%. Los ingresos provenientes del sector paraestatal disminuyeron en

términos reales 1% y gracias al aumento de 6.2% de los ingresos provenientes de PEMEX que representan el 62% de aquellos.

La complejidad de la crisis en 1996 obligó al gobierno y en general a los sectores social y productivo a jerarquizar prioridades en cuanto a los ingresos. Sin embargo, en los informes de la SHCP en las finanzas públicas no enfatizan sobre el origen petrolero de los ingresos aun cuando como se mencionó los impuestos redujeron su participación. Esta situación fue posible gracias a que el precio internacional del barril de petróleo se encontró en 1.2 dólares arriba de lo estimado, lo que permitió que los ingresos de PEMEX en el periodo enero-junio de 1996 fueran 18% superiores en términos reales a los percibidos en el mismo lapso del año previo.

En el déficit del Gobierno Federal para el periodo de estudio, se observa la fuerte participación del gasto corriente (Ver tabla 8) y a la vez será necesario observar el ingreso mencionado y el gasto por su concepto definido (gasto corriente y de capital); por su canalización a las diferentes Secretarías de Estado (gasto programable) y en el gasto no programable, intereses y gastos de la deuda tanto interna como externa; pasivos de posición corta; intereses devengados; participaciones; así como las transferencias al sector paraestatal controlado y en la estructura de precios.

## **FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL GASTO PÚBLICO**

El proceso que lleva la canalización de los recursos fiscales provenientes del petróleo se define desde finales del año anterior al ejercicio fiscal en la Ley de Ingresos de la Federación y el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Esto nos debe guiar a cuales de estos conceptos interviene en mayor y menor medida de forma cuantitativa los ingresos mencionados. La participación registrada durante el periodo 1986-1996 puede apreciarse en la tabla No. 1.

Dentro de la planeación del desarrollo, una etapa muy importante de este proceso es la conversión de ésta en programas de mediano plazo y corto plazo y en el presupuesto anual. A través del estudio del vínculo entre el plan, los programas de corto plazo y el presupuesto, es posible verificar si un gobierno pretende o puede realizar el plan o no.

El sector de la Administración Pública Federal (central) y paraestatal realiza su actividad económico-financieras bajo el régimen del presupuesto. Algunos de los aspectos más relevantes de la relación Plan-Presupuesto<sup>1</sup> son:

- a) diferencias de ámbito temporal entre el plan y el presupuesto,
- b) flexibilidad del presupuesto,
- c) la planeación económica y la estructura presupuestaria,
- d) la contabilidad pública, el control presupuestario y el plan y
- e) la naturaleza de los procesos de planeación y de presupuestación.

---

<sup>1</sup> Ver Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas A. C. **Financiamiento del Gasto Público. Capítulo Fuentes de Financiamiento para el Desarrollo, Planeación del Desarrollo y Presupuesto.**

Es decir, para realizar el plan de desarrollo, es determinante ejecutar de manera previa y puntual el presupuesto anual. En este proceso un aspecto básico es prever los ingresos del sector público que permita ejecutar el presupuesto de egresos.

La política de ingresos del sector público en México está enmarcada por tres aspectos relevantes:

1. como la fuente de financiamiento del gasto público,
2. por los efectos que causa en la economía dicha política de financiamiento y
3. por las perspectivas políticas, por su estrecha relación entre los ingresos públicos y sobre quién pesan las cargas fiscales, así como el destino, oportunidad y cuantía tanto del gasto público como los agentes económicos, clases y grupos sociales que se benefician.

#### **Características de los impuestos:**

De acuerdo al Código Fiscal de la Federación, las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos (art. 2 fracciones I a IV).

#### **Característica de la deuda pública:**

La deuda pública constituye un ingreso público básico, el sector público puede obtener fondos por medio de su participación en los mercados de dinero y de capitales a través de un contrato de crédito.

## LAS FUENTES DE INGRESO EN LAS HACIENDAS LOCALES

### **A) Ingresos locales.**

Básicamente las fuentes de ingreso para las haciendas estatales, ordenadas por grado de independencia, son las siguientes: a) impuestos locales o propios, b) ingresos patrimoniales, que incluyen entradas de las empresas estatales y derechos o pagos por la prestación de servicios públicos, c) emisión de deuda pública, d) participación en los ingresos centrales, renglón en el que existe una gran variedad según el grado de intervención que se permita a la hacienda local, y e) subvenciones de la hacienda central.

Desde un punto de vista político, existe consenso entre los tratadistas de que lo más conveniente para la hacienda local es financiar sus actividades con recursos propios, según el principio de que "cuando mayor sea el grado de independencia en el lado de los ingresos, tanto mayor será el margen para el control local"; esto implicaría recurrir esencialmente a cualquiera de las dos primera fuentes.

Está clara la dificultad para las haciendas estatales de financiarse únicamente con impuestos locales, no obstante la alternativa más viable es utilizarlos como uno de los principales renglones de ingresos de su estructura fiscal.

### **B) Ingresos provenientes de la hacienda federal.**

Los recursos provenientes de la hacienda federal - participaciones y subvenciones- son de gran importancia para las entidades federativas, lo que significa que ambos niveles tendrán que

recurrir a un solo conjunto de figuras impositivas, por lo que se establece una serie de relaciones entre impuestos federales y los estatales.

### **C) Participaciones.**

La mayor parte de los ingresos estatales provienen de un sistema de coordinación basado en que los gobiernos de las entidades federativas renuncian a exigir un impuesto, a cambio de recibir un determinado porcentaje de los ingresos que obtenga la federación por tal impuesto. Así el gobierno federal centraliza la recaudación y administración de una gran parte de impuestos -I.S.R., I.V.A., etc.-, mientras que las haciendas estatales únicamente obtienen una participación.

Antes de la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal Petróleos Mexicanos apoyaba a las entidades federativas y municipios petroleros a través de la Ley del Impuesto sobre la Producción del Petróleo y sus Derivados y a todas las entidades federativas con un 2% sobre sus ingresos brutos sobre la venta de gasolina.<sup>2</sup>

En la actualidad PEMEX y sus organismos subsidiarios, a través de la Ley de Coordinación Fiscal, mediante el pago de contribuciones federales canalizan recursos a las entidades y municipios.

---

<sup>2</sup> Ramírez Martínez, Sergio Antonio. *El régimen fiscal de Petróleos Mexicanos ámbito federal y local*. En *Regulación del Sector Energético*, ed. UNAM, Secretaría de Energía, México 1997, pp.281.

En cuanto a la cantidad que deben recibir los estados, la Ley de Coordinación Fiscal, establece tres fondos<sup>3</sup>:

1.- El Fondo General de Participaciones (FGP), que a partir de 1984 se integra con el 13.0% de los ingresos totales anuales que obtenga la federación por concepto de impuestos y derechos sobre hidrocarburos, por la extracción de petróleo crudo y gas natural y los de minería. Más el 0.50% de estos mismos ingresos, para las entidades federativas que se coordinen en materia de derechos.

Además, este fondo se incrementará con el porcentaje que represente en dichos ingresos de la federación, la recaudación de impuestos estatales o municipales que se suspendan al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

2.- El Fondo Financiero Complementario de Participaciones (FFC) que se constituye con el 0.50% del total de los ingresos anuales que obtenga la federación por los mismos conceptos de impuestos y derechos mencionados en el Fondo anterior. Mas el 3% del Fondo General de Participaciones y otra cantidad igual a esta última, con cargo a la Federación. Sin embargo, este fondo estuvo vigente hasta 1989, ya que a partir de 1990 se incorporaron sus recursos al FGP.

3.- El Fondo de Fomento Municipal (FFM) formado con el 0.42% de los ingresos totales anuales que obtenga la federación por concepto de impuestos y por los derechos sobre minería e hidrocarburos (su aportación equivalía al 95% de la recaudación del Impuesto Adicional del 1% sobre Explotación de Petróleo Crudo, Gas Natural y sus Derivados). De este monto, el 30% formaba directamente el Fondo de Fomento y el otro 70% incrementaba dicho Fondo, pero esta última

---

<sup>3</sup> Astudillo Moya Marcela. *Problemas financieros de las haciendas estatales en México*. Economía Informa No. 164 mayo 1988.

cantidad sólo se distribuía entre los estados coordinados en materia de derechos.

Sin embargo, en la actualidad al desaparecer el mencionado gravamen, este Fondo se conforma con el 1% de la Recaudación Federal Participable y se distribuye con base al crecimiento de la recaudación de las contribuciones asignables locales, esto es, el impuesto predial y los derechos de agua. A su vez las entidades lo reparten en un 100% a sus municipios.

Además los estados y municipios reciben participaciones provenientes de los impuestos al comercio exterior, del adicional del impuesto sobre exportaciones de petróleo, del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, por convenio de colaboración administrativa y de excedente de la meta recaudatoria del impuesto al valor agregado.

En teoría, los ingresos obtenidos mediante la participación en impuestos pueden ser gastados por las haciendas estatales sin ninguna condición -no implica falta de control-. Las ventajas administrativas de que un solo gobierno exija el gravamen: evita la doble imposición, facilita la unidad de la política fiscal y además, por este medio, los estados estarán en posibilidad de ampliar el número de tributos que utilicen, pues podrán participar en impuestos que les resultaría muy difícil manejar, como es el caso de los impuestos a la importación y a la exportación que por sus implicaciones en la política exterior del país, se requiere que sean manejados por la hacienda federal.

Económicamente, resulta desventajosa la estrecha relación existente entre el nivel de recaudación del gobierno federal y de los

estados, pues cualquier baja en aquél necesariamente repercutirá en éstos.

Además, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, el Fondo General de Participaciones -que es el más importante económicamente-, se reparte según el origen geográfico de los ingresos, con lo que se favorece la mayor desigualdad entre los estados, porque generalmente sus necesidades de recursos están en proporción inversa a su riqueza. Por ejemplo, en 1984 únicamente seis entidades, Distrito Federal, Jalisco, México, Nuevo León, Tabasco y Veracruz obtuvieron el 60.5% del total del Fondo General de Participaciones y estos mismos estados participaron con el 58.4% en el PIB. En el otro extremo, los 26 estados restantes recibieron solamente el 39.5% de dicho Fondo, a su vez, aportaron el 41.6% del PIB.

