



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADA EN ECONOMÍA

PRESENTA

LUCIA MARGARITA LEAL COBOS

DIRECTOR DE TESIS:
DR. ÁNGEL DE LA VEGA NAVARRO



CIUDAD UNIVERSITARIA

MEXICO, D.F

Noviembre, 2013



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.



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.

AGRADECIMIENTOS

Primeramente a Dios por siempre escucharme y cuidarme a través de mis padres, quienes me otorgaron esta oportunidad y por su apoyo incondicional en todos los aspectos de mi vida.

A mis hermanos, Carlos Daniel, Diana A. y Diana G por cuidar de mí y siempre motivarme a sacar adelante este sueño. A Juan Carlos y mi sobrino, José David por ser el faro de luz en mis momentos oscuros.

A mis padrinos, por apoyarme y quererme a pesar de todo, además de siempre aconsejarme para ser una mejor persona. A mi tía Margarita por siempre estar para mí y por nunca juzgarme.

A la Universidad Autónoma de México y la Facultad de Economía, por brindarme la oportunidad, los conocimientos y la excelencia como profesionista.

A mi director de tesis el Dr. Ángel de la Vega por su amabilidad y los extensos conocimientos que me brindo, además del apoyo, los comentarios y las correcciones que permitieron la realización de esta investigación.

A mis sinodales, Mtro. Ramón Carlos Torres Flores, Mtra. Rosalba Mercado Ortiz, Mtro. Jaime Ramírez Villegas y Mtra. Karla Guillen Maqueda por sus valiosas aportaciones a este trabajo.

A mi amiga Karla por siempre estar a mi lado, en esta amistad incondicional que espero, dure por siempre.

Y por último, a mis compañeros del “Taller de Economía y Políticas Energéticas y ambientales” del Posgrado de Economía, por los conocimientos compartidos de cada una de sus investigaciones que ayudaron a enmarcar mi tema de investigación.

INDICE

Introducción General.....5

Capítulo I. Evolución del sector petrolero mundial y sus cambios recientes.

Introducción.....13

1.1. Enfoque General del Sector Petrolero

1.2. El Mercado Internacional de Petróleo

1.3. Escenario Actual del Sector Petrolero Internacional

1.4. Hechos y Tendencias Recientes que Caracterizan la Evolución de los Hidrocarburos en México

1.5. Situación Actual del Sector Petrolero Nacional

Conclusiones.

Capítulo II. Estructura y Organización de la Industria Petrolera en México

Introducción.....36

2.1 Historia, Constitución, Estructura y Organización de PEMEX como Empresa

2.2 Causalidad y Propósito de PEMEX en el Sector Energético Mexicano

2.3 Análisis del comportamiento de PEMEX en el mercado de hidrocarburos

2.3.1. Planes de Negocios, Proyectos Estratégicos y Administrativos de PEMEX.

2.4 Situación Actual de PEMEX en México

Conclusiones

Capítulo III. Reformas de Política Fiscal en el Sector Petrolero en México

Introducción.....62

3.1. Formulación e Implementación de Política Fiscal en Países Productores de Petróleo

3.1.1. La Política Fiscal en el Sector Petrolero Mexicano

3.2. El Sector Público en la Industria Petrolera Mexicana

3.2.1. Ingresos y Gastos del Gobierno Federal.

3.3. El Régimen Fiscal de PEMEX. Entorno Actual.

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

3.4. Las Reformas Energéticas en el Sector Energético Mexicano

3.4.1. La Reforma Energética de 2005. Modificaciones al Régimen Fiscal Petrolero

3.4.2. La Reforma Energética de 2008. Modificaciones al Régimen Fiscal Petrolero

3.5. Resultados de la Reformas en el Sector Petrolero: El Régimen Fiscal Actual de PEMEX

Conclusiones

Capítulo IV. Propuesta de Reforma en el Régimen Fiscal de Petróleos Mexicanos

Introducción.....94

4.1 Principales Resultados del Régimen Fiscal Actual de PEMEX

4.2 La Administración Fiscal de SHCP en PEMEX

4.3 Problemática y Deterioro de Petróleos Mexicanos

4.4 La Reforma Energética en 2012

4.5 Propuesta General de Reforma en el Régimen Fiscal de PEMEX

4.5.1 Propuesta Personal de Reforma Fiscal. Justificación

Conclusiones

Conclusiones y Recomendaciones Finales.....122

Bibliografía.....128

INTRODUCCION GENERAL:

Desde su descubrimiento, el petróleo ha sido un componente importante para el desarrollo tecnológico y económico del mundo y en la actualidad sigue siendo vital para sectores, como el transporte y la industria. Los nuevos descubrimientos de shale gas/oil han cambiado el panorama energético mundial, en donde el dinamismo de la industria petrolera no ha perdido su fuerza.

En México, la industria petrolera desde su expropiación, ha sido un factor sumamente importante en la economía, en particular, en el crecimiento del país, Petróleos Mexicanos, la empresa estatal más importante del país, encargada de la exploración, explotación, producción, distribución, transporte y venta de hidrocarburos en territorio nacional, sigue siendo la que aporta más de la tercera parte del ingreso federal, a costa de su propio crecimiento y controlada por el gobierno, mediante el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) ha mostrado deficiencias para marcar la pauta dentro de las cadenas productivas del sector petrolero.

En la actualidad, la industria petrolera en México, y su principal componente PEMEX, muestran situaciones de baja competitividad, niveles de producción que no alcanzan a cubrir la demanda interna de energéticos, a pesar del alto precio del crudo, las ventas de la empresa son destinadas casi en su totalidad al gasto corriente. La excesiva carga fiscal ha aumentado por la aplicación de una política económica, que determinó, desde los ochenta el rumbo de la empresa y del país, donde el petróleo formo parte importante de las exportaciones, y la mayoría de los ingresos por ventas al exterior servirían para compensar y sustentar los huecos fiscales dentro de las finanzas públicas.

Esta situación constante dentro de los diferentes periodos de la economía mexicana, ha hecho que la renta petrolera sea despilfarrada, sin contribuir al desarrollo de infraestructura, inversión en sectores estratégicos e investigación tecnológica necesarios para el mantenimiento y crecimiento de la propia industria, lo que ha conducido a PEMEX a obtener resultados negativos desde 2008,

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

cargadas de discrepancias administrativas, tensiones políticas y con pérdidas millonarias en sectores como la refinación y la petroquímica, donde las ganancias obtenidas por la extracción y venta de petróleo crudo menos los impuestos por derechos y aprovechamientos dejan un saldo insuficiente para mantener a flote la plataforma de producción, que desde 2004, se ha reducido en 1 millón de barriles diarios (Mbd) situándose en 2012 en 2.5 Mbd.

El objetivo general de esta investigación es mostrar que el régimen fiscal aplicado en la industria petrolera es restrictivo, regresivo y altamente confiscatorio, y si bien no es la única razón del deterioro del sector es una de las principales causas. Así, para mejorar el desempeño financiero del sector petrolero es necesaria una reforma fiscal que reduzca las obligaciones fiscales y que permita a Petróleos Mexicanos como empresa, mayores recursos y una mejor administración de éstos, para así poder demostrar competitividad, crecimiento y un comportamiento económico sustentable que ayude al crecimiento económico del país y agudice la participación del sector en los demás sectores productivos.

El control total de los recursos que genera PEMEX por concepto de ventas de bienes y servicios que no tienen naturaleza tributaria, pueden ser usados en reinversión productiva en sectores de gran productividad -como la exploración, refinación y producción de petrolíferos- para asegurar el abasto energético del país, que contribuya a mejorar los niveles de vida, el desarrollo tecnológico y la competitividad en México, el cual cuenta, con una disposición de recursos que facilitarían esa tarea.

Considerando las diferentes reformas en la industria petrolera, nos damos cuenta de que han sido insuficientes, y no han detonado el potencial productivo que alguna vez tuvo PEMEX, a pesar de obtener ingresos de 1, 646,912 millones de pesos, no se redujo la carga administrativa y los pasivos laborales que junto con los gastos de administración de la paraestatal han agravado la situación financiera de la empresa y con ello su patrimonio. Los factores históricos e institucionales en México en lo relacionado con la energía continúan representando un elemento

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

negativo en la cohesión social y no han permitido activar ni fortalecer al sector petrolero nacional.

Para poder brindar una propuesta de reforma fiscal en Petróleos Mexicanos es necesario desarrollar temas importantes como el entorno actual del mercado petrolero internacional, por ello, el **Capítulo I** de esta investigación se enfoca en analizar la evolución del sector y sus cambios recientes a fin de establecer que este sector necesita de constantes flujos de capital, tecnología, etc., y éstos han generado cambios importantes en el panorama energético internacional.¹ El principal tema en este apartado es el de mostrar que a pesar de las crisis generadas por la volatilidad de los precios del petróleo, varios países, siguen apostando por un modelo energético basado en el petróleo.

El comportamiento de grandes empresas petroleras nacionales ha mostrado que su éxito, depende de la modernización de sus procesos productivos, de la diversificación de sus actividades y de una inversión suficiente que permita que estas empresas, de propiedad estatal, conocidas como las National Oil Companies (NOC's), sean clasificadas como las más productivas en el ámbito petrolero. Además de que la relación de estas empresas con el Estado es completamente diferente al de México, donde sus cargas fiscales son iguales a otras empresas dentro de la economía de cada país y la renta petrolera no es transferida al gasto corriente debido a las distorsiones que genera dentro del balance primario.²

Conociendo los flujos comerciales en el nuevo ordenamiento económico mundial, el papel de la OPEP, en la fijación de los precios del petróleo y de las

¹ En el caso de México, es el cambio de los flujos energéticos de EU, -el principal comprador de crudo mexicano- y su pronóstico de volverse autosuficiente en materia energética lo que debe detonar un cambio estructural en la legislación, regulación y en los modelos de producción del sector petrolero en el país.

² En el caso de Statoil, empresa petrolera estatal de Noruega, los ingresos petroleros son desviados a un Fondo de Estabilización, Ahorro y Financiación con el propósito de minimizar la volatilidad de los precios en el presupuesto de ingresos. El fondo petrolero noruego es visto como una herramienta para mejorar la transparencia en el uso de la riqueza petrolera, está completamente integrado dentro del presupuesto y tiene reglas operativas flexibles evitando problemas como el aumento del gasto, fractura en la política fiscal, en la gestión de sus activos, además de que algunos fondos crean un presupuesto dual reduciendo la transparencia y la responsabilidad en el uso de los ingresos petroleros. (Skancke, 2003)

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

empresas productoras de petróleo ha cobrado importancia ya sean empresas nacionales o transnacionales, las de capital privado son conocidas como International Oil Companies (IOC's). Un claro ejemplo es ExxonMobile, empresa petrolera y gasera, que tiene una estructura organizativa basada en globalizar sus negocios para dotar a la empresa de competitividad en el desafiante sector energético, y es considerada la primera a nivel mundial con utilidades de 417,200 millones de dólares en 2012 siendo la empresa más valiosa del mundo.³

La industria de hidrocarburos en México, quien en los últimos 25 años ha sido uno de los principales productores de petróleo en el mundo y uno de los principales abastecedores de EU, necesita una nueva organización, que tome como ejemplo a las empresas que ocupan los primeros lugares en competitividad y utilidades, quienes han diversificado su producción y que obtienen sus utilidades de actividades secundarias a la producción de crudo.

El caso de PEMEX dentro del escenario internacional, después de haber analizado la evolución del mercado internacional y la situación actual, es posible situar a México como productor, consumidor y exportador a nivel mundial.

En el **Capítulo II** se habla de la estructura y organización de la industria petrolera en México, a fin de analizar el desarrollo de la industria desde su expropiación en 1938, su evolución histórica, su constitución como empresa pública. Este apartado es vital ya que permite establecer la relación del Estado con PEMEX y la condición actual de la empresa a causa de las diversas crisis en la economía mexicana y la intervención estatal en su funcionamiento dentro de los demás sectores productivos del país.

Se demuestra la causalidad y el propósito de PEMEX dentro del sector energético, sus niveles de productividad, las capacidades de refinación, entre otras variables, a fin de determinar el comportamiento de la empresa dentro del mercado de hidrocarburos. Este capítulo sostiene la hipótesis de que la relación del Estado

³ Además de la producción de productos petroquímicos, y de cotizar en la bolsa, opera instalaciones o productos de mercado en la mayoría de los países del mundo y de la prospección de petróleo y gas natural en seis continentes. <http://www.exxonmobil.com>

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

con PEMEX es unilateral, que las condiciones actuales de la empresa muestran baja competitividad a causa de la alta intervención del gobierno en las decisiones de la empresa, que merman su capacidad de inversión y enfocan los recursos y políticas a solo a mantener la plataforma petrolera dejando a lastre las demás actividades del sector.

Para el tercer apartado, **Capítulo III** analiza y expone el marco teórico de los ingresos y gastos del sector público para ubicar a PEMEX como principal contribuyente. Además de analizar las reformas de política fiscal en el sector petrolero primero estableciendo teóricamente la implementación de las bases del Estado Mexicano: la influencia del gobierno, la política fiscal y los ingresos tributarios.

El objetivo de este capítulo es el de sentar las bases teóricas de las finanzas públicas en lo referente a la teoría del ingreso y el gasto, para facilitar el análisis del régimen fiscal de Petróleos Mexicanos, en donde, desde 1939, la carga impositiva ha sido modificada de 11.3% de participación de los impuestos y derechos en el ingreso de sector público, a 33.8% en 2012. Se detalla el régimen fiscal de PEMEX, en cuanto a los derechos, impuestos y los aprovechamientos a los rendimientos excedentes (ARE) además de su destino a los diferentes Fondos de Estabilización.

Parte de la importancia de este apartado es la del análisis de las reformas energéticas en el sector a través de varios periodos, en especial la de 2008⁴ y sus resultados en el régimen fiscal, las modificaciones y adiciones de derechos extraordinarios. Esto, con el fin de sostener que el esquema fiscal aplicado a PEMEX es excesivo y que con las reformas se han adicionado u modificado derechos extraordinarios sin reducir la carga fiscal. Lo que le generó a la empresa,

⁴ No obstante, la Reforma de 2008, si bien no redujo la carga fiscal mejoro algunos aspectos como: los Contratos Integrales de Exploración en actividades “upstream” que se licitaron hasta 2010 en los campos activos de Chicontepec y en aguas profundas del Golfo de México y solo en la subsidiaria de Exploración y Producción (PEP); aumentó las responsabilidades de la Comisión Reguladora de energía (CRE) y se creó la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) para regular la exploración y extracción de carburos de hidrógeno, las actividades de proceso, transporte y almacenamiento.

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

altos costos de extracción, baja competitividad, insuficientes recursos para que la empresa opere, llevándola a un esquema de endeudamiento.

Todo esto permitirá, probar que la situación fiscal de la empresa es insostenible y que las reformas propuestas con anterioridad a 2008 han sido insuficientes, por lo que es necesario un nuevo cambio en la estructura fiscal de PEMEX.

En el último apartado, el **Capítulo IV**, después de analizar los resultados de las diferentes reformas en el sistema fiscal, considero que una reducción en el régimen fiscal, permitiría una mejor gestión de los ingresos petroleros, tanto para la empresa como para reducir paulatinamente la dependencia de las finanzas públicas a los ingresos petroleros. Y así reducir el riesgo al que los ingresos presupuestales se exponen por la volatilidad de los precios del crudo. La propuesta de manera general, gira en torno a una reducción de la carga fiscal de Petróleos Mexicanos.

Esta propuesta se complementa con una *Reforma Hacendaria Integral*; la *corrección estructural de los principales tributos*; generar *similitud en los objetivos políticos y legislativos* de ingreso público; *modificar la organización de la industria petrolera* en el país. Como contribución propia a este trabajo estudio a detalle el *Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros*, y el uso de los excedentes petroleros, los cuales podrían reinvertirse en la *industria de refinación* para aumentar la capacidad de producción e invertir en la construcción de refinerías de tratamiento de crudo pesado y petroquímica secundaria para alentar a los sectores *de petroquímica secundaria y gas*.

Aunado a esto propongo aumentar la participación e inversión en la *modernización del sistema de transporte de refinados* primarios o productos de petroquímica secundaria; recuperar la *investigación científica y técnica* en materia energética aumentando las inversiones al Instituto Mexicano del Petróleo para que vuelva a generar innovaciones tecnológicas y concentre el talento científico del país, explorar y evaluar las opciones del *gas shale o de lutitas*, cuya explotación en el mediano plazo detonaría el desarrollo de la industria y por último estudiar a fondo

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

una modernización de la empresa que promueva las “*joint-ventures*” en sectores que la requieran, incluyendo la exploración y producción. Fundamentando las ventajas y desventajas. El Gobierno, industria e iniciativa privada deben de desarrollar un modelo para el desarrollo de infraestructura y tecnología.

Con estos puntos en general considero que la industria petrolera en México mejoraría sus niveles de productividad, que el régimen fiscal ha limitado sus oportunidades de crecimiento y limitó el desarrollo de sus inversiones. Es primordial la coordinación de las instituciones encargadas de controlar a PEMEX, para que se trabaje en el beneficio de la empresa, de las finanzas públicas y del país. Debe de haber coherencia en las decisiones de reforma en el sector energético por parte de la SENER, la SHCP, el Congreso, que se trasformen en decisiones efectivas y de beneficio para la empresa y todos sus organismos subsidiarios. En general se debe modificar la estructura del sector y la intervención del Estado en la industria petrolera.

Por lo que el motivo de este trabajo es demostrar que *con un mejor tratamiento fiscal, PEMEX podría mejorar su situación dentro de la industria, al poder contar con más recursos facilitaría su modernización y la transición de la precaria situación actual a una mejora en su productividad, al aumentar las inversiones en los sectores de exploración, refinación que han mostrado ser el éxito de aquellas compañías que han dominado el mercado petrolero internacional que han diversificado su matriz de producción y ofrecer productos desde aceites hasta servicios tecnológicos para la exploración.*

Además de que no se debe de rechazar sino estudiar con detenimiento la posibilidad de *inversiones conjuntas* (pública-privada) para el desarrollo de proyectos, como ya se ve en los Contratos Integrales, en los demás organismos subsidiarios de la empresa. Y permitir el acceso a nuevas tecnologías aportadas por la industria petrolera privada y que sea controlado por la empresa.

Todos estos puntos se reflejarían de manera positiva en la forma en la que se conduce la industria no solo a nivel nacional, la modernización de PEMEX

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

permitiría una mejor relación como empresa dentro del mercado internacional y con empresas ejemplo ya sean de propiedad privada o estatal, esta mejora en la relación generarían vínculos que le permitan la cooperación e intercambio de tecnología, inversiones, capitales entre otros beneficios. Permitiría desarrollar una empresa petrolera integrada dominante y manejada con criterios comerciales y empresariales y con una identidad nacional. La aplicación de estas propuestas, apoyarían la evolución y la transición de PEMEX a una empresa confiable, redituable y de alta productividad en la visión empresarial de la industria petrolera mundial.

CAPÍTULO I. EVOLUCIÓN DEL SECTOR PETROLERO MUNDIAL Y SUS CAMBIOS RECIENTES.

Introducción.

El propósito central de este capítulo es establecer las condiciones en las que se creó la industria petrolera desde sus orígenes, de cómo se formaron las compañías petroleras en el mundo, los flujos comerciales, los niveles de oferta y demanda, los precios, entre otros.

Además de determinar la importancia que tiene este sector a nivel nacional e internacional a través de un análisis temporal e histórico del sector petrolero, que ayude a caracterizar y ubicar a Petróleos Mexicanos dentro del escenario petrolero internacional como la empresa más grande en México, dentro de un sector dinámico, que necesita reformas fiscales que permitan su transformación interna y su transformación como empresa única encargada del suministro oportuno y confiable de las necesidades energéticas del país.

De esta manera, se entiende como sector energético, al conjunto de actividades destinadas a la producción, transportación, innovación, manejo y venta de los productos y servicios energéticos que genera un país. El sector energético es un eslabón muy importante dentro de las cadenas productivas y el principal motor del desarrollo económico de la mayoría de los países, incluyendo México.

La producción de energía a nivel mundial, en especial del petróleo, se ha convertido en un factor determinante para el crecimiento y desarrollo de la economía mundial, debido a la existencia de grandes yacimientos, a la capacidad para transformarlo en otros tipos de energéticos, a la innovación tecnológica para su uso y como instrumento de control para fines políticos de países productores hacia los grandes países consumidores del hidrocarburo.

La relación entre los países productores y consumidores de petróleo se determina por el nivel de producción y los precios establecidos dentro del mercado

y juntos juegan un papel fundamental en el crecimiento económico debido a la relación que tienen con variables macroeconómicas⁵, el efecto de los precios del petróleo encaminan a las economías ya sea a crisis o a recesiones. (Krugman y Obstfeld, 2001)

El sector como tal, sufrió de diversas transformaciones derivadas de cambios geopolíticos, crisis y reestructuraciones de las compañías encargadas de la extracción y producción de petróleo alrededor del mundo. Dichas transformaciones modificaron el mercado internacional de petróleo, que tiene que lidiar con la constante volatilidad de los precios del crudo que en mayor y menor medida, dependiendo del caso, aceleran o reducen la capacidad económica de los países productores de emerger de una caída en los niveles de producción y exportación de crudo.

El crecimiento mundial de la población y su nivel de consumo energético, marcó la tendencia en la evolución de la industria, que a la fecha sigue siendo el petróleo crudo y sus derivados la principal energía demandada de todas las economías del mundo. El progreso del sector petrolero cambió el mapa energético mundial, uno de los principales ejemplos es el resurgimiento de la extracción y producción petrolera y de gas en EU; el declive de la energía nuclear en Alemania; Francia y Japón; el crecimiento del uso de energías limpias como la solar, la eólica, entre otras y la expansión del uso del gas no convencional.

1.1. Enfoque General del Sector Petrolero

Dentro de la clasificación de los combustibles fósiles, los más utilizados son el petróleo, el carbón y el gas natural. Estas sustancias son extraídas de la corteza terrestre y, si es necesario, refinadas para convertirse en productos adecuados,

⁵ Como el aumento en los precios de los países productores, que significan más ganancias para los mismos, pero el efecto en los países consumidores es el contrario ya que aumenta el precio de los insumos y el índice general de precios, lo que incrementa los costos de producción, disminuyen los salarios reales y el desempleo, generando un desincentivo en la demanda de petróleo, aumentando el déficit en la cuenta corriente lo que reduce la inversión, se aplican políticas contraccionistas por parte de los gobiernos afectados a causa de la insuficiente recaudación de impuestos lo que genera un déficit fiscal, los bancos centrales entran en acción incrementando las tasas de interés, se modifican los tipos de cambio, teniendo como resultado final la caída del producto nacional.

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

como la gasolina, el gasóleo y el queroseno. Algunos de esos hidrocarburos pueden ser transformados en plásticos, sustancias químicas, lubricantes y otros productos no combustibles.

Desde los años cincuenta hasta los setenta, los hidrocarburos se consolidaron como el energético de uso más generalizado a nivel mundial, debido a que su oferta fue abundante y barata, así como sus múltiples ventajas, puesto que permiten la elaboración de diversos combustibles y de gran variedad. La energía de origen nuclear y la hidroeléctrica tuvieron avances después de la segunda guerra mundial, sin embargo, su contribución absoluta ha permanecido relativamente baja en comparación con los hidrocarburos.