En la presente administración de Ernesto Zedillo se tiene como objetivo el avanzar en dos vertientes para el nuevo federalismo: 1) la revisión de la distribución de facultades impositivas para ceder potestades a las entidades federativas y 2) la descentralización de aspectos fundamentales de la política social, como el caso del gasto educativo, de salud, el sector agropecuario, de comunicaciones y transportes, de la política ambiental y del manejo del agua, así como los recursos del ramo 26, lo cual requiere de mayor análisis ya que se cuenta con la posibilidad de que los Estados puedan gravar impuestos especiales a la gasolina, el tabaco, la cerveza, etc.

Ante las crecientes presiones financieras que se ejercen al interior de los estados y municipios, el fortalecimiento de las fuentes de ingresos propios se convierte en una condición fundamental para fijar las bases de su desarrollo. Actualmente el gobierno federal gasta

directamente 48 centavos por cada peso que obtiene por concepto de Recaudación Federal Participable (RFP) por lo que 52 centavos se canalizan directamente a entidades y municipios del país a través de las llamadas participaciones y de las transferencias del gobierno federal que ejercen directamente las entidades<sup>4</sup>.

Dadas las discusiones en torno a la realización de la reforma del estado y de una posible reforma fiscal integral, el futuro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal también puede resultar afectado en diversos sentidos, donde lo que se busca es un gobierno fuerte pero a la vez reducido y eficiente.

A partir de 1998 se incorporó en el presupuesto de egresos un nuevo ramo 33 denominado Aportaciones Federales a Entidades y Municipios, el cual amplía los fondos de tres a cinco y uno de ellos se transfiere de manera permanente y segura recursos para financiar la educación básica y normal, de salud para la población abierta, para la infraestructura social, para el fortalecimiento de las haciendas municipales y del Distrito Federal, para el otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimenticios, de asistencia social a la población en pobreza extrema, así como para la construcción de escuelas de educación básica e infraestructura del nivel superior.

Sin embargo, es importante aclarar que parte importante de los problemas de déficit fiscal de los estados, se deben a políticas de gasto inadecuadas, a la ausencia de control presupuestal; el uso inadecuado del endeudamiento, así como la situación financiera derivada del impacto devaluatorio en las entidades ya endeudadas. De lo cual se deriva que para la importancia de la descentralización de

---

<sup>4</sup> Fabre Pruneda Luis. Diario El Financiero, Análisis Económico. Las participaciones a los estados y municipios crecen más rápido que los propios ingresos de la Federación. Pag. 26.

rubros fundamentales de gasto social es importante considerar la necesidad de revisar la coordinación hacendaria, en la que se permita a las entidades la facultad para recaudar algunos impuestos hoy federales como el impuesto a la gasolina (IEPS), tabaco, alcohol y cerveza.

El sistema de participaciones constituye uno de los instrumentos fundamentales de la Coordinación Fiscal en México. A través de él, el gobierno federal participa a las entidades federativas y municipios del rendimiento de sus impuestos, así como de los derechos sobre hidrocarburos y minería.

A lo largo de la evolución, que inicia con la Ley de Coordinación Fiscal a partir del 1º. de enero de 1980, el Sistema de Participaciones ha presentado numerosos cambios, los cuales han tenido como propósitos generales: la simplificación del régimen tributario local, la ampliación del monto de recursos que se participan a los Estados, el Distrito Federal y Municipios y la búsqueda de nuevos criterios de distribución que eleven la equidad y la eficiencia con que se distribuyen los ingresos entre los tres ámbitos de gobierno.

Es en el periodo 1990-1996 en que se da la transformación de criterios de distribución de las participaciones, se elevaron los recursos participables a los municipios, se transformó la forma de aplicación de las reservas al interior del sistema y se crearon formas para incrementar los ingresos de los gobiernos locales.

Asimismo, en la actualidad PEMEX a partir de 1995 con el fin de reforzar las finanzas públicas de las entidades federativas y municipios y fortalecer el federalismo, celebró convenios en cada uno de los municipios donde éste tuviera bienes del dominio privado y con

cada una de las entidades federativas donde laborasen trabajadores petroleros, para cubrir los impuestos predial y de nómina respectivamente.<sup>5</sup>

EL MODELO INDEPENDENTISTA Y ESTATISTA DE DESARROLLO Y LA EMPRESA-PÚBLICA-INSTRUMENTO.

En el aspecto teórico se describe este modelo al cual el caso de México se ve reflejado por considerarse a PEMEX como empresa pública estratégica para el Estado desde la nacionalización de la industria.

“En vigor en la década de los cincuenta y sesenta, el Estado es el actor natural cuya intervención es indispensable para garantizar el ejercicio de la soberanía nacional en la explotación de los recursos naturales, en el sistema bancario, en las industrias que surgen por la nacionalización de los activos extranjeros, (década de los sesenta). Así una de las primeras prioridades de los países productores es la constitución de una industria nacional de hidrocarburos (creación de empresas públicas dotadas de monopolio nacional de explotación y venta de petróleo). El Estado tiende a utilizar a su empresa petrolera como un instrumento al servicio de los objetivos generales del desarrollo industrial nacional. Además de sus contribuciones a la realización de infraestructuras (carreteras, puestos, instalaciones sanitarias, etc.), también se solicita a la empresa intervenir en la producción de bienes y servicios intermedios necesarios para la producción de petróleo.”<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Ramírez Martínez, Sergio Antonio. El régimen fiscal de Petróleos Mexicanos ámbito federal y local. En Regulación del Sector Energético, Ed. UNAM, Secretaría de Energía, México 1997, pp.281.

<sup>6</sup> Bourgeois Bernard. Evolución de las empresas públicas petroleras de los países exportadores: de los modelos nacionales de crecimiento al ciclo de vida organizacional. Jardón U. Juan J.

“Las exigencias a la empresa pública se extienden a las condiciones de valorización de los hidrocarburos en el mercado nacional ya que el recurso debe beneficiar al conjunto de la nación, a los consumidores domésticos e industriales a través de una subtarificación de los precios de los productos petroleros. Lo anterior se da en el periodo de precios elevados de petróleo en los países productores, donde la empresa pública es creada como un instrumento del Estado al servicio de los objetivos nacionales de desarrollo.”

### **La crítica de la empresa pública en el modelo extravertido liberal de desarrollo<sup>7</sup>.**

“La década de los ochenta está marcada por el liberalismo en Estados Unidos y en el Reino Unido. En el plano teórico se resumen las insuficiencias del sector público, distinguiendo los tres siguientes niveles:

- **En la toma de decisiones**, los obstáculos encontrados consisten en: información sesgada por las relaciones agente-principal; imposibilidad de arbitraje lógico entre diferentes necesidades colectivas; la miopía por la ilusión fiscal que conduce a grupos particulares a una apropiación privada de los subsidios públicos; funcionamiento burocrático de las instancias estatales y discontinuidades políticas inducidas por los cambios de gobierno.
- **En la gestión** se encuentran dificultades a causa de un peso insuficiente de los criterios de eficiencia. La ausencia de competencia impide una comparación de las realizaciones, así mismo, la inexistencia de riesgo de quiebra es un desincentivo a los esfuerzos de reducción de los costos.

---

Coordinador. Planeación energética y empresa pública: reestructuraciones internacionales. pag. 67. Ed. UNAM, México 1995.

<sup>7</sup> Idem.

- **En el aspecto más macroeconómico**, las intervenciones estatales pueden traducirse en desigualdades crecientes en sobre consumos debidos a precios demasiado bajos y más globalmente en desánimo hacia el trabajo y hacia el ahorro, provocados por imposiciones fiscales excesivas.

La década de los ochenta está también marcada por el agotamiento del modelo independentista y estatista del desarrollo a lo cual surge una nueva ortodoxia, la de "el modelo extravertido y liberal".

En el plano macroeconómico se sostiene que el acceso a un nuevo crecimiento económico vendrá de la apertura del sistema económico nacional a los intercambios internacionales, los cuales se encuentran en expansión. Se reconoce la decadencia de actividades productivas menos competitivas y la eficiencia se obtiene por la apertura ilimitada a la competencia internacional.

Cón éste modelo se opera un cambio drástico en el papel del Estado, mientras que antes su participación debía suplir las deficiencias del mercado, en adelante se les consideraba sospechosas y se insiste en las fallas del Estado."

"Se menciona que la teoría económica puede tomar en consideración cinco campos de una posible intervención estatal:

- 1) Las deficiencias del mercado en un sentido estricto: externalidades, bienes públicos o colectivos, ausencia de mercado, información imperfecta, rendimientos crecientes, barreras a la entrada.
- 2) Cierta distribución de ingresos frente a la pobreza.
- 3) La satisfacción de los derechos a la educación, salud, alimentación y vivienda.
- 4) El derecho del Estado, en ciertos casos a imponer sus elecciones en contra de los individuos.

5) El derecho de las generaciones futuras.

Los liberales consecuentes sólo están dispuestos a reconocer la legitimidad de las intervenciones estatales en una parte del punto primero y del último. El Estado eficaz es el Estado mínimo ya que su intervención tiende a aumentar las cargas de la nación y en consecuencia a disminuir la competitividad. Debe ser mínimo sobre todo en las industrias productivas ya que si en alguna de ellas, en particular las industrias energéticas, presentan elementos de deficiencias de mercado, las del Estado son aún más graves.”

## **LOS INGRESOS PETROLEROS EN LA PLANEACIÓN NACIONAL**

“La industria petrolera ya en manos de la nación se convirtió en el eje del proceso de industrialización basado en la sustitución de importaciones. Desarrollo económico apoyado en el progreso técnico y la modernización de procesos industriales y de la mayor articulación productiva, el petróleo nacionalizado, permitió realizar un cambio estructural en el uso del excedente económico. El crecimiento del sector petrolero fue de tal manera que se convirtió a partir de 1977 en la piedra angular para continuar y acelerar el crecimiento en condiciones de agotamiento de la sustitución de importaciones. El incremento de los recursos financieros del gobierno federal gracias al auge de las exportaciones petroleras le permitió generar una demanda importante de recursos financieros para apoyar la política de gasto.”<sup>8</sup>

La amplitud y complejidad del tema lleva automáticamente a tratar lo que concierne al beneficio que de éstos recursos obtiene las haciendas federal y de los Estados y Municipios, lo cual recae en el ámbito del federalismo fiscal por su intervención como instrumento redistributivo y compensatorio que considera tres objetivos básicos: fortalecer la democracia, consolidar la unidad nacional y propiciar un desarrollo más equilibrado. En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se proponen dos líneas estratégicas de acción; la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos y el impulso a la vida municipal.

La administración de Miguel De la Madrid aplicó un conjunto de acciones a fin de reducir el gasto público y elevar el nivel de ingresos. Por un lado, la política de gasto ha impulsado acciones para

---

<sup>8</sup> Ayala Espino José. *Petróleo y desarrollo nacional, una perspectiva histórica (1939-1988)*. Economía Informa No. 166 julio 1988.

racionalizar los gastos de operación, vender empresas y organismos inecesarios, reducir la inversión y eliminar subsidios. Por otro lado, con el objeto de elevar los ingresos del sector paraestatal se aumentaron substancialmente los precios de los bienes y servicios que éste provee y se adoptó una política impositiva tendiente a la elevación del nivel de tributación.

En 1986 la política fiscal se planteó como meta la reducción del déficit público de 9.6% del PIB a 4.9%. Se fundamentaba en el supuesto de que el precio promedio del petróleo en dicho año sería de 22.5 dólares por barril, lo que permitiría elevar los ingresos y lograr un mayor ajuste fiscal.

Por el lado del gasto el ajuste consistía en reducir en 2.4% su participación en el PIB afectando en mayor proporción el gasto corriente y en menor al de inversión. La caída del precio del petróleo a principios de 1986 afectó negativamente a las finanzas públicas por la reducción de los ingresos petroleros, que junto con la ausencia de créditos externos tornaba incierto ese año. Las metas planteadas tuvieron que ajustarse, por el lado del gasto público, se tenía que profundizar la "disciplina presupuestal" recortando el gasto programable; en cuanto a ingresos públicos, debía profundizarse la reforma fiscal para incrementar la recaudación y continuar el ajuste de precios y tarifas.

PEMEX logró impulsar cambios cualitativos de importancia y constituirse en factor clave en el mantenimiento de la planta productiva nacional y el empleo. A la inversa de lo que ocurrió en el auge petrolero de 1979 a 1981, cuando la inversión estaba constituida en alta proporción por importaciones, durante 1982-1988, Petróleos Mexicanos abatió la dependencia del exterior en los procesos

de formación de capital y propició el desarrollo de proveedores nacionales eficientes.

En el período 1982-1988, PEMEX aportó impuestos directos e indirectos por 183 billones de pesos, a precios de 1988, que representaron 65.8% de los ingresos por ventas y 36% de los ingresos del Gobierno Federal. Semejante monto de tributación se dio a pesar de la crisis y de la caída de los precios internacionales del crudo.

### DEFINICIÓN Y CONCEPTOS DE PLANIFICACIÓN ENERGÉTICA.

Planificar en un país es el acto de ordenar en el tiempo y en el espacio acciones y recursos para buscar el máximo de satisfacción de la sociedad en un marco político económico y social dado.

“Planificación Estratégica es el ejercicio de identificar las metas a alcanzar en periodos prefijados, transformando las debilidades de un proyecto o programa en capacidades y fuerzas reales.”<sup>9</sup>

“Planificación Energética es el manejo ordenado de acciones políticas y recursos dedicados a la búsqueda de un equilibrio entre la oferta y la demanda de energía en el marco macroeconómico de un país dado.”<sup>10</sup>

Los conceptos metodológicos que deben integrar la planificación energética de un país son básicamente los siguientes:

- 1) Diagnóstico económico-social: características de la población que permite asociar la estructura de la demanda energética en

---

<sup>9</sup> Laurent Dartois, Rodríguez E Gustavo. *La planeación del sector energético en un país en vías de industrialización*. Jardón U. Juan J. Coordinador. *Planeación energética y empresa pública: reestructuraciones internacionales*. Ed. UNAM, México 1995.

<sup>10</sup> Idem.

cantidad y calidad. Una parte importante es la referente al sector productivo que permite interrelacionar oferta y demanda.

- 2) Diagnóstico energético: comprende la evaluación de los recursos energéticos primarios, así como el potencial existente en el país.
- 3) Estrategias de desarrollo, se pasa al diseño de la estrategia de desarrollo que en términos generales puedan reagruparse en: estrategias de corto plazo y a largo plazo.

### **LA IMPORTANCIA DE PEMEX EN LAS FINANZAS PÚBLICAS**

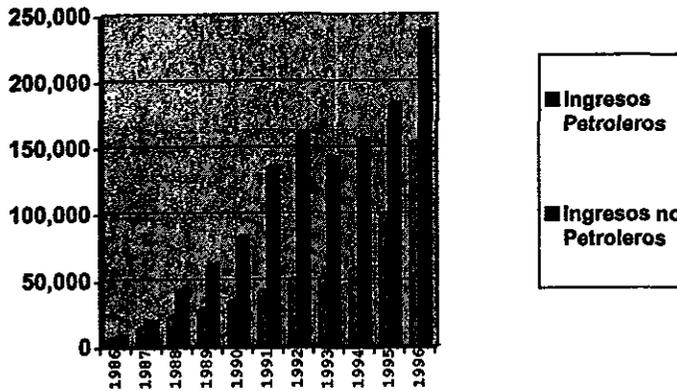
A fin de ubicar la importancia de PEMEX en el esfuerzo de mantener o acrecentar el progreso económico y el bienestar de la población, puede afirmarse que una buena parte de la inversión física en escuelas, hospitales, vivienda, transporte, caminos o infraestructura agrícola, pudo realizarse gracias a los excedentes de la actividad petrolera.

Petróleos Mexicanos se mantuvo como prototipo de empresa pública. Ligada a los grandes objetivos nacionales, generó recursos para los programas de comunicación y construcción de carreteras, coadyuvar en el esfuerzo de construcción de escuelas y hospitales para llevar educación y salud a todos los rincones del país y crear infraestructura industrial que fomentará la formación privada de capital. El efecto multiplicador de la inversión petrolera ha sido considerable en el empleo, la tributación y el ingreso de divisas.

En el transcurso del primer bienio de la actual administración de gobierno, la actividad de Petróleos Mexicanos continuó siendo fundamental para apoyar el desarrollo del país, a pesar de la inestabilidad observada en el mercado internacional. El sector

petrolero tiene una importancia fundamental en la economía mexicana, aporta el 3% del producto total nacional, el 35 % de los ingresos presupuestales del Gobierno Federal y el 29 % de las exportaciones totales de mercancías al país.

**PEMEX en los ingresos del Gobierno Federal  
(millones de pesos)**



En la presente década<sup>11</sup> a partir del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1989-1994, la política de ingresos federal profundizó en la reforma del sistema tributario para el fortalecimiento de las finanzas públicas junto con los ajustes a precios y tarifas públicos, así como por la venta de empresas paraestatales no estratégicas y de las instituciones bancarias. Cabe señalar que los recursos por estas ventas formaron parte del Fondo de Contingencias creado como

<sup>11</sup> Ver Cuenta de la Hacienda Pública 1991-1995.

medida de seguridad para enfrentar dificultades por la inestabilidad del mercado petrolero.

De esta forma, en 1991 por primera vez se logró un superávit presupuestal de 3.5% del PIB. Los ingresos del gobierno federal por el sector petrolero fue mayor que el año previo en 1.8% e inferior en 4.4% respecto a lo previsto, esto aun con la disminución durante el año de 23.6% del precio promedio del petróleo. Cabe mencionar que en este año se incrementó 7.2% el volumen de exportación y 3 puntos porcentuales la tasa de derechos. Sin embargo, la recaudación por el derecho a la extracción de hidrocarburos resultó menor en 6.9% debido a la disminución del precio promedio del petróleo como se mencionó.

Respecto al Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS) los ingresos fueron superiores en 7.8% respecto a lo programado debido a un mayor volumen de ventas internas de gasolinas y diesel.

Para el ejercicio fiscal de 1992 el IEPS aportó recursos en 39.7% real respecto al año anterior y 8.9% a lo previsto, lo cual se vio favorecido por el incremento en los precios de las gasolinas y sus mayores ventas en el norte del país. Por lo que respecta al renglón de Derechos para el gobierno federal, éste fue 4% real menor respecto al año previo y 3.7% menos en relación a lo programado, debido principalmente a que el derecho sobre hidrocarburos tuvo una reducción en la exportación de crudo por 1.3% respecto a lo previsto.

Durante el periodo 1989-1993, la política de ingresos públicos consideró el ajuste de los precios y tarifas públicas de acuerdo a los costos de producción y la reforma fiscal con la reducción de tasas

impositivas, la ampliación de la base gravable y la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones fiscales.

De esta forma en 1993, el ingreso por IEPS fue menor en 2.7% real respecto al año anterior y respecto a la previsión original fue mayor en 3.8%. Lo anterior se explica por el descenso de 2.2% real en el precio promedio ponderado de las gasolinas y por el volumen de venta similar al de 1992. Así mismo, los ingresos por Derechos en este año fueron menores en 7.1% real respecto al año anterior y en 10% a lo esperado debido principalmente a la disminución en el precio promedio de la mezcla de crudo mexicano.

Para el ejercicio de 1994 las exportaciones petroleras observaron un ligero aumento de 0.4% respecto al año anterior derivado del incremento en el volumen de las ventas de crudo. Sin embargo, por Derechos, el gobierno federal reportó una caída anual de 16.6% a precios constantes lo cual se vincula a modificaciones al régimen fiscal de PEMEX.

Por lo que respecta al IEPS, en términos reales, superó el 34.6% respecto al año previo y resultó inferior respecto a lo programado en 0.4%, debido a que como se mencionó se dieron cambios en el régimen fiscal de PEMEX que implicó la redistribución de la carga fiscal a favor de los impuestos, disminuyendo la correspondiente a Derechos.

En 1995 ante ajustes a precios y tarifas de acuerdo al PND 1995-2000 y la reforma fiscal comenzada el año anterior, el IEPS presentó una caída de 34.8% real y 18.4% respecto al año anterior y a la meta respectivamente, debido principalmente a la reducción del precio de la gasolina y diesel, lo cual se compensó con un aumento al

derecho de extracción de petróleo. Los Derechos rebasaron 82.4% lo estimado y 45.7% real al año anterior debido al incremento del precio promedio del crudo que pasó de 13.88 a 15.70 dólares por barril de 1994 a 1995.