El panorama energético mundial evolucionó hacia una creciente dependencia del petróleo y, simultáneamente, se desarrollaron patrones de consumo que propiciaron su uso excesivo. Desde el conflicto armado del medio oriente de los años 1973-1974, se propiciaron transformaciones en el balance energético mundial, que se identificaron con aumentos en los precios internacionales del crudo en los años de 1979-1980. El cambio más importante provino del lado de la demanda, ya que los países industrializados implementaron una política de ahorro de energía y diversificación de fuentes de suministro, cuyos resultados fueron prometedores en cuanto a la importancia de mantener la sustentabilidad de los recursos naturales y del medio ambiente.

Después de los ochenta, el petróleo seguía siendo el energético más demandado, los conflictos políticos entre Irak y Kuwait provocaron una fuerte subida de precios seguida de una reducción, para recuperarse a finales de los noventa y hasta el 2008 donde los precios cayeron significativamente para repuntar en 2009 y hasta el 2011 a causa de los disturbios en Medio Oriente.⁶

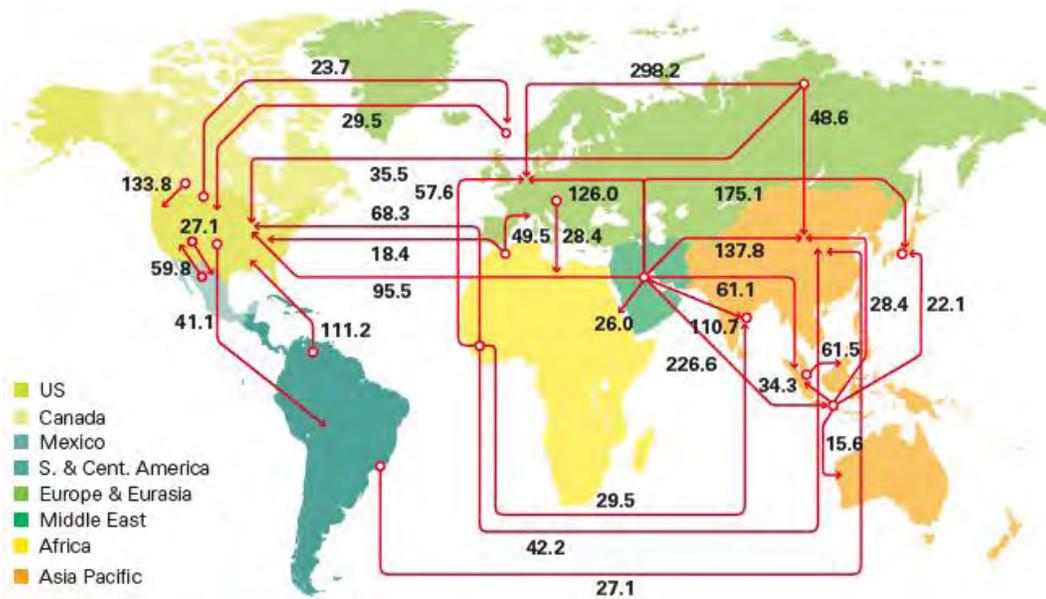
La Figura 1.1, muestra los flujos comerciales entre regiones y el nivel de consumo de los principales países productores y consumidores de petróleo en

⁶Las caídas del precio internacional de petróleo, registraron un crecimiento neto de la producción de 1.2 Mbd en 2011 de países como Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait e Irak, que compensaron la pérdida del suministro en Libia.

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

donde se observa que México, sostiene un flujo comercial de hidrocarburos bilateral con EU, exportando 59.8 toneladas de crudo e importando 27.1 toneladas de refinados. Se observa que fuera del medio oriente la producción de crudo se mantuvo sin cambios importantes, con aumentos en EU, Canadá, Rusia y Colombia compensando la disminución continua de Reino Unido y Noruega. (BP. 2012)

**Figura 1.1 Flujos Comerciales en el Mundo 2011
(Millones de Toneladas)**



Fuente: BP Statistical Review of World Energy. Junio, 2012

1.2 El Mercado Internacional de Petróleo

Desde los años veinte hasta principio de los setenta, el sistema de comercialización internacional del petróleo fue dominado por un cártel, integrado por siete compañías petroleras multinacionales altamente integradas⁷, que funcionaban como un oligopolio, controlaban la producción, el precio del petróleo y se protegían de la entrada de nuevas empresas al mercado. Durante este periodo de tiempo estas empresas controlaban la producción de crudo. El flujo internacional de petróleo solo circulaba en un circuito cerrado de canales internacionales de

⁷ Standard Oil Company of New Jersey (EXXON); Standard Oil Company of California (SOCAL); Mobil Oil; Gulf Oil Company; Texaco Oil Company; British Petroleum Company (BP); Royal Dutch Petroleum Company and Sell Transport Trading (SHELL) (60% Holandesa y 40% Británica).

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

acuerdo a los intereses del cártel, el cual, realizaba contratos a largo plazo con precios cotizados por estas compañías.

Fue en los años cincuenta cuando surgió el “mercado libre” del petróleo, siendo éste el principal hidrocarburo producido y consumido por la población mundial. Esto, junto con la desintegración del sistema que establecieron las entonces grandes compañías petroleras, permitieron que a principios de los años sesenta se dieran grandes cambios en la estructura de la industria petrolera internacional, en el balance de la energía global, en la oferta y demanda de petróleo y en las políticas económicas gubernamentales.(Garza, 1994)

La apertura del mercado energético, determinó la estructura mundial del mercado petrolero, que se dio al término de la segunda guerra mundial, los países productores de petróleo al percibir la importancia del petróleo, intentaron obtener beneficios a través de su exportación. Por lo que en 1959, debido a la disminución de los precios del petróleo y de los ingresos de algunos países exportadores de petróleo, junto con la entrada de empresas nacionales y privadas que favorecían a los países consumidores; se formó una asociación que fortaleciera su poder sobre los recursos energéticos naturales -petróleo y gas natural- conformándose, así, la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).⁸

En 1970 a causa del incremento en el precio del crudo, aumentaron las actividades de exploración y producción, por lo que Nigeria e Irán acrecentaron su suministro, el cual, no fue suficiente. Para 1973, en el marco del conflicto árabe-israelí un subgrupo de la OPEP integrado por varios Estados Árabes, disminuyeran su producción y suspendieran el abastecimiento de petróleo a EU y Holanda por ser aliados israelitas. En términos generales el precio de los energéticos aumentó

⁸ La *Organization of the Petroleum Exporting Countries*, OPEC, fue creada en 1960, a raíz de la Conferencia de Bagdad, por cinco países, a los cuales, más tarde se unieron ocho países más. Su objetivo es la coordinación y unificación de las políticas petroleras entre los países miembros a fin de fijar precios justos y estables del petróleo. Los países miembros de la OPEP son: Arabia Saudita, Irán, Irak, Kuwait y Venezuela (1960); Qatar (1961); Indonesia y Libia (1962); Emiratos Árabes Unidos (1967); Argelia (1969); Nigeria (1971); Ecuador (1973) y Gabón (1975).

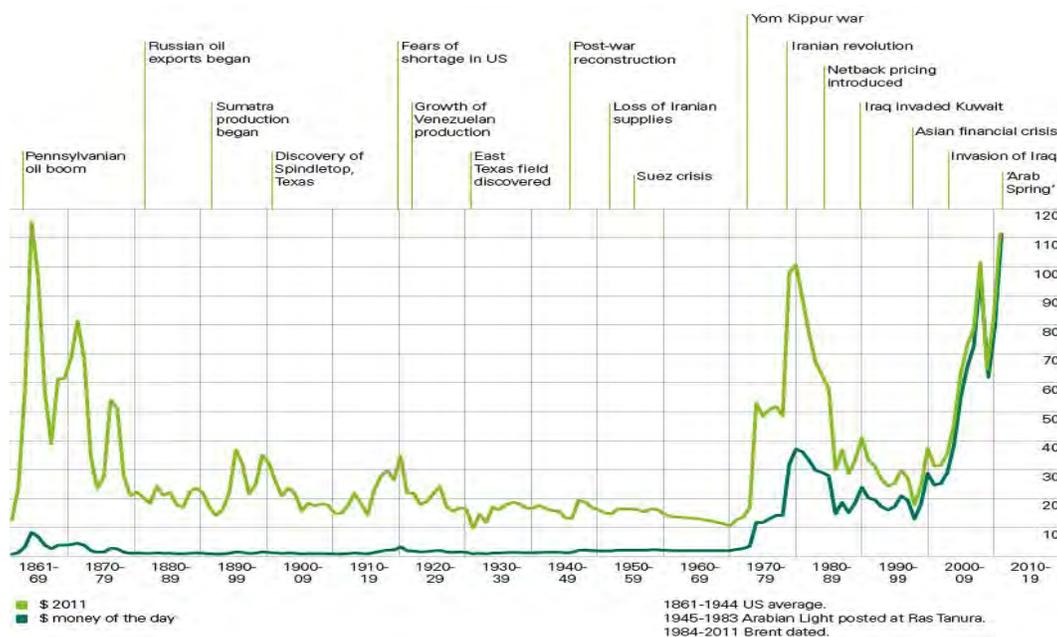
“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

aproximadamente 256% de 1973 a 1975 desencadenando la primera crisis petrolera de escala mundial.

Los principales cambios que experimentó la industria petrolera internacional fueron las modificaciones en términos de la distribución de su propiedad -en donde se establecieron contratos de explotación y producción de empresas fuera de su territorio- y de las estructuras del mercado, dando importancia por su función, su volumen y su repercusión política a los mercados petroleros de presentes y de futuros. Dichos eventos, determinaron el nivel absoluto de los precios del petróleo y los mecanismos que determinaban su fijación y surgieron nuevos productores y consumidores de petróleo que comerciaban fuera de los canales de cártel.

Los eventos que determinaron el comportamiento de los precios fueron los que se muestran en la grafica 1.2 del periodo de 1861 al 2019, donde destacan los descubrimientos en EU, Rusia, las post guerras, el aumento en la producción de Venezuela, las perdidas en las reservas del medio oriente -en especial de Irán y su invasión en Kuwait- la crisis financiera en Asia para terminar con el aumento en los precios pronosticada de 2010 a 2019.

Gráfica 1.2 Precios Petróleo Crudo 1861-2011 (dólares por barril)



Fuente: BP Statistical Review of World Energy. Junio, 2012.

Este incremento en los precios se debió a la llamada *Arab Spring* o primavera árabe, también llamada Revolución Democrática Árabe, en donde muchos de los principales productores mundiales de petróleo del Medio Oriente, han sufrido los disturbios populares, enfrentamientos políticos y civiles desde 2010 ocasionando un aumento en los precios del petróleo.

Tras la nueva conformación del mercado internacional de petróleo surgieron las National Oil Companies (NOC's), las compañías energéticas de propiedad estatal, más influyentes y principales actores en los niveles de producción y reservas mundiales de petróleo crudo, provenientes de países no miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y son:

- ☑ ***Saudi Aramco***, de Arabia Saudita y poseedora del 25% de las reservas mundiales de crudo, es la compañía petrolera estatal más exitosa del mundo, ya que suministra más de 10% de la demanda mundial de petróleo. En 2012, la compañía contaba con reservas de petróleo de 260 Mbd (el mayor del mundo), sino que también poseía 282.6 trillones cúbicos de reservas de gas natural (el cuarto más grande en el mundo). Opera refinerías, en el mercado petrolero internacional, y la distribuye a nivel nacional. Saudi Aramco está consolidada como empresa global de petróleo y químicos e invierte en refinerías, marketing y negocios de distribución en otros países, como China, Japón, Corea del Sur y los EU. La empresa exporta el 55% de su petróleo al Lejano Oriente. Además de ser la propietaria de la mayor red de hidrocarburos del mundo, conocida como *Master Gas System*.
- ☑ ***Gazprom***, de Rusia, está encargada de la exploración, producción, transporte, almacenamiento y procesamiento de petróleo, gas natural y condensados, además de la generación de energía eléctrica. Tiene la reserva de gas natural más grande del mundo con 18% de las reservas de gas y produce el 15% de gas natural y 5% de gas licuado. La compañía es propietaria de la red de transporte de gas más grande del mundo el *Unified Gas Supply System of Russia* con una longitud de más de 161,000 km. Esta compañía ha estado involucrada en una disputa por precios del gas con

Ucrania y en un debate con China y Japón sobre la instalación de ductos en Siberia. Asimismo, se quedó con la participación mayoritaria de Royal Dutch Shell en el proyecto de gas natural Sajalín II. Gazprom ha incrementado su influencia mediante acuerdos en Asia central. En cambio, ha enfrentado obstáculos que limitan su acceso al mercado europeo;

- ☑ **CNPC**, de China, conocida como *China National Petroleum Corporation*, es una empresa estatal consolidada como productora de petróleo y gas; tiene una participación de 88% en su subsidiaria, *PetroChina*, quien es la más grande y la que ha tenido mayor proyección internacional. PetroChina tiene la mayor parte de sus activos foráneos en asociación con su empresa matriz y opera en cerca de 20 países, desde Azerbaiyán hasta Ecuador. CNPC mantiene el control sobre las controversiales inversiones en Sudán. La compañía también opera algunas refinerías mayores y una extensa red de oleoductos de petróleo y gas en China (incluyendo el 70% de los oleoductos del país). Cuenta con una red de 18 mil estaciones de servicio en toda China. CNPC cuenta con más de 1,900 pozos de exploración y de las reservas probadas de más de 1 mil millones de toneladas métricas de equivalente de petróleo.;
- ☑ **NIOC**, *National Iranian Oil Company* de Irán, es uno de los pocos países de Medio Oriente con enorme riqueza en hidrocarburos que está abierto a inversiones de compañías extranjeras. Está asociada con compañías italianas, francesas, holandesas y noruegas y colabora con grupos chinos y rusos. NIOC produce más de 4.2 Millones de barriles de petróleo crudo equivalente (Mbpce) a partir de sus 137 millones de barriles de reservas. También dispone de gas natural en el lugar las reservas de más de 28.2 trillones cúbicos. Irán ha tenido poca actividad de exploración en los últimos 30 años, pero que está cambiando a medida que las empresas de varios países (entre ellos Francia, Italia, Malasia y el Reino Unido) han ignorado las sanciones del gobierno de Estados Unidos a firmar acuerdos de desarrollo. Sin embargo, South Pars, el yacimiento gasífero más grande del mundo, no ha sido aprovechado e Irán es un importador neto de gas;

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

- ☑ **STATOIL**, de Noruega, compañía estatal integrada de petróleo y gas. Statoil opera en 40 países, centrandó sus actividades de exploración, principalmente en la plataforma continental noruega, el Mar del Norte, el Mar Caspio, África Occidental, América del Norte y América del Sur. En 2010 Statoil informó reservas probadas de 5,300 Mpcce. Opera una red de más de 2,280 estaciones de servicio en Rusia, Escandinavia, Polonia y los Estados bálticos. (77% de estas estaciones se encuentran en Escandinavia). Statoil opera también tuberías de gas natural, el suministro de electricidad en Noruega y Suecia, y se dedica al desarrollo de energía verde (eólica y biocombustibles).
- ☑ **PEMEX**, de México, Petróleos Mexicanos, se encarga de la exploración, producción de petróleo y gas. Además de la distribución de gasolina a los motores de combustibles de automóviles en México, la compañía estatal de petróleo también alimenta la economía del país, que representan alrededor del 40% de los ingresos del gobierno mexicano y el 7% de sus ingresos de exportación. Las operaciones de la empresa integrada, se extienden por todo México, van desde la exploración y producción hasta la refinación y petroquímica. P.M.I. de PEMEX Filial de Comercio Internacional administra las operaciones comerciales de la empresa en el exterior. En 2011, PEMEX reportó que las reservas probadas estimadas fueron de 13.8 Mbpce. Ese año PEMEX estaba produciendo 3.7 Mbd de petróleo.
- ☑ **Pdvsa**, de Venezuela; encargada bajo mandato institucional, de la exploración y producción de petróleo en el país y fuera de él. Entre sus mayores activos internacionales está la empresa Citgo, en EU, de la cual es propietaria, la Ruhr Oil en Alemania, de la cual posee un 50% de acciones y la empresa Nynäs Petroleum en Suecia, en la cual tiene participación a partes iguales con la empresa petrolera de Finlandia, Neste Oil Corporation. Petróleos de Venezuela es la tercera empresa en el mundo en capacidad de refinación, capaz de procesar 3.3 Mbd de petróleo. Posee 24 refinerías en todo el mundo, 18 de ellas en el exterior y 6 en el país. Entre las instalaciones en suelo venezolano, destaca la segunda refinería más grande del mundo

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

después de la refinería *Jamnagar* en India: el *Complejo Refinador Paraguaná*, en el estado Falcón, con una capacidad de procesamiento de 940 mbd, así como las refinerías de Puerto La Cruz, con una capacidad de procesamiento de 200 Mbd y El Palito, que refina 130 Mbd. Desde el 2007, *Pdvsa* ha tomado el control de los proyectos para extracción de crudos pesados en la franja del Orinoco, donde se invirtieron 30 mil millones de dólares.

- ☑ **Petrobras**, de Brasil, encargada de la exploración, producción, refinación y comercialización de crudo, gas natural, productos petroquímicos, derivados, energía eléctrica, biocombustibles y otras fuentes renovables de energía. La fortaleza de Petrobras consiste en hallar y extraer petróleo en aguas profundas. Cuenta con más de 100 plataformas de producción, 16 refinerías, 30 mil kilómetros en ductos y más de siete mil estaciones de servicio. Nuestras reservas probadas suman alrededor de 14,000 Mbpce, con una perspectiva de duplicar la cifra en los próximos años con el descubrimiento de petróleo y gas en el área del presal. Desde 1953, cuando se creó la empresa, se buscó el desarrollo de tecnología para exploración y producción en aguas profundas y ultraprofundas, donde se encuentra más del 90% de sus reservas. El Centro de Investigaciones de Petrobras es el mayor de Latinoamérica y está en constante crecimiento. Esta empresa utiliza la experiencia obtenida en su país para realizar proyectos en la costa occidental de África y en el Golfo de México, donde opera el yacimiento de Cottonwood; y
- ☑ **Petronas**, empresa petrolera nacional de Malasia, que ha sido descrita como el modelo que otros quisieran seguir y figura entre los tres primeros exportadores de gas natural.⁹ Tiene una experiencia en la construcción

⁹ Gran parte del éxito de PETRONAS se puede atribuir a la capacidad de lograr un equilibrio entre ser una entidad de propiedad estatal y una organización comercial. Como una entidad de propiedad estatal, PETRONAS es responsable de la gestión efectiva del petróleo en Malasia y los recursos de gas, para añadir valor a este bien nacional y para garantizar el desarrollo ordenado y sostenible de la industria petrolera de la nación. Como una entidad de negocio, lleva a cabo operaciones de una manera prudente y orientada al mercado para competir eficazmente en el entorno empresarial global cada vez más exigente, mientras que maximiza la rentabilidad a sus accionistas. (www.petronas.com.my)

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

nacional y esto, junto con sus capacidades técnicas y operativas han permitido a Petronas que se acepte como el socio estratégico preferido de las empresas internacionales y los países en donde opera. Sin embargo, está en riesgo de quedar a la zaga de los consorcios petroleros de Qatar, Nigeria e Indonesia.

Estas empresas, de propiedad estatal, incluyendo PEMEX, controlan un tercio de la producción mundial de gas y petróleo y el 72% de las reservas de ambos hidrocarburos.¹⁰ En contraste con el nuevo cártel de empresas petroleras, mencionado con anterioridad, cuyo número se redujo a sólo cuatro durante la consolidación de la industria energética, en los años 90, (Exxon-Mobil y Chevron, BP y Royal Dutch Shell), éstas, producen alrededor de 10% del petróleo y el gas del mundo y concentran apenas 3% de las reservas.¹¹ Estas empresas cuentan con una gran capacidad para el desarrollo y adaptabilidad tecnológica, experiencia multipaís y recursos humanos de gran diversidad y capacidad atributos que las hacen sumamente capaces de enfrentar los retos que supone la propia industria.

Actualmente la OPEP controla aproximadamente el 48.1% de la producción mundial de petróleo¹² y el 80% de las reservas de petróleo¹³, siendo 66% solo de Medio Oriente. Su dominio en las exportaciones de crudo se sitúa en alrededor del 51%, además de concentrar la totalidad de la capacidad excedentaria de producción de petróleo del mundo. Las reservas mundiales probadas de petróleo a finales del 2012 alcanzaron los 1,668.9 billones de barriles suficientes para 52.9 años de producción global, en donde Iraq incremento sus reservas con 6.9 billones de

¹⁰ En los próximos 40 años, 90% del suministro de petróleo vendrá de países en desarrollo. Esto marca un gran cambio en los últimos 30 años, cuando 40% de la producción nueva era de naciones industrializadas, en su mayoría por grupos occidentales. (AIE, 2012)

¹¹ A su vez se creó un grupo de compañías independientes las cuales se conforman de compañías independientes no estadounidenses (Burmah Oil Company; CFP; Petrofina, etc.); compañías independientes estadounidenses (Continental Oil; Maratón Oil; Philips Oil Companies. Y compañías petroleras estatales (Ente Nazionale Idrocarburi, ENI).

¹² La Agencia Internacional de la Energía prevé que la producción de petróleo convencional de los países que no forman parte de la OPEP alcanzará su máximo alrededor de 2015. (IEA, 2010)

¹³ Las reservas probadas de petróleo de la OPEP se sitúan actualmente en 1,199.71 millones de barriles. http://www.opec.org/opec_web/en/data_graphs/330.htm

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

barriles y la OPEP sigue dominando con el 72.6% de las reservas totales. La región de Norteamérica cuenta con el 13.2% de las reservas mundiales.

Es necesario señalar, que el objetivo al mencionar las compañías petroleras anteriores, es el de establecer que *como empresas líderes entre las compañías energéticas mundiales su éxito se basa en la introducción de sus operaciones en nuevos mercados, la diversificación de sus actividades y la garantía de un suministro fiable.*

El lugar de PEMEX dentro de las empresas más importantes en el mundo, de acuerdo con sus ingresos y ganancias, en el 2012 es el lugar 34, por debajo de Petrobras y por encima de PDVSA, con un ingreso de 125,344 millones de dólares y unas ganancias después de impuestos de -7,358 millones de dólares como lo muestra el Cuadro 1.3 a continuación.

Cuadro 1.3 Empresas Petroleras Importantes a Nivel Mundial, 2012.

POSICIÓN MUNDIAL	EMPRESA	INGRESOS	GANANCIAS DESPUÉS DE IMPUESTOS
1	ROYAL DUTCH SHELL (Países Bajos)	484,489	30,918
2	EXXONMobil (EU)	452,926	41,060
4	BP (Gran Bretaña)	386,463	25,700
5	SINOPEC GROUP (China)	375,214	9,453
6	CHINA NATIONAL PETROLEUM (China)	352,338	16,317
8	CHEVRON (EU)	245,621	28,895
9	CONOCO PHILLIPS (EU)	237,272	12,436
11	TOTAL (Francia)	231,580	17,069
15	GAZPROM (Rusia)	157,831	44,460
17	ENI (Italia)	153,676	9,539
23	PETROBRAS (Brasil)	145,915	20,121
34	PEMEX (México)	125,344	-7,358
36	PDVSA (Venezuela)	124,754	2,640
40	STATOIL (Noruega)	119,561	14,055
49	LUKOIL (Rusia)	111,433	10,357
68	PETRONAS (Malasia)	97,355	21,915
83	INDIAN OIL (India)	86,016	882
90	REPSOL YPF (España)	81,122	3,049

Fuente: Fortune Magazine, Global 500. Our annual ranking of the world's largest corporations 2012.