Los ingresos de 1996 por IEPS tuvieron nuevamente una caída de 8.7% real y 27.8% respecto a lo programado, lo cual fue resultado de la reducción de la brecha entre el costo y el precio de venta al público de las gasolinas y diesel, lo que generó una disminución en su gravamen, misma que se compensó al igual que en 1995 con un aumento en el derecho de extracción de petróleo. Por este último concepto, en términos reales se rebasó en 23.4% a lo alcanzado en 1995 y en 27.4% a lo previsto. Esto a consecuencia principalmente del desempeño de las exportaciones petroleras favorecidas por el incremento en la cotización del precio promedio del crudo a 18.94 dólares por barril y el incremento en el volumen exportado.

En 1993 se afinaron las reglas de aplicación del derecho sobre la extracción del petróleo y adecuando los sistemas internos de PEMEX para cumplir rigurosamente con las obligaciones del impuesto a los rendimientos petroleros. El sentido básico de esta reforma fiscal fue *ofrecer* a PEMEX y sus organismos una mayor autonomía de gestión, dando fin a los ajustes anuales de la carga fiscal que reflejaban variaciones previstas en los requerimientos presupuestales de corto plazo del gobierno federal y los flujos de ventas de Petróleos Mexicanos, (ver en capítulo 1 tablas de impuestos de PEMEX para el ejercicio de 1993).

Para 1997 la política económica se enfocó en sentar las bases para que la economía retome el crecimiento elevado y sostenido, estableciendo la meta de crecimiento económico de mediano plazo de

más de 5% a partir de 1998. Para este año, las perspectivas en cuanto a la inversión productiva y a otros componentes de la demanda agregada permitieron prever un crecimiento del PIB de por lo menos 4% en términos reales<sup>12</sup>.

Los supuestos que sustentan el pronóstico de crecimiento para 1997 en los criterios generales de política económica, se refieren a la inversión tanto en proyectos financiados con inversión presupuestaria y financiados por el sector privado. De lo cual se esperaba que la inversión pública y privada presentara un incremento real del 6.6% y 14.4% respectivamente, impulsando el crecimiento económico para 1997. Así la inversión del sector público equivaldría al 4% del PIB. El otro supuesto que se considera, es el crecimiento del consumo privado en 2.4% en términos reales en base a la recuperación del empleo y mejoría gradual en los salarios reales.

En cuanto a las finanzas públicas sanas, se tenía contemplado un déficit fiscal resultado de un esfuerzo fiscal sustentado en:

- Las presiones adicionales a las finanzas públicas derivadas tanto de la reforma a la seguridad social (0.67% del PIB) como del pago de intereses de los programas de alivio a deudores y saneamiento financiero(0.35% del PIB) ascienden a 1.02% del PIB.
- El déficit fiscal estimado implica un superávit primario así como un superávit operacional.
- Las diversas fuentes de presiones sobre las finanzas públicas generarían un costo fiscal de 1.32% del PIB. Así mismo la racionalización del gasto generaría ahorros públicos de 0.81% del PIB, por lo que se estimaba lograr un déficit fiscal de 0.51% del PIB.

Como parte de los supuestos del paquete fiscal para 1997 se tenía contemplado que “existen básicamente dos elementos

---

<sup>12</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Criterios Generales de Política Económica para 1997.

importantes en cuanto a los ingresos petroleros para 1997; una mayor plataforma exportadora y menores precios del petróleo comparados con el promedio observado durante 1996, dicha estimación fue de 14.5 dólares por barril que en comparación con el precio promedio de 1996 de 18.05 dólares por barril.”

Por lo que respecta al paquete económico para 1998, la propuesta para el fomento al crecimiento económico, establece como objetivos<sup>13</sup>:

- “Alcanzar un crecimiento anual de 5.2%.
- Ampliar la estructura social y productiva para elevar el bienestar social la competitividad y productividad nacional, y asegurar los flujos de ingresos futuros del sector público.
- Asegurar el suministro de energéticos al menor costo posible, preservando el medio ambiente.
- Fortalecer la infraestructura carretera para elevar la integración y desarrollo regional.
- Aumentar la productividad y la competitividad del campo.
- Estimular la creación de fuentes de empleo en los sectores minero, turístico e industrial.

Las estrategias establecidas son:

- Impulso a la inversión presupuestaria e inversión financiada.
- Promoción a las actividades productivas.

Las metas son:

- La inversión impulsada por el sector público crecerá 34.4% en términos reales y alcanzará un nivel del 4.6% como proporción del PIB.
- La inversión pública se complementará con financiamiento privado en poco más de 47 mil millones de pesos.
- Mayor impulso a los proyectos de hidrocarburos y electricidad, transporte, agua potable y alcantarillado, infraestructura médica y educativa. Estos proyectos permitirán:
- Aumentar la producción petrolera a 3.25 millones de barriles diarios; y así exportar 1.89 millones de barriles diarios.

<sup>13</sup> Gobierno de la República. El paquete Económico para 1998: una propuesta incluyente. Publicado el 3 de diciembre de 1997 en diversos diarios de circulación nacional.

- Proporcionar servicios de salud y educativos a 1.5 millones de personas más.”

Entre los proyectos más relevantes con que se cuenta para tal efecto, está el desarrollo de los campos Cantarell, Burgos y Ku Zaap-Maloob y modernización de la refinería de Cadereyta.

LOS RECORTES AL GASTO PÚBLICO POR LA BAJA DEL PRECIO DEL PETRÓLEO

En 1998 ante la caída de los precios del petróleo en el mercado internacional; aun con recortes en la producción internacional - México acordó disminuir 200 mil barriles de petróleo- y la consecuente caída de la recaudación fiscal por el sector petrolero, nuevamente se tomó la medida por parte de las autoridades hacendarias de ajustar las finanzas públicas para contrarrestar el efecto de este fenómeno, descartando la medida de ajustar precios y tarifas públicos.

A causa de menores ingresos por la exportación de hidrocarburos, al primer semestre de 1998 el gasto público se ha reducido en 36 mil 252 millones de pesos monto que equivale al 0.96 puntos porcentuales del PIB previsto para 1998.

	AJUSTE EN LAS FINANZAS PÚBLICAS	
Fecha	Millones de pesos	Dólares por barril
14-enero	15,283	13.50
24-marzo	11,169	12.50
8-julio	9,800	11.50
TOTAL	36,252	

En el último ajuste, se incluye un tercer recorte al gasto público por 5,500 millones de pesos de los cuales 2,550 millones corresponden al recorte de PEMEX y el resto será el ajuste al gasto de otras dependencias y entidades<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Ver en el diario El Financiero de fecha 9 de julio de 1998, sección de economía pag. 12 "Tercer apretón a las finanzas para mantener el crecimiento: SHCP".

<b>TERCER RECORTE PRESUPUESTAL</b> <b>(millones de pesos)</b>	
<b>Gasto público</b>	3000
<b>Presupuesto PEMEX</b>	2500
<b>Fondos y fideicomisos</b>	1000
<b>Privatizaciones</b>	1800
<b>Recaudación adicional</b>	1500
<b>TOTAL</b>	9800

Las acciones inmediatas del Gobierno Federal están encaminadas a proponer la reforma fiscal integral para fortalecer la base fiscal, dichas acciones se sustentan en el mantenimiento de las actuales tasas impositivas, la ampliación de la base de contribuyentes, la revisión del marco jurídico, el combate a la evasión y la garantía de un esquema que proporcione justicia tributaria<sup>15</sup>.

Los sectores productivo y financiero nacional reconocen que un tercer recorte en el presupuesto público tiene un impacto en la actividad económica y productiva, sin embargo éste es menor que el aumento de tarifas del sector público y de impuestos o aumentar el déficit fiscal. Así mismo, las acciones que en su opinión debe seguir el gobierno federal son las de acelerar los procesos de privatización pendientes, permitir la participación de capital privado en el sector energético, ejercer el gasto social con mayor productividad, así como reducir el gasto corriente y las estructuras burocráticas.

<sup>15</sup> Ver el diario El Financiero del jueves 16 de julio de 1998 "Plan para despetrolizar los ingresos públicos".

## **IMPORTANCIA DEL MERCADO PETROLERO EN LA ECONOMÍA MEXICANA**

Petróleos Mexicanos ha sostenido el abasto nacional de energéticos así como la exportación de hidrocarburos, además de ser un importante instrumento para el saneamiento de las finanzas públicas. En el mercado interno ha sido único suministrador de productos petrolíferos y gas natural, insumos necesarios para la industria, el transporte, la generación de energía eléctrica y el sector doméstico. Por lo que respecta a las ventas internas de petroquímicos, éstas tuvieron una tasa de crecimiento del 6.2% durante el periodo de 1989-1995 mientras que en el periodo de 1973-1983 las ventas internas tenían una tasa de 0.33%.

Las ventas internas de petrolíferos se enfocaron a satisfacer los requerimientos de la demanda interna, optimizando sus sistemas de distribución y adecuándolos a las necesidades de la actividad económica del país; además de continuar con la introducción en el mercado de productos con mayor calidad.

Se considera que el principal apoyo para activar la inversión del sector petrolero, así como de mantener un equilibrio de la participación de PEMEX en la recaudación tributaria es precisamente las ventas internas por cuanto se refiere a la distribución del gas natural.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000 establece como prioridad para el crecimiento económico y uso eficiente de los recursos que, por una parte PEMEX concentre sus esfuerzos en la exploración y explotación primaria y por otra, se fomente la

competencia del sector privado en la conducción, transporte, distribución y comercialización del gas natural. La producción de PEMEX al igual que el resto del sector energético deberá alcanzar progresivamente estándares de calidad comparables a los internacionales y cumplir con la normatividad ecológica, así mismo el PND establece que en función a los patrones regionales y sectoriales de demanda la distribución debe ser oportuna y suficiente, los precios establecidos conforme a referencias internacionales y las tarifas establecidas regionalmente a partir de los costos totales de producción deberán asegurar competitividad, propiciar el uso racional y la conservación de los recursos y la asignación óptima de inversiones.

La línea de acción en cuanto a política petrolera establecida en el PND, determina la factibilidad de la propuesta del presente trabajo como se muestra en el siguiente diagrama:

	<b>GASTO PÚBLICO</b>
	Promover la inversión productiva de PEMEX. Avances en el federalismo. Impulso al bienestar social. Fortalecimiento de la democracia y estado de derecho.

En este sentido la demanda interna de gas natural, así como su producción se han comportado favorablemente dados los niveles de consumo.

El alto consumo de energía en nuestro país, así como su perspectiva, el deterioro en el precio de los combustibles cuya

disminución en términos reales fomentará el uso de tecnologías y procesos que mayor consumo de esta tienen, como puede observarse, con las disminuciones del precio del gas natural y del combustible de 1960 a 1990.

En cuanto a las ventas internas de productos petrolíferos y gas natural se refleja la evolución de la actividad económica general, la producción industrial, y los precios de estos combustibles, de esta forma se identifican tres periodos en que intervienen estos factores:

- i) "En 1983-1986 se manifestó un lento crecimiento de las ventas, producto de la crisis financiera y económica de 1981-1982 y del programa de ajuste subsecuente.
- ii) En 1987-1991 se registra una etapa de rápido crecimiento. A pesar de la baja en la demanda durante la primera mitad de 1988, ocasionada por el ajuste de precios concertado a fines de 1987, al suscribirse el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, la expansión de las ventas se vincula directamente al crecimiento económico logrado en este periodo.
- iii) En 1992-1993 se observa una desaceleración del ritmo de expansión del consumo de combustibles y su estancamiento".<sup>16</sup>

### COMERCIO DE GAS NATURAL CON CANADÁ Y ESTADOS UNIDOS

Ante las posibilidades abiertas a partir del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el comercio del gas natural parece presentar nuevas posibilidades ante la problemática tratada de la carga fiscal

---

<sup>16</sup> PEMEX Memoria de Labores 1993, pp.106.

del petróleo, así como de las posibilidades ambientales y económicas que ofrece.

“La integración de México al mercado norteamericano de gas natural es en la actualidad un asunto pendiente, debido a las dificultades de abrir la industria mexicana de petróleo y gas natural. Al respecto, diversos acontecimientos en 1995 parecen cuestionar el consenso al que habían llevado los medios empresariales, financieros y académicos. Por un lado, PEMEX destina mayores recursos a la producción de gas y se ha fijado como reto prioritario desarrollar las reservas de gas seco. Por otro lado, se han efectuado cambios legales y regulatorios para crear un mercado real y abrir espacios de participación a la inversión privada en todos los segmentos de la cadena del gas natural, excepto en las actividades de exploración y producción.”<sup>17</sup>

“Los cambios en la política de gas natural en México han sido determinados por diversos factores: en el plano económico, la rentabilidad relativa de la exploración del gas natural frente a la del petróleo crudo, el estado de la economía, aspectos de seguridad energética y la situación del sector gasero estadounidense; en el terreno financiero, la disparidad de capital para favorecer la producción y alentar el consumo masivo de gas; en el plano político, la situación de las relaciones bilaterales con el vecino del norte, y finalmente la importancia concedida a las cuestiones ambientales.”<sup>18</sup>

Durante el Auge petrolero (1977-1981) se prefirió invertir en proyectos de exportación de gas en lugar de aprovechar la oportunidad para incrementar el consumo interno. Así la política

---

<sup>17</sup> Ver Rodríguez Padilla Victor y Vargas Rosio. Revista Comercio Exterior Vol. 47 No. 3 marzo de 1997, pag. 234. El comercio de gas natural con Canadá y Estados Unidos. Una mirada al futuro.

energética no consideró al gas natural como sustituto del petróleo; su papel se redujo al de satisfacer primero las necesidades de PEMEX Petroquímica, y luego de la industria.

La política gasera de 1988-1994 no consideró al capital privado y se enfrentó al problema de promover el consumo de ese combustible por razones ambientales, sin suficientes recursos financieros para desarrollar las reservas de gas no asociado. Así con la apertura económica se importó gas natural de Estados Unidos y en menor medida de Canadá.

El gobierno decidió, ante la existencia de nuevas tecnologías, el importante potencial de consumo, por sus ventajas ambientales y la cercanía de fuentes de abastecimiento a precios competitivos, encaminar su política energética hacia el gas natural. La posibilidad de importar en gran escala aceleró el consumo el cual comenzó a desligarse de la producción de crudo.

Cabe señalar que la rentabilidad de la producción de gas no se compara con la del petróleo, ya que según algunas estimaciones<sup>19</sup>, para PEMEX el ingreso neto diario por un pozo de petróleo se sitúa entre 7,553 y 8,364 dólares de 1992, en un pozo de gas, dicho ingreso se encuentra entre 415 y 1,023 dólares.

De esta forma, la política de gas natural en México responde básicamente a cuatro objetivos: la seguridad de suministro a un mínimo costo, la protección ambiental, la generación de recursos fiscales y consideraciones de equilibrio macroeconómico. El desarrollo y modernización de esta industria se basa en las inversiones pública y privada, donde a PEMEX se le encomendó desarrollar la exploración

---

<sup>19</sup> Idem.

y la producción para lograr la autosuficiencia y la exportación; al sector privado, el transporte, el almacenamiento y la distribución para crear infraestructura y ampliar el consumo.

### PRECIO DEL PETRÓLEO.

“México no es miembro de la OPEP de forma que disfruta de cierta flexibilidad en su estrategia comercial. La industria petrolera requiere estabilidad en los precios internacionales del petróleo, los objetivos de la política energética no apoya a la OPEP, sino a la estabilidad del precio del petróleo mediante formas de cooperación de productores”<sup>20</sup>. Durante el periodo 1982-1985 México limitó sus exportaciones petroleras a 1.5 millones de barriles diarios. Después de la caída del precio internacional del petróleo en 1986, redujo 10% tales exportaciones y después de la reunión de la OPEP en marzo de 1988 de nuevo se redujo en 10%, tratando de reducir el volumen en el mercado petrolero internacional y por ende a elevar los precios del crudo. Esta reducción estaba limitada a que los países miembros de la OPEP respetaran sus cuotas de exportación.

“México padeció no sólo por la caída de los precios, sino por la reducción en el volumen de las exportaciones ya que no se ajustaron rápidamente los precios. En febrero de 1986 el Consejo de Administración de PEMEX y el Comité de Comercio Exterior del Petróleo (COCEP)<sup>21</sup> decidió ajustar los precios de las exportaciones

---

<sup>19</sup> Idem.

<sup>20</sup> Ver . Almeida Garza Galindo Alejandro, *Determinación del precio internacional del petróleo, opciones para México 1994*, FCE, México 1995. Capítulo 4, pag. 193.

<sup>21</sup> El COCEP está presidido por el Director de PEMEX e integrado por subsecretarios de cinco Secretarías de Estado (SHCP, SE, SECOFI, Relaciones Exteriores y Programación y Presupuesto). Así como varios representantes de PEMEX y del Banco de México, fue creado para asesorar a PEMEX en

como un reconocimiento de que sólo de este modo podría recuperarse y conservar el volumen de la exportación al nivel deseado.”<sup>22</sup>

El autor Almeida Garza, en la necesidad de entender el complejo proceso de la fijación del precio del petróleo, así como las funciones y los mecanismos involucrados en los mercados petroleros internacionales, considera que “si México hubiese considerado el ambiente competitivo que prevalecía en el mercado, se habrían ajustado sus principios de comercialización en una forma más oportuna y precisa. Esto hubiera evitado las reducciones de ventas petroleras mexicanas, por lo que se debe observar de cerca lo que sucede en el mercado petrolero internacional, con el objeto de continuar mejorando sus formulas de precios para ventas de crudo”.

Cabe mencionar que a partir de 1989 la participación de las exportaciones a Estados Unidos en el total de las exportaciones de petróleo crudo rebasa el 50% en forma sostenida. Durante los años 80, los principales cambios relevantes que se dieron en las condiciones del mercado fueron:

- 1) “el mercado internacional dejó de ser uno dominado por productores para convertirse en un mercado de compradores;
- 2) el mercado de importación más dinámico es el norteamericano, sustituyendo a los europeos y del lejano oriente;
- 3) se han ampliado los diferenciales de precios entre el Golfo de México, el Mar del Norte y el Golfo Pérsico;
- 4) México ha tendido a especializarse en la exportación de crudo pesado, reduciéndose sus opciones comerciales; y,

---

lo relativo al mercado petrolero internacional y formular sugerencias en cuanto a la política de precios y comercialización del petróleo mexicano de exportación.

<sup>22</sup> Almeida Garza Galindo Alejandro. *Idem*.

- 5) todo esto se ha traducido en precios relativos más bajos para las exportaciones mexicanas con destino europeo o en el lejano oriente frente a las realizadas al continente americano".<sup>23</sup>

### LAS EMPRESAS PETROLERAS EN AMERICA LATINA

"El saneamiento financiero de las empresas petroleras en América Latina, en general se ha visto favorecido por factores como la reorientación de las políticas de precios, la menor transferencia de recursos al fisco, la reestructuración de los pasivos y la refinanciación de la deuda externa".<sup>24</sup>

La discusión que todavía está vigente es si el Estado debe seguir cumpliendo un papel empresarial. La mayoría de los países de la región ha eliminado las barreras de entrada a la inversión privada en las diversas fases de la industria petrolera, con excepción de México. La privatización de empresas públicas petroleras en la actualidad sólo se ha dado en Argentina, Bolivia y Perú, sin embargo, el tratamiento tributario y arancelario, cuenta regímenes comunes al resto de las actividades productivas que guarda relación con la neutralidad de la tributación, de forma que la industria petrolera no tiene un tratamiento ni más ni menos favorable que el resto de las actividades productivas. En la región, las tasas del impuesto a la renta han decrecido significativamente en algunos países<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> PEMEX Memorias de Labores 1993, pp 104

<sup>24</sup> Ver Sánchez Albavera Fernando. Revista de la CEPAL No. 62 de agosto de 1997, artículo **Reformas Petroleras: las opciones en juego**. Pag. 50.