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

La diferencia de PEMEX con las empresas descritas anteriormente es la forma de organización y el papel del Estado en las decisiones de producción y de presupuesto asignado, en los cárteles del negocio petrolero, se consiente la inversión extranjera, existe un alto grado de integración, que como empresas, les ha llevado a diversificar sus ventas, no solo con petróleo crudo y gas sino también con sus derivados más consumidos, como gasolinas, diesel y petroquímicos, lo que les ha permitido obtener utilidades muy superiores a las de los demás competidores.

Esta situación, demuestra que a pesar de sus grandes ingresos, la empresa, como una entidad de negocio, tras pagar los impuestos correspondientes, no obtiene ganancias, esto, debido al excesivo régimen fiscal en donde la participación de PEMEX dentro de las finanzas públicas es de 33.8% del ingreso total del gobierno federal, hipótesis fundamental de esta tesis, además, este planteamiento permite justificar algunos de los problemas de la empresa, que se han agravado en el tiempo y que representan los principales obstáculos para funcionar como una empresa petrolera de primer nivel en el mercado internacional de hidrocarburos y que esto se vea reflejado en la economía nacional.

1.3 Escenario Actual del Sector Petrolero Internacional

Las recientes tensiones geopolíticas, las especulaciones en torno al mercado petrolero, la lenta recuperación económica de varios países, las altas tasas de desempleo y los disturbios sociales ocurridos en Sudán, Siria y Yemen hicieron del 2012 un año de retos para los países productores de petróleo y sus consumidores a nivel mundial. El reto más grande al que se tuvo que enfrentar fue la incertidumbre económica global a causa de la crisis económica de la zona euro. Lo que significó para el sector petrolero una alta volatilidad en el primer trimestre seguido de una especulación en los precios internacionales de petróleo, una caída en la producción, para terminar el año con una parcial recuperación.

Después de la crisis financiera en 2007 el panorama energético, principalmente en el sector petrolero ha sido incierto. Las políticas y la tecnología han afectado la demanda de petróleo y el futuro del mercado a largo plazo, tales

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

como los descubrimientos recientes de gas shale¹⁴ y la reciente tecnología que permite la extracción de petróleo no convencional (Tight Oil) petróleo ligero en formaciones compactas y gas de esquisto, el llamado *Hydraulic Fracturing* o *Fracking*.¹⁵

Pese al crecimiento de las fuentes de energía de baja emisión de carbono, los combustibles fósiles siguen siendo predominantes en el *mix* energético mundial, apoyados por subvenciones que alcanzaron un valor de 523 000 millones USD en 2011, lo que supone un aumento de casi el 30% respecto a 2010. La subida de los precios del petróleo determina el monto de las subvenciones a los combustibles fósiles, que siguen estando mayoritariamente en vigor en Oriente Medio y el Norte de África, donde parece haberse perdido el impulso para su reforma. (IEA, 2012).

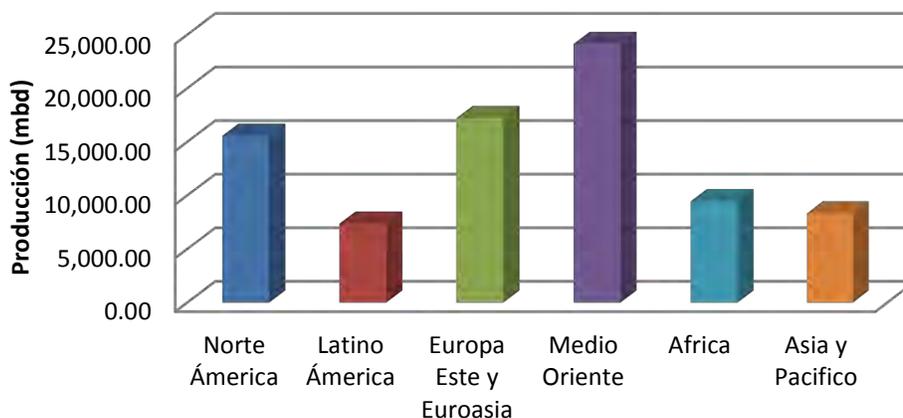
La grafica 1.4 muestra los niveles de producción de petróleo por regiones¹⁶, la cual creció en 2.2% con respecto a 2011, dicha producción fue encabezada por la zona de Medio Oriente con 28,270 mil barriles diarios (mbd), mientras que México que está considerada en la región de Norte América, apenas contribuyó siendo el tercer país productor con 2,547.9 mbd, debajo de EU y Canadá, con el 3.5% de la producción mundial con una variación de -0.7% con respecto al 2011. (BP, 2013)

¹⁴ El Gas Shale o Gas de Lutitas es también conocido como gas no convencional debido a su ubicación geográfica, bajo una zona de esquisto o roca esquistosa, es decir, roca porosa. Es un hidrocarburo en estado gaseoso. Este tipo de gas natural se extrae de zonas profundas donde abunda el esquisto, rocas de lutitas o argilitas ricas en materia orgánica. El interior del esquisto presenta baja permeabilidad, lo que impide su ascenso a la superficie. Por lo que fue necesario el descubrimiento de otro método de extracción. (Bolufer, 2011 en Ingeniería Química, pp. 60-65)

¹⁵ También llamada Fracturación Hidráulica es una técnica muy utilizada en varias naciones, principalmente en EU que posibilita y aumenta la extracción de gas y petróleo del subsuelo. El procedimiento consiste en la inyección a presión de agua -tratada con diversos químicos y arena- que amplíe las fracturas existentes en el sustrato rocoso que encierra el gas o el petróleo favoreciendo su salida al exterior. Esta técnica está presente en aproximadamente 60% de los pozos de extracción actualmente en uso, sin embargo existen desventajas técnicas, económicas y medio ambientales en su utilización, como la contaminación de los mantos acuíferos, la rápida declinación de los yacimientos entre otros.

¹⁶ Esta producción incluye petróleo crudo, Shale oil, arenas de petróleo y líquidos de gas natural que se recuperan separadamente. (BP, 2013)

**Gráfica 1.4 Producción de Petróleo por Regiones 2011
(Miles de Barriles Diarios)**



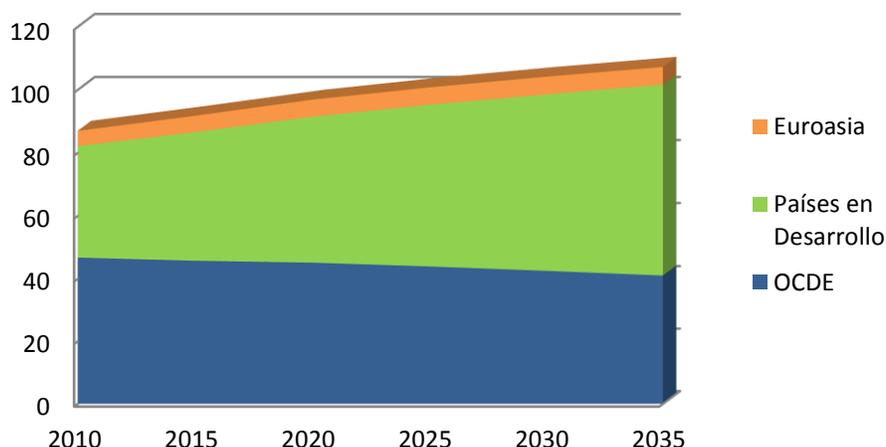
Fuente: Elaboración propia con datos del Statistical Review of World Energy, June 2013.

Las perspectivas de los mercados internacionales del petróleo dependen del éxito de Irak en la revitalización de su sector petrolero, ya que éste es el cuarto país con las mayores reservas de petróleo en el mundo, justo debajo de Venezuela, ambos miembros de la OPEP. Esto aunado a todos los nuevos desarrollos y políticas en las que la demanda mundial de energía crece más de un tercio en el periodo que va hasta 2035; China, la India y Medio Oriente representan el 60% del aumento.

La demanda de petróleo desde 1980 ha sido generada por el sector de transportes, en lo concerniente a gasolinas no solo para vehículos sino para la aviación y la navegación marítima; además del sector de agricultura, y el sector residencial y se espera, de acuerdo con el World Oil Outlook publicado por la OPEP, que para el periodo 2010-2035, como lo muestra la gráfica 1.5, la demanda global se incremente en un 54 por ciento. Se registra a largo plazo una disminución constante de la demanda en todas las regiones de la OCDE, donde se incluye México, mientras que el 87% del crecimiento de la demanda será principalmente de Asia.¹⁷

¹⁷ Si bien el aumento de la demanda crecerá principalmente en Asia, dicho incremento provendrá de China que pasara de un nivel de consumo de 7 millones de barriles diarios a 17 Mb/d para 2030. El

Gráfica 1.5 Demanda de Petróleo por Bloques 2010-2030



Fuente: World Oil Outlook, OPEC 2012.

La oferta de crudo a mediano plazo, durante el periodo 2011-2016 aumentará en 4 millones de barriles diarios (Mbd), principalmente derivados químicos¹⁸. El escenario del mercado internacional de petróleo no presenta cambios drásticos a corto plazo, el crecimiento del PIB a nivel mundial se estima en un promedio de 3.3% para 2013; sin embargo, a largo plazo 2035, los diferentes acontecimientos van a reconfigurar la estructura del mercado y quien va a determinar los precios del crudo y son Arabia Saudita de la OPEP y EU¹⁹ miembro principal de la OCDE, quienes, según las condiciones futuras de consumo, determinaran la oferta petrolera mundial. En el caso de México se plantea alcanzar una plataforma de producción de petróleo mayor que la actual en 2025 con lo que aumentará la producción a 3,315 Mbd de crudo. (SENER, 2010)

otro gran demandante será el Medio Oriente que crecerá a niveles de 3.5 Mb/d durante el mismo periodo, 2010-2030. (BP, 2013)

¹⁸ Tales como la pizarra bituminosa o lutitas bituminosas, que son rocas con suficiente materia orgánica para producir petróleo a través del proceso químico de destilación, principalmente en EU; las arenas petrolíferas en Canadá, y el petróleo crudo del mar Caspio y Brasil.

¹⁹ EU tiene una industria petrolera en manos de muchas empresas privadas tanto extranjeras como nacionales, esta condición es la que le ha permitido colocarse actualmente según la AIE dentro de los países con mayores reservas de crudo y gas en la región de Norteamérica debido a las constantes inversiones en desarrollo de tecnología.

1.4 Hechos y Tendencias Recientes que Caracterizan la Evolución de los Hidrocarburos en México

El comportamiento de las empresas que integran al sector petrolero desde inicios del siglo XX y hasta la actualidad, determina el nivel del suministro de energéticos para realizar las actividades productivas de la población, su calidad, sino también contribuye a proporcionar un mayor nivel de bienestar a la población, a encaminar el crecimiento económico y a darle un nivel mayor de competitividad al país en el entorno internacional.

En México el sector energético es fundamental para el desarrollo del país. El consumo de energía, en especial del petróleo, es importante en el crecimiento de las actividades económicas y en el producto nacional.

Enfocándose en la industria petrolera es sabido que el petróleo es un factor determinante para la consolidación de México como un Estado Nacional y como un país con una economía emergente y un desarrollo económico medio. El inicio del sector petrolero en México con dominación estatal se da en 1938, con la expropiación de la industria petrolera²⁰, creando una única compañía petrolera mexicana, PETROMEX, quien tenía el objetivo de regular el mercado de petróleo y sus derivados, además de satisfacer la demanda interna, lo que posteriormente sería Petróleos Mexicanos, PEMEX. (IMP, 2006)

Los principales objetivos de PEMEX eran los de aumentar las reservas y la producción de petróleo y sus derivados; diversificar la obtención de petrolíferos, construir ductos que conectaran los principales centros de actividades económicas y modernizar sus instalaciones con lo que se dio mantenimiento a las plantas

²⁰ Se declara expropiados por causa de utilidad pública y a favor de la nación, la maquinaria, instalaciones, edificios, oleoductos, refinerías, tanques de almacenamiento, vías de comunicación, carros-tanque, estaciones de distribución, embarcaciones y todos los demás bienes inmuebles de propiedad de las empresas: Compañía Mexicana de Petróleo El Águila, S.A., Compañía Naviera de San Cristóbal, S.A., Compañía Naviera San Ricardo S.A., Huasteca Petroleum Company, Sinclair Pierce Oil Company, Richmond Petroleum Company, California Estándar Oil Company, Compañía Petrolera el Agwi, S.A., Compañía de Gas y Combustible Imperio, Consolidated Oil Company, Compañía Mexicana de Vapores San Antonio S.A., Sabalo Transportation Company, Clarita, S.A., y Cacalilao, S.A. (IMP, 2006)

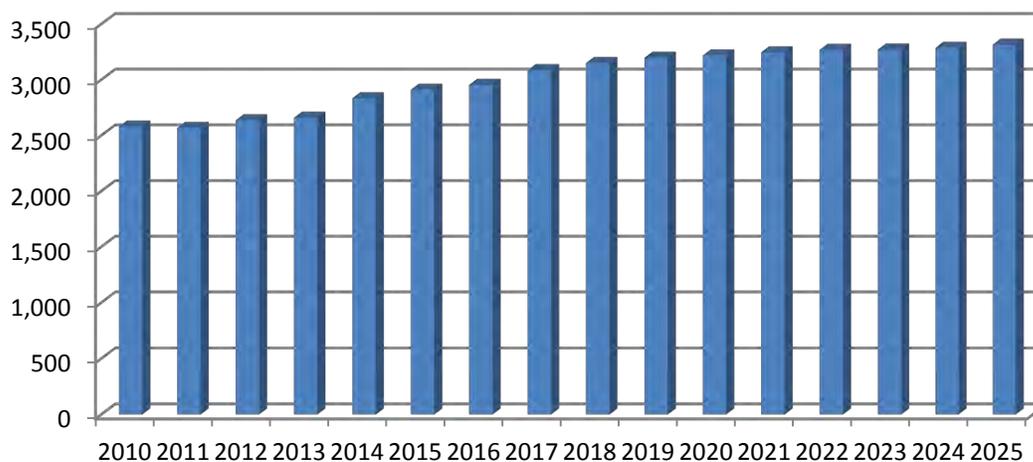
“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

refinadoras expropiadas, como a las tuberías, se adquirieron nuevas unidades de transporte para la distribución de hidrocarburos y se disminuyó el precio de los productos en el mercado interno.

Pese al aumento en la producción y las exportaciones petroleras, derivadas de nuevos descubrimientos y altos precios del crudo, el gobierno destina los recursos generados por PEMEX a compensar la baja recaudación tributaria debido al fracaso de llevar a cabo una reforma fiscal congruente, situación que acentuó la dependencia de los ingresos federales a los ingresos petroleros alcanzando más del 30% del total. Como consecuencia, PEMEX no ha podido disponer de fondos suficientes para una modernización integral ni para gastos de exploración de nuevos campos con potencial de desarrollo.

En la gráfica 1.6 se observa que la producción desde 2010 ha sido estable, y hasta 2016 se espera una plataforma de producción de 3 mbd, debajo del máximo histórico de la empresa.

**Gráfica 1.6 Prospectiva de Producción de Petróleo 2010 2025
(Miles de Barriles Diarios)**



Fuente: Elaboración con datos de Prospectiva del Mercado de Petróleo Crudo 2010-2025. SENER.

En actualidad existen nuevos yacimientos descubiertos: Navegante-1, Supremus-1 y Trión-1 que se añaden a las reservas petroleras de México. Durante el cuarto trimestre de 2012 se llevaron a cabo descubrimientos que ayudaron a corroborar el potencial petrolero en aguas profundas y en las cuencas del sureste,

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

entre otras formaciones geológicas. Con la terminación del pozo Kunah-1DL se obtuvo mayor información del campo Kunah, confirmando así el potencial gasífero en aguas profundas del proyecto Golfo de México B. Así mismo, los pozos Supremus-1 y Trión-1, ubicados dentro del proyecto Área Perdido y terminados en tirantes de agua mayores a los 2,500 metros de profundidad, permitieron ampliar el área de exploración de zonas de aceite de dicho proyecto. (PEMEX, 2013)

1.5 Influencia del Sector Petrolero Mexicano en el Mercado Internacional

El sector energético ha sido un jugador fundamental para el desarrollo de México en relación con el exterior, el comportamiento de los mercados energéticos internacionales define el alcance y las posibilidades de las decisiones de producción y consumo dentro del sector nacional e internacional. La nacionalización de la industria petrolera mexicana sirvió de ejemplo para otras empresas y durante la primera guerra mundial, la producción nacional de crudo fue importante para el mundo ya que era el principal abastecedor de EU, pero su influencia global fue decayendo paulatinamente.

Actualmente, la industria petrolera mexicana tiene presencia internacional, con la estructura corporativa de PMI²¹ en distintos países, avocada a actividades puramente comerciales, y la coinversión con Shell para operar una refinería en el Estado de Texas, la posición accionaria de PEMEX en Repsol quien es dueña de 9.8% de las acciones totales. El principal socio de PEMEX es EU a quien se le destina el 77% de las exportaciones, 16% a Europa y el 7% a otros países (PEMEX, 2012)

El sitio de México en el escenario global de los hidrocarburos se ubica con PEMEX como la 11^a compañía integrada a nivel mundial²², y en:

²¹ PMI Comercio Internacional, S.A. de C.V., es el organismo comercial de PEMEX en el mercado internacional. Con operaciones en todo el mundo, maneja las importaciones y exportaciones de crudo y derivados de PEMEX, abasteciendo diversos mercados alrededor del mundo. Busca establecer relaciones mutuamente benéficas con nuestros clientes, proveedores y socios comerciales en el mercado. <http://www.pmi.com.mx/onepage/public/pmi.jsp>

²² PIW Rank 2012, 7 de enero 2013, Petroleum Intelligence Weekly. En PEMEX en Cifras. Síntesis Operativa. Relación con Inversionistas, Mayo 2013.

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

- ☑ **Producción:** con una producción de 2,561 Mb/d en 2012 se sitúa en el tercer productor por la región de Norteamérica, con una aportación del 3.6% del total. De acuerdo con PIW Rank 2012 ocupa el 5º lugar a nivel mundial. Y el 17º en producción de gas.
- ☑ **Reservas:** con 12,170 Mbpce estimados en enero de 2013, aporta 0.7% de las reservas mundiales y ocupa el lugar 13º en reservas de crudo.
- ☑ **Consumo:** en el país se consumieron 89.7 millones de toneladas de petróleo, 62 de gas natural, 9.9 de carbón, 2.3 de energía nuclear, 8.1 de energía hidroeléctrica y 1.8 de energías renovables para un total de 173 Mbpce. Situándose en el lugar 13º en 2011.
- ☑ **Exportación:** en 2012 exportó 1,263 Mbd en el lugar 13, de los cuales 1,006 fueron a EU, 177 a Europa y 79 a Oriente con ganancias de 43,327 millones de dólares por un precio medio de 102.39 dólares por barril.
- ☑ **Refinación:** ha sido la insuficiencia principal del país en materia energética. Actualmente tiene una capacidad de refinación de 1,606 miles de barriles diarios (mbd) aportando le 1.7% del total mundial .en 2012 ocupa el lugar 13º en capacidad de refinación en el mundo.²³

1.6 Situación Actual del Sector Petrolero Nacional

Es desde 2005, a pesar de la mayor inversión en la historia en actividades de exploración y producción, que la producción de crudo en México ha disminuido, principalmente como consecuencia de la declinación natural de los campos maduros. Como resultado, México ha perdido su posición dentro de los países con mayor producción de crudo, al pasar del sexto al noveno lugar de 2004 a 2012. De igual forma las exportaciones han disminuido en poco más de un tercio en la última década. (ENE, 2013)

Por ello, es de gran valor que se destinen importantes y constantes inversiones para sostener la producción y seguir respaldando la demanda interna de energía alcanzando la eficiencia en línea con las mejores prácticas

²³ Elaborado con datos de BP Statistical Review of World Energy de junio 2012, World Oil Outlook 2013 de la OPEP y la Secretaria de Energía en su Balance Nacional de Energía de 2012.

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

internacionales. A pesar de los diferentes apoyos externos que ha tenido el sector, y altos precios del crudo, no ha mejorado la industria, debido a las malas decisiones del gobierno desde los años ochenta junto con la excesiva carga fiscal que no tiene ninguna otra empresa en el mundo, donde los ingresos excedentes petroleros son incorporados al gasto corriente y despilfarrados sin contribuir a la investigación tecnológica, la educación y otros problemas estructurales del país. (Osorio, 2011)

En los últimos años la función de este organismo público es la del sustento de las finanzas públicas a costa de la inversión en desarrollo y tecnología que es de vital importancia para la industria, lo que ha llevado a la empresa al lugar en que se encuentra hoy, lleno de discrepancias administrativas, de tensiones políticas y con pérdidas millonarias que no alcanzan a balancear las ganancias obtenidas por la extracción y venta de petróleo crudo.

De acuerdo con la U.S Energy Information Administration, existen recientes descubrimientos de que México tiene la sexta reserva más grande de gas shale en el mundo y tres nuevos yacimientos petroleros en tierra y en aguas profundas del Golfo de México. Se identificaron 5 provincias geológicas de aceite y/o gas de lutitas en: Sabinas-Burro-Picachos; Burgo Mesozoico; Tampico-Misantla; Veracruz y Chihuahua. (CNH, 2012)

En los últimos 25 años, a pesar de ser uno de los principales productores de petróleo en el mundo, México importa más de la tercera parte de sus necesidades de productos refinados de petróleo de EU, siendo su capacidad de refinación inferior a las necesidades de consumo básico de destilados del petróleo en el país. Es precisamente esta actividad -la refinación y la petroquímica- la que se ha mostrado como la actividad con mayores dividendos, debido a que son industrias que tienen un carácter cíclico, sus dividendos por periodos no son tan altos, por lo que las grandes inversiones en investigación y desarrollo han permitido diversificar su matriz de producción, logrando altas y a veces moderadas tasas de ganancia.

Para el caso estudiado, PEMEX, se plantea que, con un mejor tratamiento fiscal, la empresa tendría a su disposición los recursos necesarios para invertir en

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

las demás actividades del sector -no solo en la exploración y producción de crudo- además, en estrategias de crecimiento para la modernización de refinerías, la explotación de gas no asociado y para mejorar la industria petroquímica, actividades que han registrado pérdidas por la falta de mantenimiento y disminución de la capacidad de refinación.

Conclusiones.

El petróleo desde su descubrimiento se convirtió en un elemento fundamental para el desarrollo de la humanidad y con ello de las economías a lo largo del tiempo. A partir de la década del sesenta y con las crisis energéticas de los años setenta, se comenzó a cuestionar sobre la validez del crecimiento sin límites logrado gracias a los flujos de capital.

La disponibilidad de hidrocarburos es un factor fundamental para el desarrollo y el crecimiento económico. En la actual situación mundial, se busca reducir el consumo energético y el de los recursos naturales para mantener el desarrollo económico mundial y el desarrollo sustentable del mismo. Sin embargo, a pesar de todo, los precios del petróleo y el gas se presentan bastante volátiles y los incrementos podrían ser causados por numerosos factores, como: el nivel de las reservas probadas, un aumento temporal en la demanda e incluso problemas políticos y militares en ciertas zonas del mundo, como Oriente Medio. (Calzada, 2011)

El mapa energético mundial está cambiando principalmente por la perspectiva de que Estados Unidos se convierta en el mayor productor mundial de petróleo hacia el 2020. Siendo el resultado una caída continua de las importaciones de petróleo de Estados Unidos, hasta el punto que se convierta en exportador neto de petróleo hacia 2030. Esto acelera el cambio de dirección del comercio internacional de petróleo hacia Asia, resaltando la importancia de la seguridad de las rutas estratégicas que conducen el petróleo de Oriente Medio a los mercados asiáticos. Estados Unidos, que actualmente importa cerca del 20% de su demanda total de energía, se convierte prácticamente en autosuficiente en términos netos, un

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

cambio espectacular respecto a la tendencia observada en la mayoría de los países importadores de energía. (AIE, 2012)

En el caso de México, pese a la gran abundancia de recursos naturales, especialmente recursos fósiles, de la climatología favorable, de las grandes extensiones territoriales, en la actualidad, la desigualdad económica y social de tiempo atrás, generó la falta de productividad nacional con un bajo crecimiento y con pocas expectativas en el sector. El Foro Económico Mundial sitúa a México en el lugar 39 en desempeño energético con 0.54, debajo de Colombia, Uruguay y Brasil, dicho parámetro mide el equilibrio entre del desarrollo energético, crecimiento económico y sustentabilidad con el medio ambiente (WEF, 2012)

Esta situación, marca la importancia que se le da al petróleo en México, dicho recurso se ha malgastado por restricciones operativas, financieras, presupuestales y de inversión. La regulación interna de PEMEX no ha favorecido a la industria, ya que no permite mayor inversión en investigación y desarrollo, capacitación, innovación, entre otras. Además de una baja productividad laboral y una política fiscal que no es aplicada a ninguna empresa petrolera en el mundo y le impide funcionar como una empresa pública eficiente.

CAPÍTULO II. ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE LA INDUSTRIA PETROLERA EN MÉXICO

Introducción

Para poder analizar la situación de la industria y sus respectivas reformas a lo largo del tiempo, es necesario conocer las características que identifican a PEMEX como la empresa estatal encargada de la producción y del suministro oportuno de los productos petrolíferos que requiere cada una de las actividades socioeconómicas del país. Este análisis tiene como principal objetivo analizar y describir las condiciones actuales de la empresa, su estructura y su organización con el fin de poder formular una propuesta de reforma fiscal, que le permita un mejor funcionamiento dentro del sector energético mexicano.

Es, a partir de la creación de Petróleos Mexicanos, que se inicia el amplio desarrollo de la industria que comprende, desde la exploración y la producción de petróleo y el gas, hasta la refinación y la petroquímica. PEMEX se desarrolló como una empresa pública altamente integrada para la satisfacción del consumo interno y posteriormente para la exportación; tuvo un significativo desarrollo al crear tecnología propia para la exploración, la producción y para diferentes procesos industriales al construir refinerías, plantas petroquímicas, tender ductos, entre otras obras. Asimismo, definió el rumbo de otros sectores productivos como la petroquímica derivada, los fertilizantes, la industria metálica y mecánica, la agricultura, la construcción, la ingeniería, el transporte, entre otros, atrajo inversiones privadas y públicas y contribuyó a la generación de empleos, al desarrollo regional y al crecimiento económico del país.

A raíz del descubrimiento del campo de Cantarell, en los años setenta, y de cara a la profunda crisis fiscal del Estado mexicano, la gran producción petrolera y el elevado volumen de las exportaciones de crudo se destinan a la recaudación de ingresos fiscales para el gobierno federal. Se diseñó un régimen tributario excesivo, con características confiscatorias, que durante los siguientes años ha sido aplicado a PEMEX, generando que la empresa no tenga los recursos suficientes para su

propio desarrollo. Ninguna otra empresa petrolera o no petrolera está sujeta a un régimen fiscal similar al de Petróleos Mexicanos en el mundo. Esta situación, aunada a la disminución de las reservas, al agotamiento del principal yacimiento, Cantarell y la imposibilidad de financiar su propio desarrollo, tanto en exploración como para incorporar nuevas reservas, tecnología, capacidad de refinación entre otras dificultades, han provocado la actual crisis de PEMEX.

2.1 Historia, Constitución, Estructura y Organización de PEMEX como Empresa

Los cambios sociales y económicos que han estado presentes en el mundo conformaron a México de una economía cerrada y protegida a una de las economías más abiertas, que ha expuesto al país a la competencia internacional por el acceso a los mercados de productos y servicios. Ante esta situación, en México se han efectuado reformas para lograr dicha competitividad, como la reestructuración de la deuda, la liberalización de leyes que permitiría la inversión extranjera, la privatización de empresas del estado y la desregulación; con lo que se redujo la actividad del gobierno en los procesos económicos. El resultado de las reformas en lo referente al sector de hidrocarburos fue que empresas químicas y petroquímicas pasaron al sector privado. (COLMENARES, 1991)

La búsqueda de competitividad ha encaminado a empresas estratégicas, como PEMEX a procesos de reestructuración desde su creación, es por ello necesario recordar los hechos más relevantes en cuanto a la historia del surgimiento de la empresa como monopolio natural en la industria petrolera nacional. El Cuadro 2.1 muestra a manera de línea temporal los principales eventos en la historia y conformación de Petróleos Mexicanos como monopolio público

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

Cuadro 2.1 Acontecimientos Históricos de PEMEX.

Año	Acontecimientos
1937	Inicia la Huelga del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM) contra empresas petroleras extranjeras. La Junta de Conciliación y Arbitraje falla a favor de los trabajadores.
1938	El Presidente Lázaro Cárdenas del Río decreta la expropiación de los bienes muebles e inmuebles de 17 compañías petroleras a favor de la Nación. El 7 de junio de ese año se crea Petróleos Mexicanos.
1942	PEMEX y el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana firman el primer Contrato Colectivo de Trabajo.
1946	En el Distrito Federal, se inaugura la refinería "18 de Marzo", en instalaciones originalmente construidas por la compañía "El Águila".
1948	Se descubren campos de aceite y gas en el noreste del país.
1950	Se inaugura la refinería "Ing. Antonio M. Amor", en Salamanca, Guanajuato.
1952	Geólogos mexicanos descubren la prolongación de la Faja de Oro.
1956	Se inaugura la refinería "Gral. Lázaro Cárdenas del Río", en Minatitlán, Ver.
1965	Se crea el Instituto Mexicano del Petróleo (IMP).
1971	Se descubre el yacimiento de Cantarell en la Sonda de Campeche.
1972	Se descubre en el sureste del país la región petrolífera denominada Mesozoico Chiapas-Tabasco. Su producción promedio diaria fue de 711 mb.
1974	De importar 6 mil barriles, pasó a exportar 37 mil barriles diarios. Las reservas de hidrocarburos se ubican en 5 mil millones 773 mil barriles.
1976	Se inaugura la refinería "Miguel Hidalgo" en Tula, Hidalgo. Primeros hallazgos marinos, las reservas se elevan a 11 mil millones de barriles.
1977	El potencial de Cantarell incrementa las reservas a 16 mil Mb.
1978	El campo marino Cantarell, en la Sonda de Campeche, se confirma como el más grande yacimiento marino del mundo. Las reservas alcanzan 49,194Mb
1979	Se inauguran las refinerías "Héctor R. Lara Sosa", en Cadereyta, Nuevo León y "Antonio Dovalí Jaime", en Salina Cruz, Oaxaca. La perforación del pozo Maalob 1 confirma el yacimiento Ku-Maalob-Zaap, el segundo más importante del país, después de Cantarell y el 23o. a nivel mundial, en términos de reservas.
1981	Inicia labores el Complejo Petroquímico La Cangrejera. Se exportan 401 mbdp.
1983	Se anuncian reservas por 72 mil 500 millones de barriles.
1986	Las exportaciones de crudo se ubicaron en un millón 298 mbd en promedio.
1987	Entra en operación la ampliación de la Refinería "Miguel Hidalgo" en Tula, Hidalgo, con la Planta Primaria No. 2 de 165 a 320 mbd de capacidad instalada.
1990	Sale a la venta la gasolina Magna Sin, que no contiene plomo y de 82 octanos.
1991	Participa Pemex con 5% de capital social en la petrolera española Repsol. Por razones ambientales cierra, en el D. F., la refinería "18 de Marzo".

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

Año	Acontecimientos
1992	Se expide una nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios que define a Petróleos Mexicanos que determina la creación de un órgano Corporativo y cuatro Organismos Subsidiarios: PEMEX Exploración y Producción (PEP); PEMEX Refinación (PXR); PEMEX Gas y Petroquímica Básica (PGPB) y PEMEX Petroquímica (PPQ).
1993	Introduce el combustible Diesel Sin.
1995	Pone a la venta la gasolina Pemex Premium de 93 octanos.
1997	Arranca el proyecto Cantarell, diseñado para optimizar su explotación. Inicia proceso de Reconfiguración de las refinerías de Cadereyta y Ciudad Madero
2000	Se convierte en la quinta petrolera del mundo
2001	Inicia proyecto Burgos, al norte para aumentar la producción de gas natural.
2003	Pemex Gas inicia Proyectos Ambientales para la Conservación del Agua.
2004	Confirma la existencia de hidrocarburos en aguas profundas.
2005	La producción de crudo se ubicó en un promedio diario de tres millones 333 mil bp, la más alta de su historia, de los cuales exportó un millón 817 mb. PEMEX ocupa el 3er. lugar como productor de petróleo.
2006	Lanza al mercado nacional, combustibles (UBA). Crece casi 90% la longitud de ductos rehabilitados en 2005.
2007	Arriba a la Sonda de Campeche la Unidad Flotante de Proceso, se bautiza como Y'um K'ak Naab, el Señor del Mar.
2008	El 28 de noviembre se publican en el D. O. F. siete decretos que integran la Reforma Energética.
2009	Se anuncia la construcción de una nueva refinería en Tula, Hidalgo.
2010	Presenta los Contratos Integrales EP para mejorar el esquema de exploración y producción de campos maduros como el de Chicontepec en Tabasco.

Fuente: Elaboración propia con información de PEMEX, 2011

Conociendo los hechos más relevantes del panorama petrolero nacional, se entiende, la constitución de Petróleos Mexicanos, que la define como un órgano descentralizado de la Administración Pública Federal, sectorizado en la Secretaría de Energía, con personalidad jurídica y patrimonio propio que tiene por objeto la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarca la industria petrolera nacional. A través de PEMEX se realizan las funciones de exploración, explotación, producción, refinación, transporte, almacenamiento, distribución y ventas de hidrocarburos y productos obtenidos de su refinación. (SENER, 2007)

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

La Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios determina su creación como un órgano Corporativo con cuatro Organismos Subsidiarios, que es la *estructura orgánica* bajo la que opera actualmente. Su estructura organizacional no ha cambiado desde la creación de sus cuatro Organismos Subsidiarios los cuales se detallan a continuación:

- ☑ **PEMEX Exploración y Producción (PEP)**; sus actividades principales son la exploración y explotación del petróleo y el gas natural; su transporte, almacenamiento en terminales y su comercialización de primera mano; éstas se realizan cotidianamente en cuatro regiones geográficas del territorio: Norte, Sur, Marina Noreste y Marina Suroeste. PEP a nivel mundial ocupa el 3°. lugar en términos de producción de crudo, el 1°. en producción de hidrocarburos costa fuera, el 9°. en reservas de crudo y el 12°. en ingresos.
- ☑ **PEMEX Refinación (PREF)**; sus funciones básicas son los procesos industriales de refinación, elaboración de productos petrolíferos y derivados del petróleo además de su distribución, almacenamiento y venta de primera mano. La Subdirección Comercial realiza la planeación, administración y control de la red comercial, así como la suscripción de contratos con inversionistas privados mexicanos para el establecimiento y operación de las estaciones de servicio integrantes de la Franquicia PEMEX para atender el mercado al menudeo de combustibles automotrices.
- ☑ **PEMEX Gas y Petroquímica Básica (PGPB)**; es la encargada de procesar, transportar y comercializar gas natural, hidrocarburos líquidos (como el gas licuado del petróleo o gas LP) y productos petroquímicos básicos, tales como etano, gasolinas naturales y azufre. El principal propósito de PGPB es satisfacer, de manera eficiente, segura y oportuna, la demanda nacional de los productos mencionados.
- ☑ **PEMEX Petroquímica (PPQ)**; su principal función es elaborar, comercializar y distribuir productos petroquímicos selectos, cuenta con ocho centros de trabajo: el Complejo Petroquímico Cangrejera, Cosoleacaque, Morelos, Pajaritos, ubicados al sur del estado de Veracruz, asimismo, el Complejo Petroquímico Independencia, Tula, Escolín y la Unidad Petroquímica

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

Camargo, que se localizan al centro y norte del país.²⁴ Pemex Petroquímica guarda una estrecha relación comercial con empresas privadas nacionales dedicadas a la elaboración de plásticos, fibras y hules sintéticos, fármacos, refrigerantes, aditivos entre otros. (PEMEX, 2012)

Adicionalmente PEMEX cuenta con:

- ☑ **Instituto Mexicano del Petróleo;** es el centro de investigación de México dedicado al área petrolera, cuyos objetivos principales son la investigación y desarrollo tecnológico, la ingeniería y servicios técnicos y la capacitación, así como el otorgamiento de grados académicos, la comercialización de los resultados de la investigación y desarrollo tecnológico y la suscripción de alianzas estratégicas y tecnológicas. Actualmente, mediante un renovado esfuerzo y una mayor sinergia con Pemex, el IMP busca integrarse a los objetivos y grandes proyectos de esta empresa, al ofrecerle investigación, capacitación y prestación de servicios de alto contenido tecnológico, que le permitan aumentar su eficiencia, productividad y crecimiento. (IMP,2013)
- ☑ **Filiales;** cuenta con empresas filiales estatales y privadas con una relación directa y/o indirecta con Petróleos Mexicanos en la demanda de diversos servicios y productos, como refinación, y comercialización de crudo, gas y productos químicos y refinados; además de asesoramientos financieros, económicos, administrativos, comerciales; proyectos de construcción, de mantenimiento, de vivienda, de centros sociales y recreativos, servicios de transporte aéreo, administración portuaria, entre otros. (PEMEX, 2013)
- ☑ **PMI;** Petróleos Mexicanos Internacional, es el brazo comercial de PEMEX en el mercado internacional, su principal función es la comercialización de crudo en el exterior, la creación de esta filial en 1989, ilustra cómo la competencia del mercado puede jugar un papel decisivo en la transformación de una

²⁴ Estos se dedican a la elaboración, comercialización y distribución de productos, tales como: Acetaldehído, Amoníaco, Benceno, Etileno, Oxido de Etileno, Glicoles, Ortóxileno, Paraxileno, Propileno, Tolueno, Xilenos, Acetronitrilo, Acido Cianhídrico, Acrilonitrilo, Polietileno de baja y alta densidad, Metanol y Cloruro de Vinilo, para satisfacer la demanda del mercado nacional y una parte del mercado Internacional. Su actividad fundamental son los procesos petroquímicos no básicos derivados de la primera transformación del gas natural, metano, etano, propano y naftas de Petróleos Mexicanos.

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

empresa del gobierno desorganizada y con altos niveles de intervención política en una respetada y autónoma empresa de éxito²⁵.

PMI se encarga de las actividades de comercio exterior de PEMEX, y se pueden dividir en tres categorías principales. 1º. Adquiere toda la producción de crudo de PEP para venderla en el mercado internacional. Históricamente, esto ha sido la actividad más importante de la empresa. 2º. Lleva a cabo las operaciones de los productos refinados, como la gasolina, diesel y productos petroquímicos, que compra en el extranjero y son vendidos a Pemex-Refinación u otra empresa y viceversa. En comparación con la comercialización, el comercio constituye una pequeña parte del negocio. 3º. Se ocupa de la propiedad de activos de PEMEX en el extranjero, tales como refinerías, que son operados por empresas asociadas. Por estas razones PMI es la empresa filial más importante y competitiva dentro del sector petrolero en México, donde su éxito comercial se basa en el desarrollo de estrategias comerciales para maximizar el volumen y el precio del crudo vendido a través del tiempo. (Flores, 2009)

Petróleos Mexicanos es dirigido y administrado por un Consejo de Administración que es el órgano superior de gobierno de la industria petrolera donde recaen la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarca la industria. Además de que cuenta con atribuciones consistentes en conocer y aprobar los programas anuales de trabajo de operación y de inversiones y los presupuestos anuales de ingresos y egresos y sus modificaciones. (SENER, 2007)

El corporativismo ha sido la columna vertebral de la dominación del Estado desde el gobierno Cardenista, hacia Petróleos Mexicanos. En 1947 el gobierno cedió el poder de la empresa al sindicato petrolero, quienes se han beneficiado de la renta petrolera y la búsqueda de beneficios de los propios dirigentes sindicales. Éste, ha sido uno de los diversos factores, que llevaron al país a ser un exportador

²⁵ El éxito de PMI es particularmente notable teniendo en cuenta que su compañía matriz ha sido históricamente considerado como el paradigma de un gobierno disfuncional altamente politizada e ineficiente. (Flores, 2009)

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

neto de petróleo. Es desde entonces, que la empresa ha mostrado ineficiencia, vulnerabilidad y baja productividad en operación, lo que obstaculizó la capacidad de la empresa para reaccionar ante los cambios dinámicos del mercado petrolero y energético internacional.

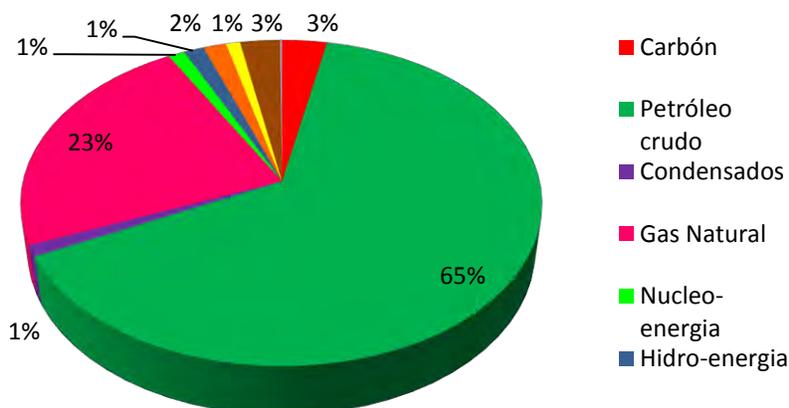
2.2 Causalidad y el Propósito de PEMEX en el Sector Energético Mexicano

La principal función de Petróleos Mexicanos es, maximizar el valor de los activos petroleros y los hidrocarburos de la nación, satisfaciendo la demanda nacional de productos petrolíferos con la calidad requerida, de manera segura, confiable, rentable y sustentable. Pretende ser un organismo socialmente responsable que como empresa aumente el valor de sus activos y de los hidrocarburos en la nación, con un alto nivel de innovación en su estrategia y sus operaciones. (PEMEX, 2012)

El sistema energético mexicano en la década pasada dependía en 83.3% de petróleo crudo, derivados de petróleo y gas natural. El consumo de éstos se localiza mayoritariamente en el propio sector petrolero, eléctrico y en las grandes concentraciones urbanas como el transporte y la industria. Por mandato constitucional PEMEX produce y suministra en exclusiva estos productos considerándose la mayor empresa del país. (Quintanilla, 1995).

En la actualidad, el sistema energético aumentó aun dependen del 89% de hidrocarburos (petróleo crudo, condensados y gas natural), lo que acentúa aún más la importancia del sector dentro de las demás actividades económicas de México; la gráfica 2.2 muestra la producción de energía primaria por fuente. Es oportuno mencionar, que a pesar de la reciente participación de energías renovables y “limpias” en México, la participación de estas dentro del sistema energético es de menos de 1% por lo que no se contempla en la gráfica 2.2; dichas fuentes son la energía solar, la energía eólica y se considera aparte el biogás que por su alto contenido de metano se considera una fuente de energía contaminante.

Grafica 2.2 Producción de Energía Primaria 2011. (Pentajoules)



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Energética. SENER, 2011.

Una de las principales estrategias para modernizar los procesos productivos en PEMEX son:

- a) La creación de *estructuras operativas* que permitan agilizar las actividades comerciales en los mercados internacionales;
- b) la *reducción de los tramos de control*, a fin de desarticular su gran estructura monopólica a través de la creación de divisiones (organismos subsidiarios);
- c) el *condicionamiento de la operación de las divisiones* para que funcionen como líneas de negocios condicionadas a obtener niveles óptimos de rentabilidad;
- d) modificar las *relaciones laborales* para establecer mejores condiciones de desempeño en todas las áreas de producción y
- e) *incrementar el nivel tecnológico* incorporado a los procesos convencionales y nuevos procesos.

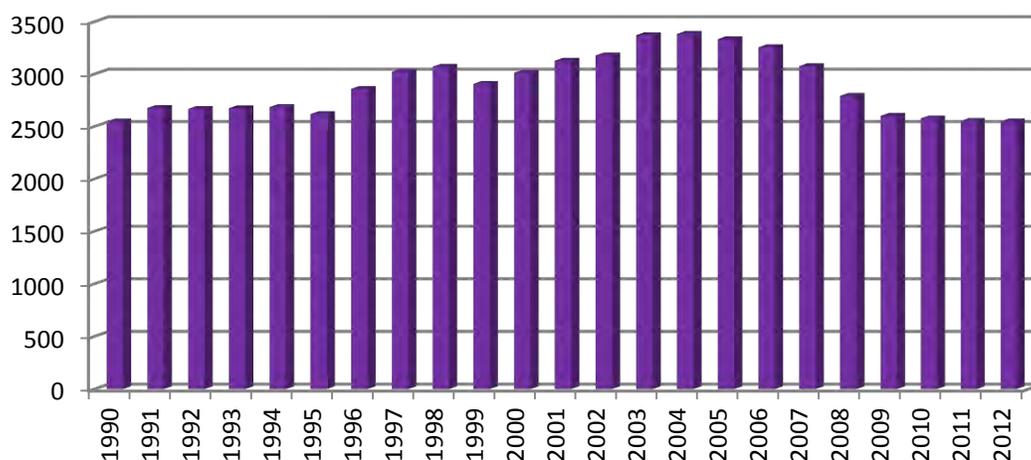
A pesar de los objetivos planteados por PEMEX, quien separó el proceso de comercialización de crudo hacia el exterior, con el fin de dotar a la propia empresa de mecanismos para que pudiera intervenir favorablemente y con mayor flexibilidad frente a los cambios dinámicos relacionados a la fijación de precios y a la colocación de petróleo dentro del mercado, se registró una reducción paulatina

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

de los volúmenes producidos antes de 1990²⁶ lo que impactó directamente a las exportaciones por la reducción de precio del crudo a raíz del conflicto del Golfo Pérsico.

Los cambios en los niveles de la producción, desde 1990 hasta el 2012, tal como lo muestra la grafica 2.3, han variado principalmente por el agotamiento del yacimiento más importante, Cantarell. Desde el año 2004 en el que se produjo el máximo histórico con 3.3 MMbd en la plataforma de producción, la cual ha caído casi a 1 MMbd, situándose en 2.5 MMbd desde 2010.

Grafica 2.3 Producción de Petróleo 1990-2012 (Miles de Barriles Diarios)



Fuente: Elaboración con el Sistema de Información Energética con datos de PEMEX, 2013

A esto se le agrega la falta de capacidad de PEMEX para estabilizar las consecuencias de la volatilidad de los precios del petróleo y por la concentración de recursos sólo en el proceso de exploración y producción, dejando de lado las otras actividades productivas dentro de la industria de hidrocarburos, como la refinación y la petroquímica, por lo que México exporta crudo e importa refinados y productos petroquímicos del exterior.