<sup>25</sup> Cabe señalar que Argentina constituyó en 1921 la primera empresa petrolera estatal del mundo (YPF), en la década de los treinta se creó la Empresa Petrolera Fiscal (1934 en Perú e YPFB (1936) en Bolivia, mientras que México estatizó la industria en 1938. En los años cincuenta se constituyó en Chile la ENAP (1950) ECOPETROL (1951) en Colombia y PETROBRAS (1953) en Brasil. Ver Sánchez Albavera Fernando, *idem*.

En cuanto a la distribución de los beneficios de la explotación del petróleo -motivación de las políticas estatistas-, en algunos casos se postergaron urgentes reformas fiscales que hubieran llevado a una despetrolización del gasto fiscal. En otros casos se distorsionaron los precios, reduciendo la renta con fines antinflacionarios o se adoptó una política que absorbió los ingresos de las empresas públicas, lo que las descapitalizó y afectó sus gastos de inversión.

El punto de vista de la CEPAL, considera que tanto en el protagonismo estatal como en la privatización de la industria, es de gran importancia evitar que el consumo fiscal de la renta petrolera perjudique el desarrollo de la industria que la inversión privada no debería desembocar en un deterioro de la renta media que se tiene en las economías nacionales. Lo importante sería mantener un equilibrio en el reparto de los beneficios de modo que los arreglos entre el Estado y el sector privado mantengan la estabilidad.

En la región, la mayoría de los países han eliminado los controles al comercio exterior y han realizado importantes reformas en las etapas de refinación y transporte del petróleo. Sólo en México y Venezuela existen barreras de entrada a estas actividades. En los demás países se admite la inversión privada en la refinación y el sector privado puede construir oleoductos bajo un esquema de libre acceso a las redes y regularización de tarifas. La comercialización en estaciones de servicio y prácticamente no existen controles de precios.

En la renta petrolera, a los países exportadores interesa aplicar mecanismos regulatorios y tributarios que permitan que los precios declarados por los operadores correspondan efectivamente a las mejores opciones de colocación en el mercado internacional, evitando que posibles estrategias de comercio administrado lleven a la fijación

de precios de transferencia que perjudiquen el valor de las exportaciones y por ende los ingresos tributarios. Los países importadores, por otro lado requieren de mecanismos regulatorios para acceder a las mejores condiciones de precio y evitar que las posiciones dominantes en el mercado resulten en ineficiencias en el abastecimiento.

El punto de vista de la CEPAL es que existe la necesidad de promover la inversión privada bajo las formas de contratación o de asociación. Además, considera que la privatización de las empresas petroleras públicas es una alternativa pero no es la única.

En el caso de Venezuela<sup>26</sup>, "desde los años ochenta vive la transición de una estructura rentista petrolera (economía sostenida en una renta internacional obtenida mediante la propiedad que ostenta Estado del subsuelo petrolero) a una capitalista petrolera (la renta disminuye por el agotamiento petrolero de los pozos y la caída de los precios; con una parte importante de ella se paga la deuda pública, pero la evolución de Petróleos de Venezuela, PDVSA, condiciona la de la economía, con lo que el sector público se mantiene como el agente económico más importante)".

Así la problemática que presentó Venezuela se centró en que los elevados intereses restringieron la demanda de créditos para la actividad productiva, lo que marginó también a los productores privados a quien se atribuía la misión básica de la nueva estrategia económica. Así el sector público permaneció como el motor de la economía, los aportes privados a la diversificación de las

---

<sup>26</sup> Ver Rojas Andres J. Revista Comercio Exterior Vol. 47 No. 7 de julio de 1997. *Venezuela: del rentismo petrolero al capitalismo petrolero, 1989-1996*. Pag. 565.

exportaciones fueron escasos y el incentivo del dólar libre no propició la competitividad requerida por la apertura.

La política fiscal buscó compensar la caída del ingreso petrolero con recaudación de impuestos y restricciones del gasto. En 1994-1995, por primera vez fueron iguales los porcentajes de los ingresos obtenidos por impuestos no petroleros y petroleros (con anterioridad a la crisis que vivió este país, el plan económico aumentó el gasto y no recurrió al aumento de impuestos). Sin embargo, mientras el petróleo siga aportando dólares, el bolívar se conservará como una moneda fuerte, lo que limitará las exportaciones no petroleras. De esta forma la expansión del mercado interno sería la garantía de un sector exportador competitivo, sin embargo, esto no será posible mientras persista el deterioro del salario, el estancamiento del gasto público y la devaluación artificial del bolívar<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Idem.

**ANEXO ESTADÍSTICO**

**TABLA 1**  
**PEMEX EN LOS INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL**  
 (millones de pesos)

ANOS	Total de Ingresos	Ingresos Petroleros				Total Ingresos Petroleros	Ingresos no Petroleros	Ingresos Petroleros /Total (%)
		Contribuciones 1)	IEPS 2)	IVA neto				
1986	12,670	2,980	1,497	375	4,852	7,818	38.3	
1987	32,973	10,163	3,276	843	14,282	18,691	43.3	
1988	65,506	13,450	7,277	2,177	22,904	42,602	35.0	
1989	90,204	17,985	7,987	2,681	28,653	61,551	31.8	
1990	117,710	25,995	5,162	3,477	34,739	82,971	29.5	
1991	177,617	31,003	6,763	4,348	42,114	135,503	23.7	
1992	212,221	34,870	12,212	3,913	50,996	161,225	24.0	
1993	194,813	35,033	13,400	4,341	52,773	142,040	27.1	
1994	215,301	31,136	21,777	5,752	58,664	156,637	27.2	
1995	283,195	92,866	17,477	9,685	100,028	183,167	35.3	
1996	392,943	115,179	39160 a)		154,339	238604	39.3	

FUENTE: Anuario Estadístico 1996 de PEMEX.

1) Derecho sobre Hidrocarburos

2) Por la enajenación de gasolinas y diesel.

a) Este monto incluye el I.V.A. neto.

**PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PETROLERO EN LOS INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL**

**TABLA 2**

**INGRESOS FISCALES DEL GOBIERNO FEDERAL SEGUN CONCEPTO**  
1989-1994  
(millones de pesos)

	1989	%	1990	%	1991	%	1992	%	1993	%	1994	%
<b>TOTAL</b>	<b>96273.0</b>	<b>100</b>	<b>122666.2</b>	<b>100</b>	<b>177286.8</b>	<b>100</b>	<b>214947.2</b>	<b>100</b>	<b>193746.2</b>	<b>100</b>	<b>220102.3</b>	<b>100</b>
Ingresos Tributarios	63164.3	65.6	81549.0	66.5	102781.9	58.0	129363.2	60.2	139158.1	71.8	156502.1	71.1
Renta 1)	27284.9	28.3	36003.6	29.4	45302.3	25.6	59272.2	27.6	62947.3	32.5	67948.8	30.9
Valor agregado	17482.0	18.2	25796.6	21.0	31732.7	17.9	32702.8	15.2	37420	19.3	41302.4	18.8
Producción y Servicios	12709.0	13.2	11309.1	9.2	12586.5	7.1	19883.1	9.3	21525	11.1	30351.1	13.8
Importación	4153.0	4.3	6461.3	5.3	9911.4	5.6	12884.2	6.0	12660	6.5	12708.1	5.8
Exportación	92.4	0.1	98.4	0.1	41	0.0	38.4	0.0	31.1	0.0	39.4	0.0
Erogaciones	605.6	0.6	794.0	0.6	1153	0.7	1481.1	0.7	1000.3	0.5	0	0.0
Automóviles nuevos	448.3	0.5	557.9	0.5	920.8	0.5	1099.8	0.5	1020.2	0.5	1079.4	0.5
Tenencia o uso de vehículos	384.5	0.4	525.1	0.4	1128.1	0.6	2001.6	0.9	2554.2	1.3	3072.9	1.4
Adquisición de inmuebles	3.7	0.0	3.0	0.0	5.6	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Azúcar cacao y otros	0.9	0.0	0.0	0.0	0.5	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Contribuciones no comprendidas en las fracciones anteriores	172.4	0.2	442.3	0.4	77.1	0.0	504.9	0.2	438.1	0.2	171.6	0.1
Ingresos no tributarios	32936.3	34.2	40674.9	33.2	74427.8	42.0	85079.1	39.6	54150	27.9	63428.6	28.8
Derechos 2)	20328.7	21.1	28468.1	23.2	35148.8	19.8	38684.5	18.0	39412.6	20.3	35275.1	16.0
Productos	3492.4	3.6	5320.5	4.3	2934.4	1.7	3804.7	1.8	1136.8	0.6	3422.1	1.6
Aprovechamientos	8081.6	8.4	5656.9	4.6	34268.9	19.3	40426.7	18.8	10058.6	5.2	21036.5	9.6
Accesorios	1030.3	1.1	1228.1	1.0	2075.6	1.2	2163.2	1.0	3542	1.8	3694.7	1.7
Contribuciones de mejoras	3.3	0.0	1.3	0.0	0.1	0.0	0	0.0	0	0.0	0.2	0.0

Fuente SHCP Cuenta de la Hacienda Pública Federal

1) Incluye el Impuesto del 2% al activo de las empresas

2) Incluye derechos por hidrocarburos y otros servicio de derecho o dominio público

**TABLA 3**

**RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS ESPECIALES SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS  
SEGÚN CONCEPTO  
(millones de pesos)**

CONCEPTO	1989	%	1990	%	1991	%	1992	%	1993	%	1994	%
Total	12709	100	11309.1	100	12586.5	100	19883.1	100	21525	100	30351.1	100
Gasolina	7953.9	62.6	5225.4	46.2	6684	53.1	12673.5	63.7	13567.7	63	21776.9	71.7
Tabacos	1194.9	9.4	1257.3	11.1	1914.6	15.2	2322.1	11.7	2544.8	11.8	2537.8	8.4
Teléfonos	1251.4	9.8	1691.5	15	1233	9.8	1689	8.5	2173.3	10.1	2397.1	7.9
Cerveza	856.8	6.7	1031.7	9.1	1376.3	10.9	1713	8.6	1937	9	2069.2	6.8
Envasamiento de bebidas Alcohólicas	631.6	5	858.4	7.6	1213.2	9.6	1481.2	7.4	1301.7	6	1570.1	5.2
Aguas envasadas y refrescos seguros	792.9	6.2	1219.2	10.8	155.4	1.2	0	0	0	0	0	0
otros	27.5	0.2	25.6	0.2	10	0.1	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	4.3 n/s		0.5 n/s		0	0

Fuente: SHCP Cuenta de la Hacienda Pública Federal

**TABLA 4**

**PARTICIPACIÓN DE LA INDUSTRIA PETROLERA EN LA INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL REALIZADA  
1986-1991  
(pesos)**

PERIODO	TOTAL NACIONAL	SECTOR INDUSTRIAL, ENERGÉTICOS Y MINERÍA	INDUSTRIA PETROLERA
1986	4,869,421	1,887,096	945,228
1987	10,797,147	4,498,205	2,176,154
1988	19,072,661	8,494,227	4,175,198
1989	22,107,548	8,817,458	4,383,399
1990	33,939,312	12,434,845	5,795,200
1991	41,319,358 a)	15,983,696	8,168,100b)

a) Inversión autorizada.

b) Cifras previas.