²⁶ Dicha disminución fue a causa de la caída de los ingresos petroleros de 1983 a 1988 por los precios bajos del crudo. Por lo que a partir de 1985 los ingresos petroleros provenientes del exterior disminuyeron en 11% y caen drásticamente en 58% en 1986 por la disminución de los volúmenes exportados y al deterioro de los precios de exportación del crudo. (BANCO DE MÉXICO, *Informes Anuales*, varios años 1982-1990)

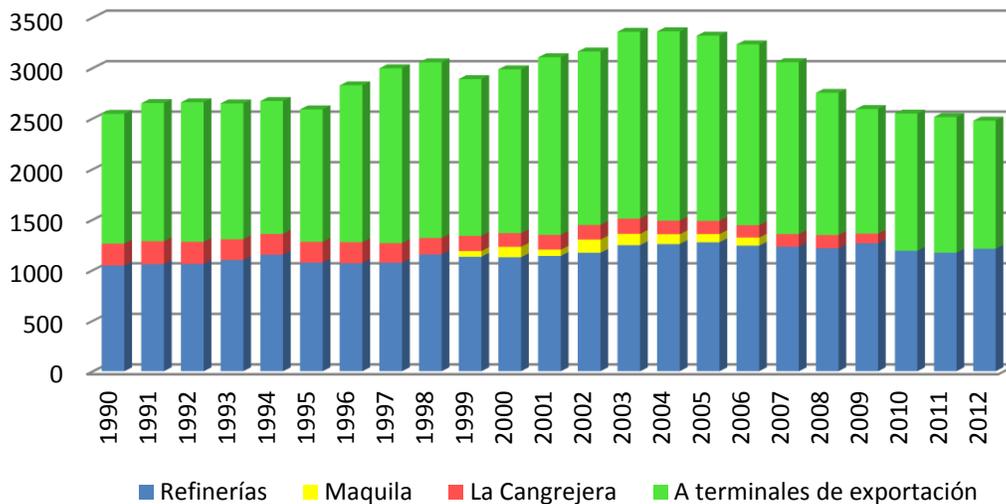
“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

Es la propia distribución de la producción la que muestra las deficiencias de PEMEX como empresa petrolera, su orientación a ser sólo exportador de crudo y la consecuente concentración de recursos solo a la producción lo que deja frena las otras actividades propias del sector, que han mostrado, en otras empresas estatales productoras de petróleo, ser actividades con grandes rendimientos.²⁷

Esta situación reduce la capacidad de la empresa y del Estado en su intervención dentro de PEMEX, para responder oportunamente a las variaciones en los precios y su resultado dentro de la economía mexicana es negativo por la gran dependencia del gobierno a los ingresos petroleros.

La distribución de la producción total de crudo se puede observar en la Gráfica 2.4 en donde desde 2006 se dejó de enviar a crudo al sector maquila y en 2009 al complejo petroquímico La Cangrejera, destinándose el neto de la producción a las refinerías y a la exportación, que representa más del 50% del total producido desde 2009. (PEMEX, 2013)

Gráfica 2.4 Distribución de la Producción de Hidrocarburos 1990-2012 (Miles de Barriles Diarios)



Fuente: Elaboración con el Sistema de Información Energética con datos de PEMEX, 2013

²⁷ La inversión destinada para el periodo 2011-2015 de PEMEX es de 125.2 mil millones de dólares de los cuales el 75% se destina a Exploración y Producción, 21% a Refinación, 2% a Gas y Petroquímica Básica y solo el 1% a Petroquímica y al Corporativo. (www.pemex.com)

Sin embargo, a pesar de que los objetivos de PEMEX son encauzados a dotar de mayor competitividad a la empresa en el mercado nacional e internacional, los requerimientos impuestos por el Estado, desde finales de los ochenta, han obligado a la empresa a lograr mayores volúmenes de extracción para cubrir los compromisos de exportación, los derechos e impuestos y por último para satisfacer la demanda interna. Los bajos niveles de inversión y la búsqueda de mayores ingresos llevaron a la rápida explotación de yacimientos sin pensar en los métodos de recuperación²⁸, lo que conjuntamente llevaron al acelerado proceso de agotamiento de los campos petroleros descubiertos.

2.3 Análisis del comportamiento de PEMEX en el Mercado de Hidrocarburos

Desde la época del auge petrolero en México, la evolución de la industria ha estado influida por las necesidades energéticas de EU, en especial de petróleo crudo.²⁹ Por lo que a principios de los ochenta se pretendió, con la formulación del Plan Global de Desarrollo del entonces presidente José López Portillo, reducir las crecientes exportaciones petroleras manteniéndolas a un nivel de no más de 50%

²⁸ Se utilizan tradicionalmente para la restitución de las reservas de petróleo por medio de recuperación de pozos en declive, existen 3 según el orden cronológico: la *Recuperación Primaria* donde se utilizan las características del yacimiento (presión, relación gas-aceite, afluencia del acuífero, etc.) y *Recuperación Secundaria* que utiliza métodos básicos como la inyección de agua a presión (agua y gas), la *Recuperación Terciaria o Mejorada* (EOR) se aplica cuando la recuperación primaria y secundaria es ineficiente, esta recuperación tiene como objeto “barrer” o desplazar el petróleo remanente hacia pozos productores mediante la inyección de líquidos tratados previamente por medios químicos, térmicos, miscibles, mecánicos y eléctricos (elementos no presentes en el yacimiento) La *Recuperación Avanzada* (IOR) se aplica cuando los demás métodos no funcionaron por medio de ingeniería petrolera y química. Considera la evaluación de procesos asociados a: inyección de gases (N₂, CO₂, gas natural y mezclas de ellos), inyección de productos químicos (geles, espumas, etc.), procesos de recuperación microbiana (MEOR) y procesos térmicos de recuperación (inyección de vapor, combustión in-situ). Los estudios desarrollados consideran la evaluación de parámetros tales como; difusión, convección, transferencia de fluidos, matriz-fractura y factores de recuperación de yacimientos petroleros. (IMP y CNH, 2010)

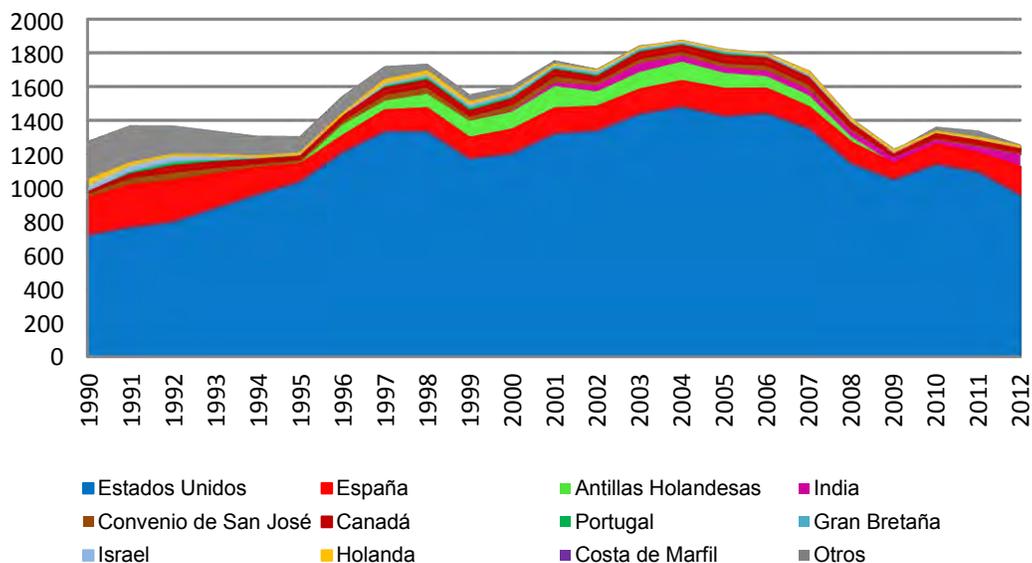
²⁹ En 1974 con el fin de garantizar la colocación segura de petróleo en el exterior, y de manejar las súbitas y drásticas caídas de las ventas, México se asoció con PETRONOR empresa española refinadora y distribuidora de la cual adquirió el 34% de las acciones. Después en la fase de internacionalización de las operaciones de refinación y venta de gasolina en las estaciones de servicio, se asoció con REPSOL compañía petrolera de refinación española. Estas asociaciones fueron el primer paso para PEMEX en su proceso de internacionalización que dio paso a la creación de P.M.I Comercio Internacional. (Colmenares, *op. cit*)

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

del petróleo mexicano a un solo país, cosa que duró hasta 1988, cuando la agudización de la guerra de los precios entre los países productores, trajeron dificultades para el país haciéndolo más dependiente de las compras petroleras que realizaba EU, las cuales entre 1989 y 1990 se les destino el 56% de las exportaciones petroleras mexicanas.

Los niveles de exportación en 1982 aumentaron en 90%, luego de una caída en la producción en 1988 las exportaciones cayeron 87% y para 1994 se situaron en 76% de los cuales según PEMEX, formaban del 97 al 98% de sus ingresos. Según lo muestra la Gráfica 2.4 en 1999 y 2009 volvió a caer el volumen de exportación siendo EU el país que sigue absorbiendo la mayor parte de las exportaciones hasta la época actual, que a 2012 se destinaron, aproximadamente el 76% de las exportaciones totales de crudo mexicano. Lo que muestra una gran dependencia de EU a los niveles de producción en México.

Gráfica 2.5 Volumen de Exportaciones de Crudo por Destino 1990-2012 (Miles de Barriles Diarios)



Fuente: Elaboración con el Sistema de Información Energética con datos de PEMEX, 2013

Fue desde los ochenta, que el país se orientó a garantizar sus exportaciones de manera regular, no obstante, los descensos en su producción muestran la clara ineficiencia de PEMEX, desde esas fechas, de mantener niveles

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

estables de producción. Esto en parte por la política petrolera que convirtieron a la empresa en monoexportador, sin capacidades rentables en los procesos secundarios de refinación del crudo, lo cual, junto con las transferencias de casi la totalidad de sus utilidades vía impuestos, ha dejado una gran escasez de recursos para mantener a flote la infraestructura de extracción de petróleo y enfrentándose a un mercado exterior con la incapacidad de disponer de mayores volúmenes excedentes de petróleo para hacer frente a las fluctuaciones propias del mercado.

El principal resultado del mal manejo de la política petrolera fue que con la crisis petrolera mundial México tuvo que aumentar sus niveles de exportación a fin de compensar los ingresos que declinaban por la caída drástica del precio internacional de petróleo.³⁰ La carga impositiva de este organismo, durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, llegó a representar el 158% de sus ingresos por exportaciones. (Manzo, 1996)

Esta situación, alteró la competencia de PEMEX dentro del mercado de hidrocarburos, donde tanto como México como EU avanzaron, con diferente proporción, dentro de la configuración del mercado a causa de las diferentes magnitudes en el volumen de sus importaciones, por la disponibilidad de gas y petrolíferos y por la mayor competitividad de las empresas fabricantes de equipos y materiales petroleros que permitieron el desarrollo tecnológico en EU y a su vez limitaron la integración de México en el mercado a causa del rezago de tecnología y de competitividad en la producción interna de productos derivados de petróleo que han hecho que el país importe desde mediados de los ochenta, productos petrolíferos, convirtiéndose en importador neto de productos refinados.

En periodos más recientes, la producción de petróleo, entre 2000 y 2004, se incrementó hasta llegar a su máximo nivel histórico, y comenzó a decaer hasta los 2, 561 millones de barriles diarios (Mb/d) en 2012, la inversión en actividades

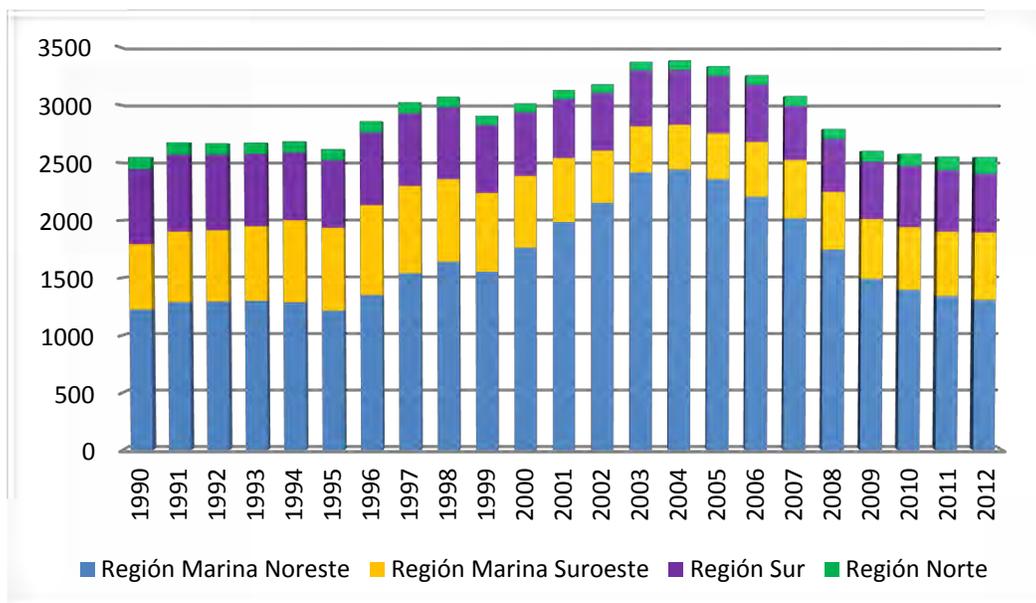
³⁰ Dicha práctica desde la perspectiva de países productores y exportadores de petróleo, miembros y no miembros de la OPEP, contribuía a saturar el mercado y a retroalimentar la tendencia decreciente de los precios, lo que a su vez conduce a incrementar aún más el volumen exportado para compensar las nuevas caídas en los precios, creando así un nuevo círculo vicioso que solo beneficiaba a los países consumidores. (Manzo Yépez, ¿Qué hacer con PEMEX?, op. Cit., p.54)

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

para exploración y producción de hidrocarburos se incrementó de 77,860 a 251,900 millones de pesos entre 2000 y 2012.

De esta forma, mantener la producción a su actual nivel representó un importante reto técnico y económico, ya que la mayor parte de los campos productores en el país se encuentran en etapas maduras o en vías de declinación a causa, en algunos casos, por la excesiva explotación; como en el caso de la Zona Marina Noreste que se puede observar en la Gráfica 2.5, la cual, va en caída desde 2004, en dicha zona se encuentra el mayor yacimiento, Cantarell que ha reducido su producción de 500.67 MMbd en 2011 a 454.1MMbd en 2012, mientras que el otro yacimiento de la región, Ku-Maloob-Zaap, aumentó a 855.06 Mbd en 2012; lo que en el total de la producción se redujo en casi 5 Mbd de 2011 a 2012. (PEMEX, 2013)

Gráfica 2.6 Producción de Crudo por Activos Integrales 1990-2012 (Miles de Barriles Diarios)



Fuente: Elaboración con el Sistema de Información Energética con datos de PEMEX, 2013

Entre 2003 y 2012, las reservas probadas de petróleo disminuyeron 31.2% de 20,077 a 13,810 MMbpce, las reservas probables disminuyeron en 27.2%, pasando de 16,965 a 12,353 MMbpce. En el mediano plazo, un aumento sostenido en la producción de hidrocarburos deberá respaldarse con una reposición continua

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

de reservas probadas superior al 100%, la diversificación del portafolio y el crecimiento de la producción en yacimientos de mayor complejidad.

En cuanto al mercado de refinados o productos finales, como ya se mencionó, México se ha convertido en importador neto de gasolinas, diesel, turbosina, gas natural, gas licuado de petróleo (LP) y petroquímicos; además, muchos de los sistemas de transporte de energéticos presentan signos de obsolescencia, capacidad insuficiente, problemas de integridad física y, en general, se cuenta con pocas rutas de transporte por ductos que provean vías alternas de abastecimiento o que puedan expandirse hacia áreas del territorio nacional, como el caso de escasez de gas natural en varios estados del norte del país donde a principios de este año registro caídas en los niveles de productividad del sector industrial. (SENER, 2013)

Es importante señalar que Pemex Refinación tiene una capacidad de destilación primaria del Sistema Nacional de Refinación (SNR) que se ha mantenido prácticamente constante en las últimas tres décadas, lo que ha limitado su capacidad y flexibilidad operativa para responder a las necesidades del mercado de manera eficiente. Durante el cuarto trimestre de 2012, el proceso total de petróleo crudo aumentó 0.5% debido a la entrada de operación y estabilización de las nuevas plantas de la refinería de Minatitlán y a la programación de ciclos de mantenimiento. En la cual, la proporción de crudo pesado en el proceso del SNR aumentó 1.2%, por el incremento en el proceso de crudo tipo Maya. La capacidad utilizada de destilación primaria aumentó de 70.3% a 70.8% debido al efecto de la incorporación de esta nueva capacidad de destilación.

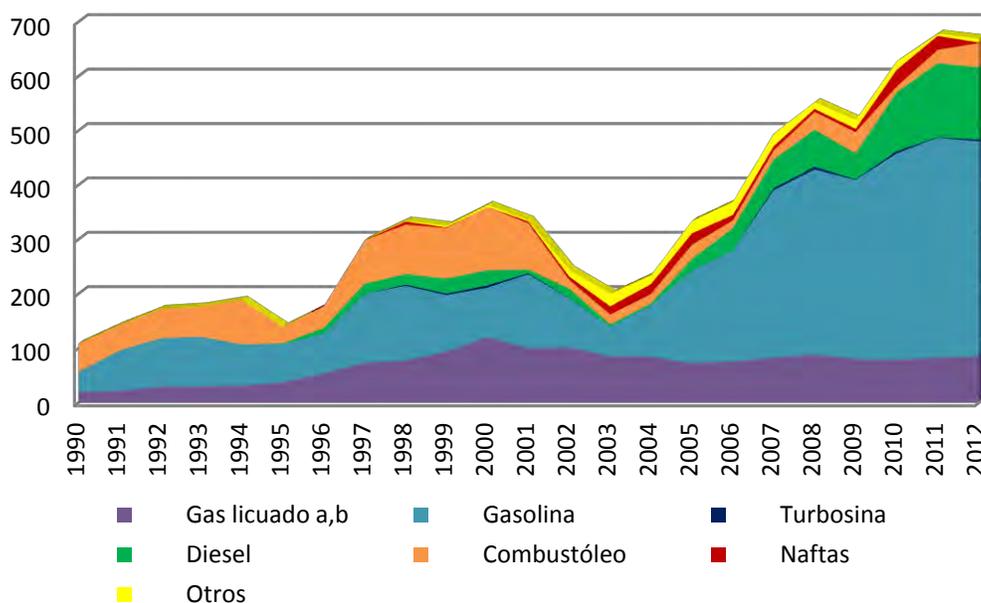
Las refinerías que más crudo han refinado son la de Salina Cruz, Oaxaca; Tula, Hidalgo y Cadereyta en ciudad madero con una capacidad de refinación de más de 200 mb/d. Por lo que se analizó el portafolio completo de proyectos de refinación de manera integral, a fin de garantizar que el suministro futuro de la demanda sea eficiente para el SNR y contribuya a mejorar la situación financiera de Pemex Refinación. Para ello, se evaluaron combinaciones de proyectos buscando elevar, aún más, la rentabilidad de ese proyecto. El portafolio que incluye construir

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

nueva capacidad en Tula con aprovechamiento de residuales (P-1) y la reconfiguración de Salamanca resultó el más rentable. (PEMEX, 2010)

En la actualidad, PREF, solo cuenta con tres refinерías con procesos de conversión profunda, con la capacidad de procesar crudos pesados para obtener mejores rendimientos en gasolinas y diésel; las cuales en conjunto son insuficientes para cubrir la demanda interna de gasolinas, que crece en promedio 5% anual, lo que disparó las importaciones de petrolíferos desde 2003 tal como lo muestra la gráfica 2.6, donde sólo la gasolina y diésel abarcan el 54% de las importaciones.

Gráfica 2.7 Volumen de Importaciones de Productos Petrolíferos (Miles de Barriles Diarios)



Notas:

- a. Transacciones realizadas por Pemex-Gas y Petroquímica Básica. En Gasolinas naturales comercializadas por esta empresa .
- b. Incluye propano.

Fuente: Elaboración con el Sistema de Información Energética con datos de PEMEX, 2013

Por tanto, el comportamiento de PEMEX dentro del mercado nacional de petróleo es mediocre ya que siendo uno de los agentes más productivos en el país –cuyo aporte neto de divisas es positivo, las cuales se destinan a financiar los déficits externos generados por otros sectores de la economía, en particular del

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

sector privado- posee bajos niveles de eficiencia, explotación acelerada de yacimientos,³¹ derroche de una parte de los hidrocarburos obtenidos y una situación crítica en los niveles de inversión para mantener sus patrones de producción, a costa de un nivel alto en sus gastos de operación y endeudamiento. La transferencia de la inversión se hace para mantener los niveles reales de gastos en operación y no mejoraban el salario real de los trabajadores lo que aumento excesivamente la contratación de personal y con ello la estructura administrativa y sindical.³²

La actual organización de mercado y las distorsiones en los precios evitan que los consumidores visualicen el valor de la eficiencia energética. La disminución de incentivos a los inversionistas que no pueden capturar los beneficios de las mejoras en eficiencia por lo que la participación de PEMEX en el mercado se limita aun más. Y esto, junto con los niveles de consumo en constante aumento, la SENER, pronostica que para el año 2020, con las actuales tasas de crecimiento en la demanda energética, México se convierta en un país estructuralmente deficitario en energía primaria. (ENE, 2012)

2.3.1 Planes de Negocios, Proyectos Estratégicos y Administrativos de PEMEX.

Conociendo la constitución y estructura de Petróleos Mexicanos y después de analizar los elementos más importantes desde su creación y la conformación del sector mercado petrolero fuera y dentro del país, se han establecido patrones de oferta y demanda que han hecho que la empresa busque nuevos procesos de producción, por medio de contratos o licitaciones que con capital privado nacional

³¹ Desde finales de los ochenta se han aplicado inadecuadas técnicas de explotación, que durante la etapa *fluyente* de los pozos solo permiten extraer un porcentaje bajo de los hidrocarburos existentes en los yacimientos quedando cantidades significativas en fondo que se pierden, sin dejar posibilidades de extracción futura mediante métodos de recuperación secundaria, que era en la que se inyectaba agua o gas para aumentar la presión y continuar con la extracción. (Manzo Yépez, ¿Qué hacer con PEMEX?, op. Cit., p.57)

³² Esta situación marco la estructura laboral con la que actualmente cuenta PEMEX que con 150,409 empleados y con 6,920 millones de dólares para nómina está muy por debajo de los estándares internacionales de salarios en el sector petrolero. (donde Shell, Exxon, BP Aramco, Petrobras y Chevron son las mejores pagadas con un poco más de la mitad de plazas de PEMEX y con más del doble de presupuesto para el pago de nómina) De 2003 a 2012 registro pérdidas de 35,405 millones 625, 200 pesos.

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

permita la inversión en los sectores estratégicos de cada uno de sus organismos subsidiarios.

Se ha modificado a organización estratégica y administrativa en PEMEX para poder hacer frente a los nuevos patrones de consumo y demanda de hidrocarburos en el mundo. Conforme al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el Programa Sectorial de Energía (PSE), la Estrategia Nacional de Energía (ENE) y la Ley de Pemex los objetivos estratégicos de la empresa y sus organismos subsidiarios se dividen en:

Crecimiento:

- Incrementar y adaptar la capacidad de transformación industrial para asegurar el suministro y maximizar el valor económico;
- Impulsar el desarrollo de la petroquímica nacional con inversión propia y complementaria;
- Optimizar la capacidad de logística y acondicionamiento de hidrocarburos;
- Incrementar el inventario de las reservas por nuevos descubrimientos y reclasificación;
- Incrementar la producción de hidrocarburos.

Responsabilidad Corporativa:

- Garantizar la operación segura y confiable;
- Mejorar el desempeño ambiental, la sustentabilidad del negocio y la relación con las comunidades.

Eficiencia Operativa:

- Obtener niveles de eficiencia por encima de los estándares internacionales en aprovechamiento de gas y costos de producción
- Alcanzar un desempeño operativo superior al promedio de la industria en las actividades de transformación
- Fortalecer la orientación a los clientes

Modernización de Gestión:

- Desarrollar y proveer recursos humanos especializados y mejorar la productividad laboral

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

- ☑ Apoyar el crecimiento y mejora del negocio mediante el desarrollo tecnológico

Aparte de los objetivos estratégicos PEMEX tiene que tomar decisiones operativas y financieras de corto, mediano y largo plazo a fin de aprovechar los recursos actuales sin comprometer el futuro de las próximas generaciones. Así, frente al agotamiento de los campos más productivos de México, incluyendo al yacimiento Cantarell, Pemex ha dirigido sus esfuerzos a otros campos cuya explotación supone retos técnicos y de negocios de gran complejidad. También, la búsqueda de nuevas reservas de hidrocarburos impulsa a nuestros técnicos a desarrollar nuevas cuencas y horizontes hasta hoy inexplorados. En 2012 se perforaron 37 pozos de los cuales solo 21 son explotables, 11 son improductivos y 5 son de producción no comercial; sin embargo, solo 8 de los 21 pozos explotables resultaron productores de petróleo y gas. (PEMEX, 2013)

La Ley de Petróleos prevé la posibilidad de celebrar contratos que ofrezcan incentivos a los contratistas que obtengan mejores resultados, ya sea vía la incorporación de tecnología de punta, mayores eficiencias y menores costos, entre otros factores. Por lo que PEMEX y sus organismos subsidiarios, desarrollan diversos proyectos estratégicos alineados al Plan de Negocios de Petróleos Mexicanos, mismos que se enlistan a continuación:

- ☑ PEMEX (PEP): Aceite Terciario del Golfo (ATG); Integral Jujo-Tecominoacán; Cantarell; Burgos; Reingeniería del Sistema de Recuperación Secundaria del Campo Tamaulipas- Constituciones; Delta del Grijalva; Integral Ku Maloob Zaap; Integral Complejo Antonio J. Bermúdez; Integral Lakach; Integral Caan; Integral Poza Rica; Integral Arenque; Integral Ayín-Alux; Integral Bellota-Chinchorro; Integral Cactus-Sitio Grande; Integral Cárdenas; Integral Carmito-Artesa; Integral Chuc; Integral Ek-Balam; Integral El Golpe-Puerto Ceiba; Integral Yaxche ;Integral Och-Uech-Kax y el Programa Estratégico de Gas.
- ☑ PEMEX (PREF): Calidad de combustibles y la Reconfiguración de la Refinería Minatitlán.

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

- ☑ PEMEX (PGPB): Planta criogénica de 200 MMpc/d en el Complejo Procesador de Gas (CPG) Poza Rica; Cogeneración Nuevo Pemex; Estación número 19, Reynosa. Inclusión de Plantas Criogénicas 5 y 6; Obras para suministro asociadas al Proyecto Etileno XXI; Construcción de una Nueva Terminal de Distribución de gas LP en una zona urbana de Guadalajara.
- ☑ PEMEX (PPQ): Ampliación y modernización de la cadena de derivados del etanol; Construcción de una planta swing de 300 MTA para la producción de polietileno lineal de baja densidad y/o polietileno de alta densidad en Petroquímica Morelos; Construcción de la planta de óxido de etileno de 225 MTA a 280 MTA en Petroquímica Morelos y PPQ-Unigel.

Además de éstos proyectos son de vital importancia los **Contratos Integrales EP** que contribuirán a la generación de valor y permitirán incrementar la capacidad de ejecución, a través de esquemas rentables y competitivos en campos maduros y Chicontepec; proyectos que requieren modelos económicos y de operación específicos para cada caso. Estos esquemas contractuales se han diseñado para atraer empresas que cuenten con capacidades, habilidades y una estructura de costos acordes con estos proyectos a fin de explotar nuestros recursos con eficacia y eficiencia.

Los principales proyectos se desarrollarán en:

- ☑ **Campos maduros** de las cuencas del sureste y norte, los cuales contienen el 29% de las reservas totales del país; y
 - **Chicontepec**, donde se concentra cerca el 39% de las reservas totales. Las reservas totales superan los 17 mil millones de barriles de petróleo crudo equivalente, lo que representa aproximadamente un 40% de las reservas totales de México donde estudios preliminares muestran que el Mesozoico podría tener gran potencial productivo.
 - El Paleocanal de Chicontepec su ubica en los Estados de Veracruz y Puebla, tiene una extensión de 3,800 km² y lo integran campos productores de areniscas del terciario, dentro de la cuenca Tampico-Misantla, la cual es una de las principales cuencas productoras de

México. Las áreas son Amatitlán, Soledad, Humapa, Miquetla, Miahuapan y Pitepec

- La explotación de los campos de Chicontepec es no convencional por sus características de baja porosidad y permeabilidad.
- PEMEX ha adquirido sísmica tridimensional en casi todo el Paleocanal; además cuenta con líneas sísmicas bidimensionales.
- PEP ha seleccionado seis áreas para la tercera ronda de Contratos Integrales EP para Chicontepec. Estas áreas suman reservas 3P de 3,195 mil millones de barriles de petróleo crudo equivalente, aproximadamente 15% de las reservas de Chicontepec en un área de 953 Km².

Además de que se han identificado nuevos campos en:

- ☑ **Región Sur:** se han identificado alrededor de 40 campos maduros con 420 MMbpce, en Tabasco y Veracruz, de los cuáles, se han identificado tres áreas principales que son las de Magallanes, Santuario (Petrofac Facilities Mngt. Ltd.) y Carrizo (Dowell Shlumberger) con una inversión total de 257 millones de dólares para una superficie aproximada de 312 km², una reserva total (3P) de 207 MMbpce con una producción actual de 14 Mbd.
- ☑ **Región Norte:** se identificaron seis áreas importantes entre Tamaulipas y Veracruz, cuatro de ellas en tierra (Altamira, Pánuco, San Andrés y Tierra Blanca) y dos en áreas marinas (Arenque y Atún). Dichas áreas se encuentran en la cuenca Tampico-Misantla, ubicada en el oriente de México, y que comprende desde el extremo sur de Tamaulipas hasta la parte central de Veracruz, porciones orientales de San Luis Potosí, Hidalgo, norte de Puebla y la plataforma continental hasta isobata de 200 metros (PEMEX, 2012)

2.4 Situación Actual de PEMEX en México

Durante los últimos años se han llevado a cabo importantes acciones que han permitido mejorar considerablemente la situación del sector energético mexicano; se han multiplicado las inversiones en actividades exploratorias, las

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

cuales han permitido revertir la declinación natural de la producción y alcanzar un nivel de restitución de reservas probadas superior al 100%; se ha fomentado la diversificación del sector a través de nuevas regulaciones que incentivan la participación de las energías renovables; se han materializado las reconfiguraciones de refinerías a lo largo del país; y se ha comenzado un importante programa de expansión del sistema de transporte de gas natural en el país. (SENER, 2013)

Petróleos Mexicanos es la mayor empresa de México y de América Latina, y el mayor contribuyente fiscal del país; es de las pocas empresas petroleras del mundo integrada verticalmente -desde la exploración hasta la distribución y comercialización de productos finales-. Por lo que su importancia para el país es de carácter estratégico y impulsa a los demás sectores productivos, a pesar de su situación, y de las diferentes reformas estructurales, fiscales e incluso constitucionales que necesita, es en la actualidad la fuente de ingresos fiscales y contribuye con el 37% del PIB. (INEGI, 2012)

En México, los proyectos estratégicos a desarrollar según la SENER, son a partir de la Reforma Energética en 2008 y su principal proyecto fue el de Minatitlán que al concluir los trabajos de reconfiguración, se prevé que de una capacidad de proceso de 285 mil barriles diarios de petróleo crudo; lo que aumentará su producción de gasolinas en 59 mbd (20 mil de Pemex Magna y 39 mil de Pemex Premium) y de diesel y turbosina por un total de 36 mil barriles diarios. La reconversión de residuales de Salamanca aportará 22.8 mbd adicionales en 2016 respecto al año de referencia. La refinería de Tula añadirá 50.1 mbd a su producción de 2006. La reconfiguración de Salina Cruz permitirá elevar su producción de gasolinas en 33.2%, es decir, en 2016 se tendrá un volumen de 32.2 mbd superior a 2006. La nueva capacidad contribuirá con 16.4% de la producción nacional al final del periodo

Uno de los sectores dentro de la industria que se ha rezagado a lo largo de la historia es la industria petroquímica cuyos indicadores de productividad en el Sistema Nacional de Refinación y Petroquímica muestran una caída de 3.3% en 2012, y un 15% menos en el porcentaje de participación de las Plantas de Operación

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

de Pemex Petroquímica. Y el caso de Pemex Refinación que sigue con una capacidad de refinación sin cambios por falta de mantenimiento de las plantas de refinación, triplicando las pérdidas en operación de 290 mil millones de pesos, lo que ascendió el pasivo total de PEMEX a 43.8% del total registrado en 2011. (PEMEX, 2012)

Conclusiones

Basado en el análisis histórico del comportamiento de PEMEX como la única empresa encargada de la producción venta y distribución de los productos del crudo en México, es, que su desenvolvimiento dentro del mercado nacional y externo es deficiente, las políticas petroleras que implementaron los diferentes gobiernos solo marcaron la tendencia del país a convertirse en productor de petróleo sin preocuparse de mantener las inversiones en la misma infraestructura de explotación y exploración y dejando atrás los aspectos tecnológicos que le brindarían a la empresa capacidades a la altura de otras empresas petroleras e incrementarían no solo sus utilidades sino sus tasas de competitividad en el mercado internacional del petróleo.

No obstante, es a partir de la creación de Petróleos Mexicanos que se inicia el amplio desarrollo de la industria que comprende, desde la exploración y la producción de petróleo y el gas, hasta la refinación y la petroquímica. Se desarrolló como una empresa pública altamente integrada para la satisfacción del consumo interno de 1938 a 1974 donde los niveles de producción aumentaron de 44 Millones de barriles a 379 MMb; la capacidad de destilación primaria paso de 102 mil a 760 mb/d; el tonelaje bruto de la flota marina petrolera paso de 35 mil a 327 mil toneladas; la elaboración de productos petroquímicos de 56 mil toneladas a 2,978 millones de toneladas al año con un volumen de venta de gasolinas de 3 millones de barriles a 69 millones y el personal paso de 17,600 trabajadores a 81,042. (PEMEX, 2013)³³

³³ Anuario Estadístico, PEMEX, 1977, 1988 y 1990

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

De 1975 a 1990 las políticas petroleras fueron orientadas a mantener una plataforma de exportación para obtener divisas del exterior con el fin de contrarrestar la caída del poder adquisitivo lo que desencadenó una declinación en los niveles de productividad laboral, en el 1982 llegó al límite la demanda petrolera en los mercados internacionales, el nivel de precios del petróleo y disminuyó la capacidad interna de producción de crudo y de hidrocarburos líquidos totales. La subutilización de la capacidad instalada de refinación deterioró la productividad de la rama de refinación. En estos años la capacidad de destilación primaria aumentó en 28%, la producción de refinados en 11% y de petroquímicos básicos de 46%, siendo una capacidad inferior al 80% de su capacidad instalada total.

Desde los años noventa con la política petrolera y junto con la posterior firma del TLCAN, la industria petrolera y PEMEX fue consolidada como monoexportador de petróleo crudo y de 1997, a la fecha, debido a la reducción en la producción las exportaciones de crudo han disminuido, en 2008 en 16.8% hasta el 2011 con 1.7% menos de MMb/d. Al ser una empresa de alto riesgo en operaciones requiere trabajadores aptos, con un nivel salarial alto y una administración eficiente que domine los complejos mecanismos de su operación en todas sus ramas, con una visión a largo plazo con la capacidad de prever y manejar positivamente el impacto posterior de decisiones o eventos emergentes o coyunturales.

A este panorama es necesario agregar que la nueva frontera petrolera se encuentra en aguas profundas con el descubrimiento de dos nuevos yacimientos en el Golfo de México, en Tamaulipas (Trion-1 y Supremus-1), uno en tierra, en Tabasco (Navegante-1) y el descubrimiento de reservas de Gas Shale. En materia petrolera, es necesario señalar que entre el año 2000 y el 2006, México vivió la coyuntura internacional más favorable que haya registrado la historia moderna del país, derivada de los altos precios que alcanzó el petróleo, así como de los elevados volúmenes de producción que se lograron donde las exportaciones del petróleo tuvieron un flujo adicional de 70 mil millones de dólares. (PEMEX, 2012)

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

En el aspecto fiscal, *a medida que la política petrolera ha condenado a PEMEX a ser un exportador de crudo, con pocas capacidades en las demás ramas de producción dentro de la industria, ha servido también como instrumento impositivo del Estado para enmendar los déficits fiscales que generan los demás sectores. Es sabido que el petróleo le genera a Estado ingresos considerables por la extracción, explotación y comercialización del hidrocarburo, la cual es del 59%, y junto a las practicas de burocratismo, corrupción, exceso de personal administrativo, ineficiencia en la administración y la baja productividad constituyen obstáculos que merman la competitividad de PEMEX con las empresas petroleras internacionales con un atraso considerable en los sistemas de control, planeación, los sistemas de información y lo más importante, un atraso en la inversión estratégica para la exploración e innovación tecnológica.*

CAPÍTULO III. LA POLÍTICA FISCAL EN EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO

Introducción:

México, como país productor de petróleo, tiene que tratar constantemente con ingresos y precios altamente volátiles, difíciles de prever, lo que conduce a una política fiscal igualmente inestable en el corto y largo plazo. No todos los países productores son iguales y el nuestro tiene singularidades fiscales no aplicadas en otra empresa nacional en el mundo. Esto, principalmente a causa de uno de los problemas estructurales que tiene la economía mexicana, quien con una baja capacidad de recaudación tributaria, ha dependido en gran medida de los ingresos petroleros, condenado a PEMEX a funcionar con bajos niveles de inversión, sin modernización y mostrando debilidad financiera dentro y fuera del país.

Actualmente, Petróleos Mexicanos está sujeto a un marco regulatorio derivado de la combinación de diversas políticas públicas del Gobierno Federal que no beneficia ni al organismo, ni a las finanzas publicas ya que la intervención del Estado es mediante un sistema fiscal altamente regresivo. Por lo que, no existe un vínculo directo entre la generación de renta petrolera y las necesidades inversión de la propia empresa. La recaudación de los ingresos petroleros no genera el balance riesgo y recompensa -necesario en la industria petrolera que requiere de grandes inversiones- lo que limita la capacidad de la empresa para responder ante las constantes variaciones del mercado y distorsiona las decisiones de producción.

El régimen fiscal, tema principal de este trabajo, es inflexible en sus procedimientos y junto al marco jurídico restrictivo, han creado problemas en la toma de decisiones de producción y la jerarquización de proyectos, falta de recursos y un sistema de control tan cerrado que limita los esquemas de contratación y la posibilidad reducir los costos de los proyectos bajo el sistema fiscal actual.

Para ello, es importante analizar ¿qué es la política fiscal?, ¿cuáles son sus instrumentos? y ¿cuáles son los principales resultados de su implementación? Además de los criterios de formulación, para poder ubicar a México como un país

productor de petróleo, que depende en gran parte de la renta petrolera y de sus reservas para poder proponer una alternativa que permita una reforma integral en la industria de hidrocarburos.

El principal objetivo de este apartado, es mostrar la situación fiscal de Petróleos Mexicanos, analizar la relación que sostiene con el Estado y como la alta dependencia de los ingresos petroleros causa inestabilidades económicas al presupuesto de la federación y a las finanzas públicas en general; además afectar las decisiones de inversión y producción de PEMEX a lo largo del tiempo.

3.1 Formulación e Implementación de Política Fiscal en Países Productores de Petróleo.

Dentro de los planteamientos teóricos de la economía moderna, es conocido que los países productores de petróleo tienen que administrar de manera óptima sus recursos para crear una ventaja comparativa, derivada de los recursos naturales existentes dentro cualquier nación y que dan ingresos excedentes determinados por los actuales y relativamente altos precios del barril a nivel mundial.

Dependiendo de las características de cada país, se marcan sus diferencias, como productores de petróleo y se dice que se distinguen por la importancia que tiene el petróleo para cada economía, del tamaño de sus reservas, del grado de madurez de la industria, la propiedad de los recursos, el desarrollo de los demás sectores de la economía y la situación financiera del gobierno y entre otras variables, determinan tanto la formulación como las decisiones de política fiscal.

Muchas economías tienen dificultades para direccionar los desafíos originados por la gran dependencia a sus ingresos petroleros. Los rendimientos crecientes de varios países son muy bajos a pesar de sus abundantes recursos naturales. La volatilidad de los precios del petróleo se asocia con un patrón de “stop-go” en los gastos de la industria y han demostrado ser costosos en términos económicos y sociales. (Davis, 2003)

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

La volatilidad en los precios, crea oscilaciones significativas en los ingresos fiscales, esto a causa de que la mayoría de esos recursos provienen del extranjero. A largo plazo la política fiscal debe de asignar la riqueza pública -particularmente la petrolífera- entre las generaciones con equidad y madurez financiera, por lo que es importante para los países petroleros, implementar políticas fiscales que contrarresten el efecto negativo de la volatilidad de los precios sobre la gestión macroeconómica fiscal a corto plazo. (Davis y Ossowski, 2003)

Se tiene que considerar que los propios recursos petrolíferos, por su origen, son inestables, no solo en precio sino también en los costos de extracción conforme los yacimientos se agotan o cambian los patrones de consumo, por lo que es necesaria una política fiscal más cautelosa, que aproveche la riqueza limitada del petróleo, acumulando considerables activos financieros y destinándolos a obras para beneficio de la nación y a fondos petroleros que permitan financiar la industria cuando se agote el recurso.

Es sabido, que los procesos políticos tienen gran influencia en las decisiones de políticas económicas en la economía y en todos sus sectores, donde el sector petrolero no es la excepción, lo que ha generado desigualdad en la distribución del ingreso e inequidad social.

Los partidos políticos son débiles y sus líderes trabajan con objetivos particulares, lo que hace que el gobierno sea endeble, los regímenes y políticas inestables y los mecanismos para la distribución de la renta no se cumplan con transparencia, lo que en general enmarca lo costoso que es para el Estado, en cuanto a su gasto, las crisis económicas y fiscales, que generan las elites burocráticas, políticas, sindicales y militares. (Barnett y Ossowski, 2003)

3.1.1 La Política Fiscal en el Sector Petrolero Mexicano

El gobierno influye de dos maneras en el nivel de equilibrio del ingreso; primero por las adquisiciones gubernamentales de bienes y servicios como parte de la demanda agregada y en segundo lugar por los impuestos y transferencias entre la producción y el ingreso. La *política fiscal* es la política del gobierno respecto al

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

nivel de adquisiciones y transferencias y su estructura impositiva. La importancia de la política fiscal es tal que ante cualquier cambio en dicha política afecta directamente al presupuesto generando superávits o déficits. *La mejor tasa fiscal es la que permite financiar las actividades del gobierno introduciendo distorsiones mínimas en las decisiones privadas.* (Dornbusch, 2009)

La *teoría fiscal* es la encargada de estudiar las implicaciones y las consecuencias de los impuestos en distintos ámbitos, la influencia de los impuestos en la macroeconomía: déficit público, deuda pública, ahorro e inversión pública, etc. Además de la incidencia de éstos sobre las decisiones de ahorro, inversión y consumo de las empresas e individuos. La política fiscal y los cambios en el gasto presupuestal influyen rápidamente en el ingreso pero no estabilizan la economía por sus diversos efectos secundarios.

La recaudación fiscal y los sistemas tributarios dan al Estado los instrumentos para obtener ingresos a través de los impuestos, y a su vez tienden a distorsionar las decisiones de producción de las entidades gubernamentales; en el caso de la industria petrolera, que requiere de grandes inversiones y obtiene, de igual manera, una alta renta económica, se han implementado regímenes fiscales especiales para canalizar los ingresos petroleros mediante impuestos y regalías y determinar la distribución de la renta petrolera entre las empresas y el Estado quien es dueño del recurso. (Rodríguez, 2011)

La industria petrolera en sí, presenta diferencias en cuanto a los demás sectores, principalmente debido al tamaño de la inversión, la duración de los proyectos, el riesgo, los costos y la renta económica obtenida, por lo que comúnmente los gobiernos diseñan sistemas tributarios para la industria petrolera.

3.2 El Sector Público en la Industria Petrolera Mexicana

De manera general, *el sector público*, comprende una parte relevante de los recursos económicos, factores productivos y de la producción que son propiedad del Estado, su principal función es la de mejorar la asignación de los recursos en la economía, mejorar la distribución del ingreso y la riqueza, ayudar a la estabilización

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

de la economía además de crear confianza y certidumbre a través del mantenimiento del sistema legal y regulatorio de la economía. La historia económica muestra que el desarrollo económico depende no solo de las transacciones del mercado y del comportamiento del sector privado, sino también de la existencia de una fuerte sector público que provea de manera eficiente bienes y servicios, leyes, normas, políticas, infraestructura, entre otras. (AYALA, 2001)

Desde los noventa el sector público, en México, ha mostrado una tendencia de retracción de su participación en ciertas actividades económicas y ha mantenido la tendencia constante de alta participación en sectores estratégicos, como el sector de hidrocarburos, y en especial de Petróleos Mexicanos.

El Estado, a través de la normatividad señalada en la Constitución, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal³⁴ y un grupo de leyes, le otorga institucionalidad a las diversas funciones y organismos del sector público, dirige el desarrollo económico de la nación, fomenta el crecimiento económico y el empleo además de planear y coordinar la actividad económica en el marco de una economía de mercado con justicia social. Para entender con mayor claridad la dimensión y el dominio del Estado en la industria petrolera es necesario puntualizar los diferentes eventos históricos y económicos, que marcaron la dependencia de las finanzas públicas a los ingresos petroleros como se explica a continuación.³⁵

Las diferentes crisis en México, marcaron la importancia del sector público y el grado expansión del dominio del Estado en la industria petrolera; fue de 1960 a 1988 que la industria petrolera pasó satisfacer al mercado interno al auge petrolero mundial y las crisis ocasionadas por la volatilidad de los precios del crudo. La acelerada industrialización del país, hasta 1973, mantuvo la prioridad de PEMEX de

³⁴ La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) se define como el conjunto de normas jurídicas que establecen las formas de organización y reglas de competencia de la administración pública federal centralizada y paraestatal, a través de las cuales el Estado ejerce sus atribuciones. (DOF, 2013)

³⁵ Véase Ortega Lomelín, Roberto; *La Industria Petrolera en México -Una Industria Secuestrada-*; Porrúa, UNAM, México, 2012 págs. 37-190

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

abastecer al mercado interno con precios subsidiados mientras que las exportaciones mostraban un estancamiento por el alza en los costos de producción.