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal diversos años.

**TABLA 5**  
**RECAUDACIÓN DE DERECHOS FEDERALES SEGÚN CONCEPTO**  
**1989-1994**  
(millones de pesos)

CONCEPTO	1989	%	1990	%	1991	%	1992	%	1993	%	1994	%
<b>TOTAL</b>	<b>20328.7</b>	<b>100</b>	<b>20468.1</b>	<b>100</b>	<b>35148.8</b>	<b>100</b>	<b>38684.5</b>	<b>100</b>	<b>39412.6</b>	<b>100</b>	<b>35275.1</b>	<b>100</b>
<b>Por la prestación de servicios que corresponden a las funciones de Derecho público</b>	<b>1546.4</b>	<b>7.5</b>	<b>1607</b>	<b>5.6</b>	<b>2141.2</b>	<b>6.1</b>	<b>2191.8</b>	<b>5.7</b>	<b>2335.3</b>	<b>5.9</b>	<b>1659.8</b>	<b>4.7</b>
<b>Gobernación</b>	18.4	0.1	33.2	0.1	N/D	N/C	N/D	N/C	N/D	N/C	N/D	N/C
<b>Hacienda y Crédito Público 1)</b>	686.7	3.4	642.2	2.3	N/D	N/C	N/D	N/C	N/D	N/C	N/D	N/C
<b>Programación y Presupuesto 1)</b>	14.3	1	33.3	0.1	N/D	N/C	N/D	N/C	N/D	N/C	N/D	N/C
<b>Comercio y Fomento Industrial</b>	89.1	0.4	124.5	0.4	N/D	N/C	N/D	N/C	N/D	N/C	N/D	N/C
<b>Comunicaciones y Transportes</b>	408	2	372.2	1.3	N/D	N/C	N/D	N/C	N/D	N/C	N/D	N/C
<b>Desarrollo social 2)</b>	5.5	N/S	6.5	N/S	N/D	N/C	N/D	N/C	N/D	N/C	N/D	N/C
<b>Educación Pública</b>	9.6	N/S	12.4	N/S	N/D	N/C	N/D	N/C	N/D	N/C	N/D	N/C
<b>Contraloría General</b>	13.2	0.1	21	0.1	N/D	N/C	N/D	N/C	N/D	N/C	N/D	N/C
<b>Otros Ramos</b>	301.6	1.5	361.7	1.3	N/D	N/C	N/D	N/C	N/D	N/C	N/D	N/C
<b>Por el uso y aprovechamiento de bienes del dominio público</b>	<b>18782.3</b>	<b>92.4</b>	<b>26861.1</b>	<b>94.4</b>	<b>33007.6</b>	<b>93.9</b>	<b>36492.7</b>	<b>94.3</b>	<b>37077.3</b>	<b>94.1</b>	<b>33815.3</b>	<b>95.3</b>
<b>Hidrocarburos</b>	17914.7	88.1	25527.8	89.7	N/D	N/C	N/D	N/C	34543.6	87.6	30879.5	87.5
<b>Carreteras y Puentes</b>	90.8	0.4	279.3	1	N/D	N/C	N/D	N/C	N/D	N/C	N/D	N/C
<b>Minería</b>	251.7	1.2	233	0.8	N/D	N/C	N/D	N/C	N/D	N/C	N/D	N/C
<b>Otros</b>	525.1	2.6	821	2.9	N/D	N/C	N/D	N/C	2933.7	7.4	2735.8	7.8

FUENTE: SHCP Cuenta de la hacienda pública federal

1) En 1991 se fusiona SPP a la SHCP

2) Hasta 1991 se denominó Desarrollo urbano y Ecología

**TABLA 6**  
**INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO EN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA**  
 (millones de pesos)

CONCEPTO	1995		1996
	EJERCIDO	ORIGINAL	EJERCIDO
SECTOR PÚBLICO	418882.6	540729.9	580722.0
Corrientes	417231.5	535878.5	578544.9
De Capital	1651.1	4851.4	2177.1
GOBIERNO FEDERAL	280144.4	363652.4	392566.0
Corrientes	278728.6	358801.0	391242.6
De Capital	1415.8	4851.4	1323.4
ORGANISMOS Y EMPRESAS	138738.2	177077.5	188156.0
Corrientes	138502.9	177077.5	187302.3
De Capital	235.3		853.7

FUENTE: SHCP

**TABLA 7**  
**INGRESOS PETROLEROS DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO**  
 (millones de pesos)

CONCEPTO	1995		1996
	EJERCIDO	ORIGINAL	EJERCIDO
TOTAL	148799.4	198367.3	220935.7
GOBIERNO FEDERAL	99500.8	128133.6	147582.5
Derechos	64474.5	81667.7	106104.4
Producción y Servicios	17329.2	32672.9	20412.4
Valor Agregado	9605.1	13552.4	14102.2
Importación	197.2	240.6	233.5
Otros	7894.8		6730.0
PEMEX	49298.6	70233.7	73353.2
Venta de Bienes	44621.0	66722.7	66516.2
Otros Ingresos	4677.6	3511.0	6837.0

FUENTE: SHCP

**TABLA 8**

**EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS SEGÚN CONCEPTO  
1989-1994  
(MILLONES DE PESOS)**

CONCEPTO	1989	1990	1991	1992	1993	1994
<b>BALANCE PRIMARIO</b>	41746.7	52303.7	78222.9	89383.2	43072.7	40843.3
<b>BALANCE PRESUPUESTARIO</b>	(24652.5)	(14938.2)	29962.5	46279.9	7752.8	6099.2
<b>Ingresos Presupuestales</b>	143980.2	191898.2	253152.8	300957.0	289656.8	328518.1
Gobierno Federal	92437.7	122666.2	177286.8	214947.2	193746.2	220102.3
Ingresos tributarios	63164.3	81549.0	104934.6	132031.3	143138.2	160368.4
Ingresos no tributarios	29273.4	41117.2	72352.2	82915.9	50608.0	59733.9
Organismos y Empresas	51542.5	69232.0	75866.0	86009.8	95910.6	108415.8
PEMEX	17114.4	25500.5	25063.2	25597.9	27930.2	32409.4
Otras Entidades	34428.1	43731.5	50802.8	60411.9	67980.4	76006.4
<b>Gasto Neto Presupuestal Pagado</b>	168632.7	206836.4	223190.3	254677.1	281904.0	322418.9
Gasto pagado en trámite	107.1	17.3	4.0	19.9	2.1	45.8
Adefas pagadas	2019.9	3255.2	3615.3	4271.9	6340.0	1797.1
Adefas a pagar	2807.7	4000.7	4541.8	4155.8	4381.3	5236.1
<b>Gasto Neto Devengado</b>	169313.4	207564.6	224112.8	254541.1	279943.2	325812.1
<b>Gasto Programable</b>	88273.2	117122.1	148879.1	178266.2	206987.2	249480.5
Comiente	59554.2	76070.3	94259.5	100085.7	113893.4	130250.7
Servicios Personales	25225.0	33259.8	46537.5	45129.5	50738.7	58717.4
Otros	34329.2	42810.5	47722.0	54956.2	63154.7	71533.3
Capital	15251.4	22707.5	30799.0	31824.7	34169.5	42495.8
Inversión Física	13842.5	20550.1	27121.1	29346.1	31858.3	36653.9
Otros	1408.9	2157.4	3677.9	2478.6	2311.2	5841.9
Transferencias	13467.6	18344.3	23820.6	46355.8	58924.3	76734.0
Corrientes	10143.0	13247.8	17057.1	37242.4	47415.1	62860.5
Capital	3324.6	5096.5	6763.5	9113.4	11509.2	13873.5
<b>Gasto no Programable</b>	81040.2	90442.5	75233.7	76274.9	72956.0	76331.6
Intereses, comisiones y gastos	66399.2	69285.0	48260.4	43103.3	35319.9	34744.1
Participaciones a Estados y Municipios	14641.0	21157.5	26973.3	31828.5	36505.9	41446.1
Estímulos Fiscales y Otros	0.0	0.0	0.0	1343.1	1130.2	141.4

Fuente: SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal

## **CONCLUSIONES**

En la actualidad, el petróleo sigue teniendo una gran influencia en el saneamiento de las finanzas públicas de México a través de su principal fuente de divisas, el derecho sobre la explotación y venta de hidrocarburos (petróleo crudo y gas natural).

México tiene la necesidad de diversificar su base tributaria, ampliarla y evitar al mismo tiempo una situación inflacionaria que lleve a la recesión al país, por otra parte debe disminuir la dependencia fiscal de los hidrocarburos por varias razones: el mercado internacional refleja ciertas tendencias tecnológicas de largo plazo que reducen insumos de materias primas como el petróleo; la fragilidad del precio del petróleo; PEMEX requiere sanear sus finanzas e incrementar la inversión productiva y reactivar su exploración y explotación del petróleo, así como motivar a sus ramas de refinación y petroquímica, mejorar sus instalaciones productivas y mantenimiento de ductos, vigilar y promover el cuidado ecológico en zonas urbanas y en las de explotación de hidrocarburos así como su refinación de forma que asegure que tal producción contribuya al empleo y a la captación de divisas y mantener el efecto multiplicativo en el crecimiento económico.