En los sesenta, las exportaciones petroleras tuvieron un papel secundario, se efectuó una industrialización del gas natural y de la petroquímica³⁶, mientras que las reservas disminuyeron y el volumen de la producción fue inferior al consumo nacional; por lo que en 1971 el país se convirtió en importador neto de petróleo crudo. En este periodo, la rápida industrialización impulso el incremento del consumo, y con el llamado “desarrollo estabilizador” la economía creció a una tasa media anual de 6.2% con el sector manufacturero como pivote.

A partir de 1974, se inicio el proceso de expansión de la industria, en donde el gobierno, al ver el gran flujo de recursos petroleros aumento su control hacia PEMEX, quien entró en una nueva etapa, al descubrir nuevos yacimientos en Tabasco y Chiapas, el aumento de las reservas y de los precios a finales de 1973, la exportación se convirtió en el medio para incrementar las finanzas de la empresa e incrementar la inversión.³⁷ La proporción de los impuestos pagados por PEMEX en relación con sus ingresos se incremento de 12% en 1970 a 21% en 1976 en donde el aumento en las exportaciones que se concibieron originalmente como recursos financieros hacia la empresa fue finalmente aprovechado por el gobierno.

En 1976, a consecuencia de la crisis, hubo una devaluación del peso en la cual el gobierno encontró en PEMEX y las exportaciones la solución para la crisis de liquidez del país y hasta 1982 el gobierno aplicó un programa de expansión y exportaciones sin precedente, conocido como el “auge petrolero” que generó crecimiento para la industria petrolera, una amplia generación de divisas y la transferencia de ingresos de PEMEX al gobierno federal mediante impuestos y

³⁶ En la segunda mitad de los sesenta, se impulso de manera importante, la investigación y el desarrollo de la petroquímica básica -con la creación del IMP y la asociación de PEMEX con dos empresas de petroquímica secundaria- donde la inversión creció 38% en 1968 para declinar a 17% en 1973. La inversión disminuyó cuando PEMEX incremento sus ingresos, lo que implico el deterioro de la empresa y la restricción de sus programas de expansión. (ORTEGA, 2012, *Op. Cit.* p. 111)

³⁷ De 1970 a 1976 se desarrollo un programa de ampliación de refinerías en donde se construyeron y entraron en operación las refinerías de Tula, Hidalgo; Salina Cruz, Oaxaca y Cadereyta, Nuevo León. (*Ibidem*, pág. 113)

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

derechos, dando inicio a la petrolización de la economía mexicana, con el crecimiento anual del PIB de 8% a 9% en 1981.³⁸

A inicios de 1982 y hasta 1988 persistía la crisis general en la economía mexicana y más particularmente la de PEMEX, por lo que el gobierno plantea la reordenación económica y un programa de ajuste, a fin de despetrolizar las finanzas públicas, reajustando primeramente la dimensión y la rectoría del Estado, y creando un “nuevo PEMEX” saneando sus finanzas y elevando su eficiencia y productividad. Sin embargo, para 1986, se presentó una nueva crisis, de nuevo por la caída de los precios del petróleo, lo que generó un periodo de recesión económica para el país junto con una reducción en los niveles de exportaciones en donde la industria petrolera perdió dinamismo. La ruta seguida desde los ochenta fue de un control directo del gobierno sobre la empresa.

De 1988 a 1994, se da el inicio de la apertura, la despetrolización de la economía y la reestructuración de PEMEX³⁹ en donde las ideologías imperantes eran la de una modernización económica y el nacionalismo petrolero. El gobierno anuncio reformas estructurales, dentro de las cuales destacaban una reforma del Estado, el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico, la autonomía del Banco de México, la apertura económica al exterior –la firma del TLCAN-, el programa de Solidaridad y la reforma ejidal. En donde, una de las principales acciones, en lo referente a la industria petrolera, fue reiterar la propiedad y el dominio del Estado sobre el petróleo y los hidrocarburos. Además del proceso de

³⁸ Los ingresos petroleros representaron el 72% de las exportaciones. Y fue entre 1981-1982 en donde -a pesar de que el país se convirtió en el cuarto productor mundial de crudo, el quinto en reservas y el principal abastecedor de EU- un conjunto de fenómenos provocaron una crisis severa en el país: se deterioro el comercio exterior no petrolero, aumentaron las importaciones, hubo una expansión fiscal, un incremento en la deuda externa, la contracción de la inversión privada en la industria manufacturera, la progresiva reevaluación del tipo de cambio y un elevado déficit publico combinado con la reducción de los precios internacionales del petróleo, el incremento de las tasas externas de interés, la restricción de los financiamientos externos y la fuga de capitales (*Ibidem*, pág. 117)

³⁹ En 1992, se aprobó la Ley Orgánica en la PEMEX cuyas características fundamentales fueron: Naturaleza jurídica y objeto de Petroleros Mexicanos como un organismo descentralizado con personalidad y patrimonio propios; la creación de cuatro organismos descentralizados con carácter técnico, industrial y comercial; y por último la reclasificación de la petroquímica secundaria así como su almacenamiento, distribución y comercialización.

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

apertura del sector eléctrico a particulares. En materia de petroquímica, se realizaron cambios sustanciales con dos reclasificaciones de productos petroquímicos básicos a secundarios⁴⁰ y se restringió la exclusividad del Estado.

De 1994 al 2000, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Secretaria de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP) desapareció para dar lugar a la Secretaria de Energía. El objetivo fundamental del gobierno era la de expandir la producción de petróleo y gas con los yacimientos de Cantarell y Cuenca de Burgos, que de 1995-2000 registraron una producción de 2.9 Mbd y 4.5 MMpcd. En 1995 se publicaron las reformas a la Ley Reglamentaria de Petróleo que delimitaría la industria como propiedad del Estado en el transporte, almacenamiento y distribución de de gas natural y gas LP por ductos y a la vez permitiría el *downstream* a la inversión privada.⁴¹

Para 1996, se registró una tendencia alcista de los precios del crudo tras el conflicto del Golfo Pérsico, entorno que se revirtió y de 1997-1999 los precios cayeron afectando las ganancias de la industria petrolera mundial. Ésta situación, marcó la tendencia de estabilización de la participación del sector público en PEMEX, en donde los ingresos petroleros en las finanzas públicas pasaron a representar más de la tercera parte de los ingresos federales.

Se hizo notable la incapacidad del Estado, mediante sus organismos de control, para manejar las variaciones de los precios del petróleo, por lo que con la caída de los precios en 1998 -erróneamente-, se trató de compensar las pérdidas en el ingreso federal aumentando la plataforma de producción a 3.25 MMbd a fin de aumentar exportaciones petroleras y su renta económica.

⁴⁰ Se reclasificaron 34 productos como básicos en 1986 y se redujeron a 20 en 1989, reduciéndose a 8 productos en 1992. (Ibidem, pág. 143)

⁴¹ La industria petrolera se encuentra dividida en tres grandes sectores: *upstream*, *midstream* y *downstream*. El sector *downstream* se refiere comúnmente a las tareas de refinamiento del petróleo crudo y al procesamiento y purificación del gas natural, así como también la comercialización y distribución de productos derivados del petróleo crudo y gas natural. Llega hasta los consumidores con productos tales como gasolina, querosén, combustibles aeronáuticos, diésel, fueloil, lubricantes, ceras, asfalto, gas natural, y gas licuado del petróleo así como también de petroquímicos. Las operaciones *midstream* son consideradas generalmente como parte del sector *downstream*. (PSAC, 2013)

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

En los años siguientes, del 2000 al 2006 se expandió de manera significativa la producción de petróleo –en especial en 2004- por lo que aumentaron las expectativas de PEMEX y los resultados fueron cortos. En 2003, se reconoció que la viabilidad económica de PEMEX estaba comprometida y ponía en riesgo el futuro del país, por lo que se decidió fortalecerla y capitalizarla. El gobierno se concentró en la eficiencia de la administración y la incorporación de nuevos sistemas contractuales para la exploración de gas no asociado, a través de los Contratos de Servicios Múltiples.

Así, los ingresos petroleros se incrementaron por el alza sostenida en el precio del crudo -a excepción del 2001- las exportaciones aumentaron y los ingresos generados por éstas también, pero a la par de la alta contribución de PEMEX en las finanzas públicas a la generación de divisas, el deterioro financiero se agudizó, disminuyó su patrimonio, se incrementó el pasivo total derivado del aumento del pasivo laboral y de los PIDIREGAS⁴², además del incremento de las pérdidas, antes de impuestos, de Refinación y de Petroquímica. El régimen fiscal ocasionó que los impuestos pagados fueran de más del 100% de sus ingresos. (Ortega, 2012)

3.2.1 Ingresos y Gastos del Gobierno Federal.

El *gasto público*, es el instrumento más importante a disposición del Estado para influir en la asignación y distribución de los ingresos y en la estabilización de la economía. Si es aplicado correctamente estimula la producción, la inversión, el empleo, la acumulación de capital, el ahorro interno, entre otras. El *ingreso público*, son los recursos del sector público por concepto de impuestos, derechos, productos

⁴² Después de la crisis económica de diciembre de 1994, la disponibilidad de recursos financieros para la inversión productiva en México descendió a niveles críticos y dadas las grandes necesidades de inversión en materia energética fue necesario desarrollar esquemas de financiamiento que permitieran a PEMEX y CFE contar con los flujos suficientes para generar la infraestructura necesaria para la generación de energía eléctrica y la extracción de petróleo. Los Proyectos de Inversión Diferidos en el Gasto (PIDIREGAS) ahora conocidos como Proyectos de Inversión de Largo Plazo se diseñaron para atender dichas necesidades en condiciones de escasez de recursos públicos para la inversión. Asimismo, se previó que las entidades públicas pudiesen acudir directamente a los mercados financieros para resolver sus necesidades de financiamiento. (CEFP, 2007)

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

y aprovechamientos, además de ingresos derivados de la venta de bienes y servicios; e ingresos por financiamiento interno y externo. (AYALA, 2001)

En México, el gobierno federal tiene dos fuentes de ingreso: los **Ingresos Tributarios** en donde destacan los impuestos y derechos; y los **Ingresos No tributarios**, como la venta de bienes y servicios, además de la deuda y son recaudados según la política fiscal y la estructura impositiva vigente. Los impuestos son en sí, son muy importantes dentro de la estructura del sector público, ya que son éstos los que dotan al gobierno de recursos: primero para la asignación de recursos y la distribución del ingreso y de la riqueza mejorando así la eficiencia económica; y segundo, para cubrir los gastos para satisfacer a la población de las necesidades básicas además de promover el desarrollo económico y social del país.⁴³

La política tributaria tiene la capacidad para redistribuir los recursos financieros entre los grupos sociales, entre las regiones económicas, entre los sectores y entre los estados de la República. La capacidad del Estado para la recaudación tributaria influye en la distribución del ingreso y en la dirección y conducción de la economía entre generaciones. En México, la principal fuente de ingreso del gobierno son los impuestos y se clasifican dentro de una estructura compuesta por impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones, ingresos por organismos y empresas, aportaciones de seguridad social e ingresos derivados de financiamiento.⁴⁴ (SAT,2012)

⁴³ En general, los impuestos sobre los productos no reducen los beneficios, ya que las empresas se limitan a trasladarlos a los consumidores. Elevan el precio que pagan los consumidores y reducen el que perciben las empresas. Por lo que el impuesto representa un costo para ambas partes, dependiendo de la oferta del dicho producto. Este costo representa una disminución en la producción, la producción perdida es el costo social del impuesto. Los ingresos fiscales se devuelven a los consumidores y a los productores ya que los servicios suministrados mediante los ingresos del Estado tienen el mismo valor de los ingresos gastados en ellos. (Varian, 1999)

⁴⁴ Los impuestos son: Impuesto Sobre la Renta (ISR), Impuesto al Activo Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), Impuesto a los Depósitos en Efectivo, Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto Especial a la Producción y Servicios (IEPS) a Gasolina y Diesel, Bebidas alcohólicas, Cervezas y bebidas refrescantes, Tabacos labrados, Juegos y Sorteos y a Telecomunicaciones, Impuesto General de Importación (IGI), Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN), Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, Impuesto a los Rendimientos Petroleros y Otros impuestos. Las empresas propiedad del Estado que contribuyen a los ingresos presupuestales son: Petróleos

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

Dichos impuestos son recaudados por medio de políticas y sistemas fiscales; el régimen fiscal en México, se ha vuelto complejo, y contradictorio, y en general afecta la asignación de los recursos, a pesar de sus altas tasas de recaudación, el sistema fiscal mexicano genera niveles bajos de recaudación, comparado con los estándares internacionales.⁴⁵ Debido, principalmente, a la alta tasa de evasión y elusión fiscal, la gran desigualdad en la distribución del ingreso, una extensa administración que hace costosa y complicada la contribución, hay un gran número de casos con privilegios y exenciones; es un sistema desigual y desproporcionado, tiene baja flexibilidad para responder a cambios económicos, políticos y sociales, no hay transparencia en lo recaudado y en cómo se retribuye a la sociedad.

La situación fiscal de Petróleos Mexicanos como organismo de propiedad Estatal, muestra una tendencia de las políticas fiscales implementadas a obtener no solo la renta petrolera, -a través de impuestos- sino también los ingresos excedentes generados por la exportación de crudo y el alto precio de venta, lo que demuestra que se le aplica una excesiva carga fiscal a PEMEX para subsanar los déficits que presentan los demás sectores.

Es sabido que la tributación redistribuye la renta y genera incentivos a trasladar la carga fiscal a terceros; en el caso de PEMEX como monopolio público, el efecto de los impuestos es directo e intransferible, por lo que es necesario ordenar los mecanismos de fiscalización de la empresa para asegurar una participación equitativa de los beneficios entre la industria y el gobierno.

Los ingresos petroleros del Gobierno Federal, por concepto de derechos, impuestos y aprovechamientos ascendieron a 86,398.5 millones de pesos en 2012 lo que representa el 33.8% del total recaudado. Este resultado se explica, por el

Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Instituto Mexicano del Seguro Social e ISSSTE (SAT, 2012)

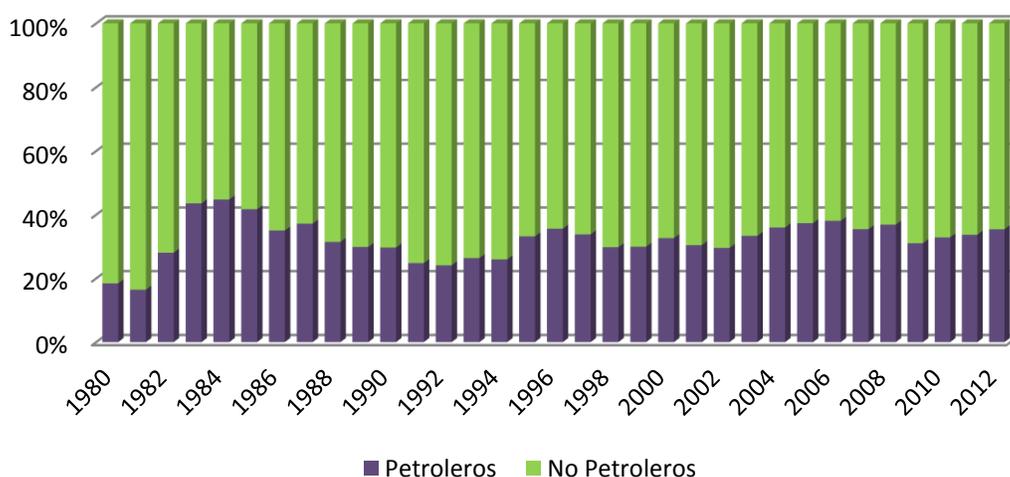
⁴⁵ Esta baja recaudación es considerada uno de los problemas estructurales de la economía mexicana, en donde por concepto de impuestos como proporción de PIB en 2012 fue en promedio 14%; mientras que en la OCDE fue de 34% del PIB. La recaudación tributaria en México es la más baja de la OCDE e incluso del promedio en América Latina (LAC's) si no se tienen en cuenta los ingresos de los derechos sobre la producción de hidrocarburos. (OECD, 2012)

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

mayor precio de exportación de la mezcla mexicana de petróleo 104 dólares/barril, efecto que se compensa parcialmente con la caída del precio de gas natural en 36.8%, el aumento de las importaciones de petrolíferos en 2.4% y la menor plataforma de producción de petróleo crudo en 0.9%, todos con respecto a 2011. (SHCP, 2013)

La grafica 3.1 muestra los criterios aplicados de la política fiscal en el país, y la alta participación de los ingresos tributarios de origen petrolero, que conforme a las diferentes escenarios de la economía mexicana, han variado su participación dentro del ejercicio del los ingresos presupuestarios del sector público, donde se observa la variación en la participación de PEMEX, en donde para 1980 era de 18.4% y en 2012 los ingresos fiscales petroleros fueron de 33.8% con una estimación de 38% para 2013.⁴⁶

Grafica 3.1 Ingresos Petroleros y no Petroleros del Sector Publico Presupuestario 1980-2012



Fuente: Elaboración propia con el Resumen de Ingresos Petroleros y No Petroleros del Sector Público Presupuestario, 1980-2012, elaborado por el Centro de Estudio de las Finanzas Públicas con base en datos de Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000-2011, Resultados Generales y Ley de Ingresos 2012.

⁴⁶PEMEX paga el 85% de sus ingresos en impuestos, por lo que los ingresos gubernamentales dependen, en más de la tercera parte, de lo generado por el sector petrolero nacional. Lo que demuestra que los mecanismos impositivos no son transparentes, no es claro qué paga por conceptos de explotación de crudo y qué paga como empresa productiva del gobierno.

En México, el sistema fiscal ha mostrado una baja capacidad de recaudación de ingresos fiscales, con una tasa media de 14% del PIB, ocupa el último lugar dentro de los países miembros de la OCDE y los LAC5 (Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México). La carga tributaria del actual régimen fiscal petrolero es insostenible y es necesaria una reforma fiscal que le permita una mejor gestión de sus propios recursos y permita una transparencia total de su relación con el gobierno estatal. Además de que se debe de priorizar e incentivar un desarrollo optimizado en PEMEX que asegure mayores beneficios a largo plazo y descontinuar los intereses políticos a corto plazo, que han incentivado la petrolización de las finanzas publicas.

La situación de baja recaudación en el sistema tributario en el país, hace evidente que PEMEX, y la renta petrolera, tienen un lugar importante dentro de las finanzas públicas, los rendimientos obtenidos por la empresa antes del pago de impuestos y derechos al gobierno son considerablemente altos, además de que es actual régimen grava montos adicionales a la renta petrolera generando un impacto negativo sobre su patrimonio, afectando sus proyectos de inversión y desarrollo, donde solo el endeudamiento les ha permitido seguir produciendo.

3.3 El Régimen Fiscal de PEMEX. Entorno Actual.

Un sistema fiscal adecuado debe de contar, además de los dos grandes principios -del **beneficio**, el cual, sostiene que los individuos deben de ser gravados en proporción al beneficio que reciben de los programas del gobierno y el de la **capacidad de pago**, que afirma que la cantidad de impuestos pagados debe de relacionarse con su ingreso y debe de ser redistributivo⁴⁷- con ciertos principios fiscales y debe de contar con ciertas características, tales como: **eficiencia económica**, que consiste en que los impuestos no deben interferir en la asignación eficiente de los recursos; además de contar con **Sencillez administrativa**, que se refiere a que los costos de administración y de cumplimiento deben ser bajos los

⁴⁷ Por lo general los sistemas fiscales organizados sobre el principio de capacidad de pago son redistributivos, lo que significa que pueden captar fondos de la gente que más ingresos o riqueza tienen para incrementar los ingresos y el consumo de los grupos más pobres. (Samuelson, 2010. Pág. 318)

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

mecanismos del sistema deben de permitir una fácil administración; **Flexibilidad**, consiste en que el sistema debe poder adaptarse fácilmente a cambios en las circunstancias económicas; **Transparencia**, un sistema tributario tiene responsabilidad política cuando es transparente y debe de ser **Justo**, al tratar de forma similar a los que se encuentran en circunstancias parecidas y obliga a pagar más impuestos a los que pueden soportar mejor la carga tributaria. (Stiglitz, 2000)

Además de las características básicas están la de: **Equidad**: la imposición no debe practicar intervenciones que perturben o beneficien a una parte de los sectores de la economía, debe de ser equitativa y estimular el desarrollo de distintos grupos; **Homogeneidad**: debe de haber congruencia y consistencia a través del manejo de regímenes similares para los distintos proyectos; **Neutralidad**: el impuesto no debe de distorsionar las decisiones de inversión; **Precaución y corrección**: el impuesto debe de evitar cualquier consecuencia que perjudique la competencia económica en el mercado además de atenuar las imperfecciones de ésta; **Sustentabilidad**: debe de permitir la cobertura duradera de los gastos; **Competitividad**: permite la rentabilidad y la participación, frente a los costos de oportunidad que representa la competencia en el mercado internacional; **Progresividad**: la imposición no debe de afectar la viabilidad de proyectos, el sistema recauda una mayor proporción de recursos cuando los ingresos son altos logrando incentivos a la producción; **Estabilidad**: debe de contribuir a amortiguar automáticamente las fluctuaciones de la actividad económica para favorecer la estabilidad macroeconómica; y **Estímulo**: el sistema fiscal debe de orientarse a no obstaculizar el desarrollo y ejercer una influencia positiva en las fuerzas que lo condicionan. (AYALA, 2001)

Es claro que el sistema fiscal en México, tiene bajas tasas y cargas impositivas, lo que demuestra la debilidad y fragilidad de las fuentes de financiamiento de las actividades del sector público, ya que el gasto depende en gran medida de los ingresos no tributarios, especialmente los derivados del petróleo. Unos de los rubros más importantes dentro de las finanzas públicas del país está relacionado con el Régimen Fiscal de PEMEX a través del cual se definen sus

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

obligaciones tributarias como empresa de propiedad estatal, es decir, sus impuestos, y las obligaciones no tributarias como derechos, productos y aprovechamientos, así, como el destino que se le da a esos ingresos.

A través del régimen fiscal, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios estarán obligados al pago de contribuciones y sus accesorios, de productos y de aprovechamientos, excepto el impuesto sobre la renta, de acuerdo con las disposiciones y con las reglas que al efecto expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (LIF, 2013) Los ingresos procedentes de PEMEX y sus organismos subsidiarios contribuyeron en el total de los ingresos públicos en 7.6% del PIB en 2012. La importancia de los ingresos petroleros para el gobierno federal queda al manifiesto considerando que forman una tercera parte del total de sus ingresos con un 33.8%, como se muestra en el cuadro 3.2 a continuación.

**Cuadro 3.2 Ingreso Petroleros del Gobierno Federal 2012
(Millones de Pesos)**

CONCEPTO	Millones de Pesos Acumulados	Estructura %
Total	3,517,494.4	100.0
Petroleros	1,189,459.8	33.8
Pemex	468,730.0	13.3
Gobierno Federal	720,729.7	20.5
Derechos a los hidrocarburos	923,285.1	26.2
Ordinario	789,057.8	22.4
Extraordinario sobre exportación de petróleo crudo	19,594.2	0.6
Fondo de estabilización	106,150.8	3.0
Fondo de investigación científica y tecnológica en materia de energía	8,440.8	0.2
Para la fiscalización petrolera	41.5	0.0
Aprovechamiento sobre rendimientos excedentes	0.0	0.0
IEPS	-203,128.5	-5.8
Artículo 2º.-A Fracción I	-222,757.3	-6.3
Artículo 2º.-A Fracción II 1_ /	19,628.8	0.6
Impuesto a los rendimientos petroleros	573.2	0.1
Tributarios	1,314,464.8	37.4
No Tributarios	2,203,029.5	62.6

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública. Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública. SHCP, 2013.