La dependencia de los ingresos petroleros por parte del Gobierno Federal se tornaba peligrosa incluso desde mediados de la década pasada por la vulnerabilidad que se tiene respecto al precio internacional del petróleo, cuya problemática fue muy similar a la actual. Los actuales ajustes a las Finanzas Públicas que incluyen los recortes presupuestales, eran previsibles, así como sus efectos en el ámbito de la economía nacional, sin embargo se incurrió en el error de continuar postergando la tan esperada reforma fiscal, que en la actualidad sigue en discusión.

Es importante mantener niveles considerables de recaudación a los ingresos por la venta de petróleo y sus derivados como se ha insistido en diversas ocasiones, sin embargo, no es sólo el hecho de una reforma fiscal y la disminución de la dependencia de los ingresos petroleros lo que puede rescatar las finanzas públicas e impulsar el crecimiento económico y permitir el desarrollo de la industria petrolera, sino un aumento general de ingresos de la población la que incida directamente en la recaudación impositiva y en la disminución de la carga fiscal de PEMEX, de forma independiente al resultado de la reforma fiscal.

Al tocar el tema de la cuantificación del impacto de los ingresos petroleros en las finanzas públicas es necesario abordar la coordinación fiscal. El estudio de dicho impacto lo enfocamos desde la propia problemática del Federalismo Fiscal y un problema básico de este es el análisis de los procesos e instituciones que concilian los objetivos de los tres niveles de gobierno en un Estado Federal. Lo anterior debido a que el impacto económico de la carga impositiva del sector petrolero influye en la economía en su conjunto y es en el

ámbito del federalismo fiscal en virtud de la canalización y control de estos recursos por parte del Estado para el apoyo a las funciones económicas del gobierno.

Por lo que respecta a la inversión de PEMEX Exploración y Producción en el periodo de estudio, ésta se orientó principalmente a lograr incrementos en la producción, mejorar la cartera de proyectos de inversión y a aumentar la confiabilidad del sistema de producción. La política de inversión de PEMEX respecto a esta subsidiaria se realiza al margen del potencial petrolero de la región marina de Campeche, hacia donde se canalizan cuantiosas inversiones principalmente en la exploración para incorporar nuevas reservas y elevar los volúmenes originales; la delimitación a través de la perforación para lograr la explotación más eficiente y en la aplicación de tecnologías modernas respecto a los factores de recuperación.

Los excedentes en la actividad petrolera en buena parte, han hecho posible el enorme gasto social que demanda el país, así como la inversión rubros como la educación y obras de infraestructura, esto se dio sólo bajo el esquema de empresa pública con el que opera PEMEX que permite los volúmenes de imposición tributaria en apoyo al gasto público que une la actividad petrolera a los objetivos nacionales de desarrollo.

La inestabilidad del mercado petrolero hace indispensable la diversificación de las fuentes de ingreso del Estado, ya que aquel representa un riesgo permanente de frustrar los proyectos formalizados en base a los recursos a obtener por esta actividad.

La tendencia privatizadora que se observa en los países latinoamericanos ha provocado la sensible disminución de la participación de la industria petrolera en los ingresos fiscales, sin contar con fuentes alternas de recursos que la sustituyan en virtud de que el tratamiento tributario necesariamente debe ser equivalente al resto de las demás actividades productivas.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Almeida Garza Galindo, Alejandro. Determinación del precio internacional del petróleo, opciones para México 1994. FCE, México, 1995.
2. Ayala Espino, José. Economía Pública, una guía para entender al Estado. UNAM, Facultad de Economía, México, 1997.
3. Baker George. ¿Socios Estratégicos para la producción petrolera? Repercusiones fiscales, costos y beneficios. Jardón U., Juan J. Coordinador. Planeación energética y empresa pública: reestructuraciones internacionales. UNAM, México, 1995.
4. Barbosa Cano, Fabio. La Reconversión de la Industria Petrolera en México. UNAM Instituto de Investigaciones Económicas, México, 1993.
5. Barbosa Cano, Fabio. Los Recursos Petroleros de México, 1974-1994. Estudios e Informes de México y Estados Unidos, México, 1994.
6. Bourgeois Bernard. Evolución de las empresas públicas petroleras de los países exportadores: de los modelos nacionales de crecimiento al ciclo de vida organizacional. Jardón U., Juan J. Coordinador. Planeación energética y empresa pública: reestructuraciones internacionales. UNAM, México, 1995.
7. Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas A. C. Financiamiento del Gasto Público. Capítulo Fuentes de Financiamiento para el Desarrollo, Planeación del Desarrollo y Presupuesto.
8. El sistema de participaciones federales en México. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC). Guadalajara México, 1984.

9. Federalismo fiscal: conceptos, principios y teoría. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), Guadalajara México, 1996.
10. Guillen Romo, H. El sexenio del crecimiento cero: contra los defensores de las Finanzas Públicas sanas. 1990.
11. Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Reporte Trimestral (periodo de análisis).
12. La mecánica de la distribución de participaciones en ingresos federales a los estados y municipios (un ejemplo numérico). Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), Guadalajara, 1996.
13. Laurent, Dartois, Rodríguez E Gustavo. La planeación del sector energético en un país en vías de industrialización. Jardón U., Juan J. Coordinador. Planeación energética y empresa pública: reestructuraciones internacionales. UNAM, México, 1995.
14. Lineamientos Generales de Política Económica de los años 1986-1996. S.H.C.P.
15. Manzo, José Luis. Política petrolera y neoliberalismo en México. Jardón U., Juan J. Coordinador. Planeación energética y empresa pública: reestructuraciones internacionales. UNAM, México, 1995.
16. Meyer, Lorenzo, Isidro Morales. Petróleo y Nación: la Política Petrolera en México. 1900-1987. Fondo de Cultura Económica, Colección La industria paraestatal en México, México, 1990.
17. Morales, Isidro, Cecilia Escalante, Rosario Vargas. La Formación de la Política Petrolera en México, 1970-1986. El Colegio de México, México, 1988.
18. PEMEX: Crisis y Reestructuración. Programa Universitario de Energía, U.N.A.M., México, 1995.
19. Petróleos Mexicanos. Anuario Estadístico de PEMEX 1996.

20. Petróleos Mexicanos. Memoria de Labores de Petróleos Mexicanos. Años de 1986 a 1997.
21. Ramírez Martínez, Sergio Antonio. El régimen fiscal de Petróleos Mexicanos ámbito federal y local. En Regulación del Sector Energético, Ed. UNAM, Secretaría de Energía, México 1997.
22. Realidad Económica de México 1995 (compendio estadístico) Macro Asesoría S.C., grupo editorial Iberoamericana.
23. Retchkiman Kirk, Benjamin. Teoría de las Finanzas Públicas. UNAM Instituto de Investigaciones Económicas, México, 1987.
24. Robert Gálvez, Marco Antonio. Contabilidad de la Hacienda Pública. Banca y Comercio, México 1990.
25. Ros, Jaime. El Auge Petrolero: de la Euforia al Desencanto. Facultad de Economía, publicaciones U.N.A.M., México, 1987.
26. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Criterios Generales de Política Económica para 1997.
27. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1991-1996.
28. Serra Puche, Jaime. Políticas Fiscales en México, un Enfoque de Equilibrio General. El Colegio de México, México, 1981.
29. Székely, Gabriel. La Economía Política del Petróleo en México 1976-1982. El Colegio de México, México, 1983.
30. Willars A., Jaime Mario. El Petróleo en México: efectos macroeconómicos elementos de política y perspectivas. El Colegio de México, México 1985.

## HEMEROGRAFÍA

31. Astudillo Moya, Marcela. Problemas financieros de las haciendas estatales en México. Economía Informa No. 164 mayo 1988.
32. Ayala Espino, José. Petróleo y desarrollo nacional, una perspectiva histórica (1939-1988). Economía Informa No. 166 julio 1988.
33. El Financiero de fecha 9 de julio de 1998, sección de economía pag. 12 "Tercer apretón a las finanzas para mantener el crecimiento: SHCP".
34. El Financiero del jueves 16 de julio de 1998 "Plan para despetrolizar los ingresos públicos".
35. Fabre Pruneda, Luis. Diario El Financiero, Análisis Económico. Las participaciones a los estados y municipios crecen más rápido que los propios ingresos de la Federación. Pag. 26.
36. Gobierno de la República. El paquete Económico para 1998: una propuesta incluyente. Publicado el 3 de diciembre de 1997 en diversos diarios de circulación nacional.
37. Manzo, José Luis. Propuesta para una política petrolera alternativa. Economía Informa No. 231 septiembre-agosto/ 1994.
38. Ordoño Pérez, Alejandro y Azpeitia Sánchez, Fernando, artículo Participaciones federales a estados y municipios. Federalismo y Desarrollo No. 49 mayo-junio/1995.
39. Pérez González, Hugo Nicolás en Federalismo y Desarrollo No. 48 marzo-abril/1995, Estructura de las haciendas públicas municipales (1982-1991).
40. Revista Finanzas y Desarrollo. U.S.A. (En español), publicación trimestral (Periodo de análisis).
41. Revista Mexicana del Petróleo. PEMEX, publicación bimestral (periodo de análisis).

42. Rodríguez Padilla, Víctor y Vargas, Rosio. Revista Comercio Exterior Vol. 47 No. 3 marzo de 1997, pag. 234. El comercio de gas natural con Canadá y Estados Unidos. Una mirada al futuro.
43. Rojas, Andrés J. Revista Comercio Exterior Vol. 47 No. 7 de julio de 1997. Venezuela: del rentismo petrolero al capitalismo petrolero, 1989-1996. Pag. 565.
44. Sánchez Albavera, Fernando. Revista de la CEPAL No. 62 de agosto de 1997, artículo Reformas Petroleras: las opciones en juego. Pag. 50.

### LEGISLACIÓN

45. Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, para los años de 1986 a 1996. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el mes de diciembre de cada año.
46. Ley de Coordinación Fiscal.
47. Ley de Ingresos de la Federación, para los años de 1986 a 1997. Publicad en el Diario Oficial de la Federación el mes de diciembre de cada año.
48. Ley del SAT.
49. Ley y Reglamento sobre Petróleo (Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo y su Reglamento). Reimpresa por 3a. vez por Reformas en el Diario Oficial de la Federación del 13 de noviembre de 1996. Ed. Andrade.