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

Los ingresos tributarios del sector público aumentaron en 0.7% del PIB, fundamentalmente por la introducción -en 2008- de los impuestos: empresarial a tasa única (IETU) y a los depósitos en efectivo; las modificaciones al marco tributario en 2010, tanto de los impuestos al consumo, al ingreso y a los productos; así como las realizadas en materia de administración tributaria.

El Cuadro 3.3 muestra la evolución de los ingresos petroleros dentro del ingreso total de del gobierno federal en donde se observa que la participación se elevó de 28% en 1982 a 44.7% en 1984 para mantener un nivel entre 24 y 38% desde 1986 y hasta el 2012. Lo que evidencia la constante del gobierno a mantener un régimen fiscal altamente confiscatorio que contrarreste la baja recaudación tributaria en el país.

Cuadro 3.3 Ingresos del Sector Público e Impuestos pagados por PEMEX (Millones de Pesos Corrientes)

Año	Ingreso del Sector Público	Impuestos pagados por PEMEX	Participación % de los impuestos pagados por PEMEX
1939	0.6	0.1	11.3
1982	1532.2	317	20.7
2006	1,558,808	582,855	37.4
2011	2,329,241.70	876,016	37.8

Fuente: Elaboración con Memoria de Labores, PEMEX varios años.

En 2012 los ingresos tributarios propios de PEMEX fueron de 468,730 millones de pesos (3% PIB)⁴⁸; las Transferencias al Gobierno Federal: 720,729.7 millones de pesos (4.6% PIB), dichas transferencias son las más importantes ya que representan el 61% de los ingresos petroleros totales. (SHCP, 2013)

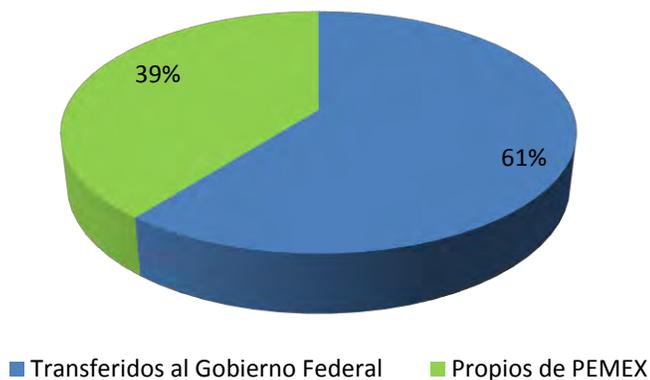
La Gráfica 3. 4 muestra la proporción de los ingresos petroleros en 2012 en cuanto a las transferencias al gobierno y los ingresos propios de PEMEX que conjuntamente con la gráfica 3.3 se observa el aumento paulatino de la participación

⁴⁸ El esperado para el 2013 según la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2013 es de 478,432.5 millones de pesos. (SHCP, 2013)

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

de los ingresos petroleros por concepto de transferencias vía impuestos, derechos y aprovechamientos a las finanzas del gobierno federal.

Gráfica 3.4 Ingresos Petroleros. 2012



Fuente: Elaboración con datos de los Ingresos Presupuestarios Del Sector Público. SHCP, 2012-

En materia fiscal PEMEX y sus organismos subsidiarios –de conformidad en el artículo 7 de la Ley de Ingresos de la Federación y la Ley Federal de Derechos para el ejercicio fiscal de 2013 - pagan los siguientes derechos, impuestos y rendimientos:

- i. **Derecho Ordinario Sobre Hidrocarburos:** se calcula a una tasa de utilidades netas: ingresos menos gastos y costos; constituyen los pagos anuales que hace PEP a una tasa de 71.5% en 2012, estos ingresos son volátiles ya que dependen del precio internacional del petróleo y representan el 66% del total. Algunas deducciones son permitidas como el 100% del monto de las inversiones realizadas para exploración y recuperación secundaria y el mantenimiento capitalizable; el 16.7% para el desarrollo de yacimientos de petróleo crudo y gas natural; 5% en inversiones en oleoductos; todos los gastos de exploración, transportación o entrega de los hidrocarburos; el Derecho Extraordinario sobre la Exportación de Petróleo efectivamente pagado y por el Derecho para el Fondo de Estabilización; el Derecho para la Investigación Científica; el Derecho de Fiscalización Petrolera y un monto adicional de 0.50 dólares por cada millar de gas asociado extraído. se destinara para la Recaudación Federal Participable

(RFP)⁴⁹ y para los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida, del país, de los hidrocarburos.⁵⁰
Aportó en 2012, 789,057.8 millones de pesos

- ii. **Derecho Adicional Sobre Hidrocarburos por la Extracción de Petróleo Crudo y Gas Natural de los Campos en el Paleocanal de Chicontepec y Campos en Aguas Profundas:** Se tiene obligación de pago anual del derecho adicional sobre hidrocarburos cuando el valor promedio acumulado anual del petróleo crudo equivalente, por barril extraído en el campo de que se trate, sea mayor a 60 dólares de los Estados Unidos de América y se calculará aplicando una tasa de 52%, a esa diferencia multiplicada por el volumen de petróleo crudo equivalente extraído en el campo de que se trate en el año.
- iii. **Derecho Sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización:** la tasa depende del precio de exportación sobre el valor anual total de la extracción de petróleo crudo, se paga el 1% cuando el precio ponderado por barril exceda los 22 dólares (USD) y aumenta la contribución a la par del precio, donde al llegar a más 33 USD, la tasa es del 10%. Contribuye con el 3%, es decir, 106,150.8 millones de pesos (0.7% PIB). Se destinará al Fondo para la Estabilización de Ingresos Petroleros, a financiar programas y proyectos de inversión aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, para el Fondo para la Reestructuración de Pensiones (FRP).
- iv. **Derecho Extraordinario sobre Exportación de Petróleo Crudo:** que grava los ingresos excedentes por la exportación de crudo a una tasa de 13.1%, y aportó 19,594.2 millones de pesos el 0.6 % del total, éste derecho se destinará al Fondo para la Estabilización de los Ingresos de las entidades Federativas (FEIEF) y al Fondo para la Reestructuración de Pensiones (FRP).

⁴⁹ A la recaudación obtenida del Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos se la aplicara la tasa correspondiente a cada ejercicio fiscal, en 2012 es de 85.31%; el monto resultante es considerado como Recaudación Federal Participable.

⁵⁰ El 3.17% de la recaudación se multiplicara por el factor que corresponda a cada año. En 2012 es de 0.0148 por ciento. (SHCP, 2008)

- v. **Derecho Sobre la Extracción de Hidrocarburos:** PEP estará obligado al pago anual de los derechos sobre extracción de hidrocarburos, especial sobre hidrocarburos y adicional sobre hidrocarburos, por la extracción de petróleo crudo y gas natural de los campos el Paleocanal de Chicontepec, los campos en aguas profundas y los campos marginales. PEMEX Exploración y Producción establecerá un registro de los costos y gastos de la exploración, desarrollo y extracción por cada uno de los campos. La recaudación anual del derecho a que se refiere este artículo se destinará al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros.
- vi. **Derecho Especial Sobre Hidrocarburos por la Extracción de cada uno de los Campos en el Paleocanal de Chicontepec y Campos en Aguas Profundas:** es el que paga por la extracción de petróleo crudo y gas natural de cada uno de los campos mencionados en el Derecho sobre la Extracción de Hidrocarburos. PEMEX Exploración y Producción estará obligado al pago anual del derecho especial sobre hidrocarburos, que se calculará aplicando la tasa del 30%, a la diferencia que resulte entre el valor anual del petróleo crudo y gas natural extraídos en el campo de que se trate, incluyendo el consumo que de estos productos efectúe PEMEX Exploración y Producción, así como las mermas por derramas o quema de dichos productos y las deducciones permitidas
- vii. **Derecho para la Investigación Científica y Tecnológica en materia de Energía:** y se aplica a la producción total de la extracción de petróleo crudo y gas natural, y contribuye con 8440.8 millones de pesos, y es el 0.2% en donde PEP está obligado a pagar anualmente éste derecho para la Investigación Científica y Tecnológica en Materia de Energía (DICTME) con una tasa de 0.65% del valor anual de petróleo crudo y gas natural extraídos en el año. Deberá realizar pagos diarios, incluyendo los días inhábiles, por 634,525 millones pesos durante el año. Además, el primer día hábil de cada semana del ejercicio fiscal deberá efectuar un pago de 4'453,880 millones pesos. La distribución de la recaudación de éste derecho es de 63% al Fondo Sectorial del CONACYT-SENER, 2% al Fondo CONACYT-SENER recursos

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

humano, 15% al Fondo de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico del IMP y 20% para el fondo CONACYT-SENER de sustentabilidad Energética. Aporto en 2012, 8,840.8 millones de pesos.

- viii. **Derecho para la Fiscalización Petrolera (DFP)**: grava la producción total de hidrocarburos (petróleo crudo y gas natural) a una tasa del 0.003% con 41.5 millones de pesos los cuales se destinaran a la Auditoria Superior de la Federación.
- ix. **Derecho para Regular y Supervisar la Exploración y Explotación de Hidrocarburos (DRSEEH)**: aplicando la tasa del 0.03% al valor anual del petróleo crudo y gas natural extraídos en el año. El valor de estos productos se calculará de acuerdo con lo establecido en el artículo 258 de la Ley Federal de Derechos. Los ingresos que se generen por concepto de este derecho a se destinarán a cubrir el presupuesto de la Comisión Nacional de Hidrocarburos.

Además de:

- x. **Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS)**⁵¹: grava la venta de la gasolina y diesel para el uso automotriz, y se refiere a los recursos por el sobreprecio a las gasolinas y diesel conforme al artículo 2o.-A fracción II de la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios. El cual, fue de -5.8 millones de pesos, esta cifra negativa significa que el precio de venta de la gasolina al publico fue menor al precio de compra que realizó PEMEX y que el gobierno subsidia. PREF deberá pagar anticipos a cuenta del impuesto especial sobre producción y servicios.
- xi. **Impuesto a los Rendimientos Petroleros (IRP)**: se calcula con una tasa de 30% a los rendimientos de PEMEX y sus organismos subsidiarios (exceptuando a PEP). El rendimiento neto se determina restando del total de

⁵¹ Para el cálculo del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS) a gasolinas y diesel, la SHCP considera el volumen esperado de ventas de estos productos conforme a lo establecido en el artículo 2o.-A, fracción I, de la Ley del IEPS: el precio de referencia, los ajustes por calidad, los costos de manejo y los costos netos de transporte y el margen comercial que haya fijado Petróleos Mexicanos (PEMEX) a los expendios autorizados. Para el pronóstico de los ingresos propios de PEMEX, se realiza de manera conjunta entre la SHCP y el propio organismo descentralizado.

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

los ingresos un conjunto de deducciones autorizadas, por este concepto se obtuvieron 573.2 millones de pesos lo que representa el 0.1% del total recaudado y es igual al aplicado en cualquier empresa en México.

- xii. **Impuesto al Valor Agregado (IVA):** Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios efectuarán individualmente los pagos del impuesto al valor agregado en la Tesorería de la Federación. Los IEPS y el IVA son recursos que no son pagados por PEMEX ya que son impuestos indirectos que recaen en los consumidores de productos petroquímicos y petrolíferos por lo que son considerados parte de los ingresos petroleros.
- xiii. **Impuestos sobre la importación de mercancías:** Se determina individualmente por cada organismo subsidiario con motivo de las importaciones que realicen, y deberán pagarse a la Tesorería de la Federación a más tardar el último día hábil del mes posterior a aquel en que se efectúe la importación.
- xiv. **Aprovechamientos a los Rendimientos Excedente (ARE):** PEP pagara este aprovechamiento cuando en el mercado internacional el precio promedio ponderado acumulado a una tasa de 6.5% sobre el rendimiento excedente acumulado.

Dentro de los IEPS, los impuestos a los combustibles, están concentrados en aceites minerales y se subdividen de acuerdo con consideraciones técnicas: gasolina con y sin plomo, diesel, turbosina, combustibles pasados, gas natural para vehículos automotores y se determinan de acuerdo a la diferencia entre el precio final de los combustibles, y un precio internacional de referencia ajustado por márgenes de transporte y de comercialización.

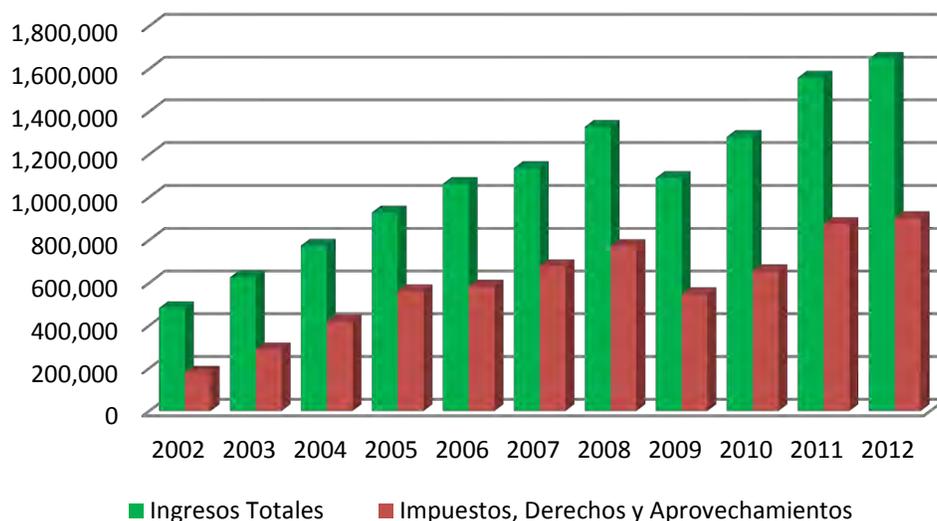
En 2012 su recaudación fue de 1,605.1 millones de pesos (0.1% PIB). Tradicionalmente, la discrecionalidad del Estado en la determinación de los precios de los combustibles ha constituido una opción valiosa para enfrentar contingencias en el manejo de las finanzas públicas. (SHCP, 2012)

3.4 Las Reformas Energéticas en el Sector Energético Mexicano

El sector energético en México es y ha sido motivo de diversos conflictos y múltiples reformas de las cuales, muy pocas, han sido aprobadas y benefician en general al sector. Desde la creación de Petróleos Mexicanos se han suscitado problemas, que han sido arrastrados por la falta de respuesta de las autoridades, a lo largo de la historia; lo que hoy es el organismo, es consecuencia directa de los objetivos de las políticas energéticas aplicadas y aprobadas por el gobierno federal.

Dentro de las reformas que modificaron el régimen fiscal de PEMEX como se observa en la Gráfica 3.5 las obligaciones fiscales pagadas evolucionaron de tal manera que en 2002 se pagaron 179,099 millones de pesos (Mdp) y para el 2008 fue de 771,702 mdp, cifra que en cada año fue aumentando considerablemente a causa del crecimiento en los ingresos totales por concepto de venta y mostró un déficit primario de -106,942 Mdp y para 2012 se obtuvo un rendimiento neto de 2,600 Mdp mostrando una ligera mejora en el tratamiento fiscal

**Gráfica 3.5 Estado de Resultados PEMEX, 2012
(Pesos Corrientes)**

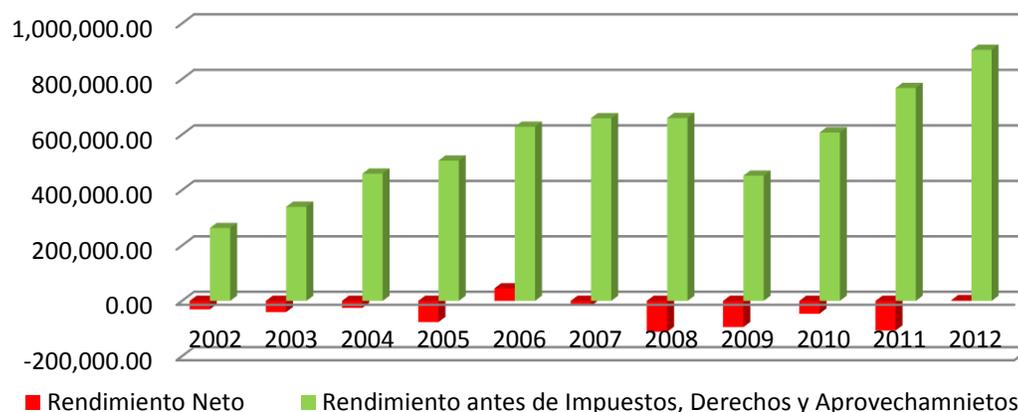


Fuente: Elaboración propia con datos del Anuario Estadístico de PEMEX, 2013.

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

Los rendimientos negativos obtenidos durante este periodo, se explican ya que PEMEX paga impuestos de manera excesiva, por los que las utilidades por ventas reducen su capacidad de operación, por lo que requiere financiarse con deuda y reducir sus niveles de productividad. De 1995 a 2006, por esta vía, se transfirieron más de 3 billones de pesos, 36.5% de los ingresos federales (8% PIB). Esta situación, de alta carga fiscal persiste principalmente en 2008 como lo muestra la Gráfica 3.6 de a continuación donde se muestra que tras el pago de impuestos, los rendimientos netos han sido negativos en cada ejercicio fiscal.

Gráfica 3.6 Síntesis Financiera. Resultados Consolidados 2002-2012 (Pesos Corrientes)



Fuente: Elaboración propia con datos del Anuario estadístico de PEMEX, 2013.

El Régimen Fiscal petrolero, antes de las modificaciones del 2000 y 2005, exponían un esquema fiscal, que incrementaba el pasivo de PEMEX por la excesiva carga fiscal; hubo doble tributación; la empresa no contaba con recursos excedentes que le permitieran a su principal subsidiaria PEP cumplir con los objetivos de producción de manera económica y se elevaron los costos de extracción de hidrocarburos.

3.4.1 La Reforma Energética de 2005. Modificaciones al Régimen Fiscal Petrolero⁵²

Durante esta etapa se reconoció que la viabilidad económica de PEMEX estaba comprometida, y que el deterioro de sus finanzas iba a la par de la excesiva carga tributaria, además de la corrupción interna en y del Sindicato. Por lo que se planearon dos reformas en materia energética, una en el sector eléctrico y otra en la industria petrolera.

El objetivo principal de las reformas, en la industria petrolera, fueron la de acotar la exclusividad del Estado, a través de PEMEX, a las actividades de exploración y explotación del petróleo y del gas, la refinación, la producción de gas y la elaboración de derivados del petróleo y permitir la participación de particulares en la industria; sin embargo, estas reformas fueron ignoradas, para ser retomadas en el proceso de reforma energética de 2008.

El régimen fiscal petrolero durante los ejercicios fiscales de 2000 a 2005; se regularon por el artículo 4º o 7º de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) y fue después de 2005 que el pago de las obligaciones fiscales de PEMEX se establecerían en la Ley Federal de Derechos, en donde se añadirían nuevos derechos que afectaban a la exploración de petróleo y gas natural como a las exportaciones petroleras.

Las principales modificaciones al régimen se muestran en el cuadro 3.7 a continuación, en donde se observa el incremento en la tasa de recaudación el principal derecho confiscatorio, el Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos (DOH).

⁵² La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo de Petróleo promulgada en 1958 no se modificó hasta 1995 donde se probó la participación privada en las actividades de transportación, distribución y almacenaje de Gas Natural y en 1996 se modificó para regular la industria petroquímica para delimitar los productos químicos básicos de producción exclusiva de PEMEX. el IEPS se cobra a una tasa de 60.8% sobre gasolinas, 20% diesel, 50% gasavión con un factor de ajuste estructural (FAE) de 12.5%. (Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis. Subdirección de Economía, 2008)

Cuadro 3.7 Modificaciones al Régimen Fiscal de PEMEX, 2000- 2005

Instrumento	Base Gravable	Tasa	Organismo Gravado
Derecho Ordinario sobre la Explotación de Hidrocarburos	Ingresos brutos -deducciones	79%	PEP
Derecho Extraordinario sobre la Extracción de Petróleo	Precio real - precio estimado* volumen de exportación anual	13.1%	PEP
Derecho para el Fondo de Investigación Científica y Tecnológica en Materia de Energía	Ingresos brutos	0.003%	PEP
Derecho para la Fiscalización Petrolera	Ingresos brutos	0.05%	PEP
Derecho Único sobre Hidrocarburos	Valor anual de petróleo crudo y gas natural extraído en el año en campos abandonados o en proceso de abandono	00-24.99 37% 25-29.99 42% 30-39.99 47% 40-49.99 52% 50 ... 57%	PEP

Fuente: Ley Federal de Derechos, 2006 y “La evolución del Régimen Fiscal de PEMEX y la distribución de los Ingresos Excedentes Petroleros y no Petroleros del gobierno Federal, 2000-2008” del Centro de Estudios de las Finanzas Publicas de la Cámara de Diputados.

Este régimen gravaba directamente a la producción de petróleo crudo y provocaba perdidas a PEMEX en el cálculo del Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos (DOH). Con este esquema fiscal la mayoría de sus proyectos no eran rentables después de impuestos. De la importación y venta de petrolíferos y gas solo se recuperaba el 39.2% de su costo. La doble tributación (crudo exportado y refinados importados). El Aprovechamiento sobre Rendimientos Excedentes a una tasa de 39.2% dejaba a la empresa sin recursos excedentes. La absorción masiva de las rentas petroleras ha rezagado a PEMEX en la localización y el desarrollo de campos petroleros⁵³, en la reconstitución razonable de reservas, en nuevas refinerías o en impulsar a la industria petroquímica.

⁵³ Aunque la reforma del 2005 libero recursos para la reinversión en proyectos de exploración y producción, a la vez impedían a Pemex Exploración y Producción (PEP) recuperar los gastos de proyectos de mayor complejidad, mayor reto tecnológico y mayores costos, que se requerían para compensar la caída de producción en el activo de Cantarell. (Rodríguez, 2011. Pág. 33)

3.4.2 La Reforma Energética de 2008. Modificaciones al Régimen Fiscal Petrolero

En 2008, el titular del poder ejecutivo federal presentó ante el Senado de la Republica, un paquete de iniciativas de reforma al sector energético del país, que incidieron en el funcionamiento de Petróleos Mexicanos. En noviembre de ese mismo año, la reforma energética fue aprobada por el Congreso de la Unión, las modificaciones propuestas fueron limitativas y no proporcionaron a PEMEX las herramientas necesarias para un mejor funcionamiento.

Las reformas propuestas demostraron ser insuficientes para la industria petrolera, y para PEMEX, debido a que no se modificó la tendencia de una excesiva carga fiscal, siendo el principal afectado PEP que tenía que pagar el 79% de sus ingresos para pagar un solo derecho, el DOEH, con una deducción de 6.5 dólares por barril de petróleo y 2.7 dólares por millón de pies cúbicos de gas. Esta situación mostró que entre más producía mas pagaba, de 2001 a 2006 PEMEX pago en promedio anual el equivalente al 7.1% del PIB, y representaba casi el 40% de la recaudación del gobierno federal. (Ortega, 2012)

En octubre de 2008 el Congreso de la Unión aprobó el decreto de reforma en el régimen fiscal petrolero, siendo una aportación importante el diseño de un régimen diferenciado para la explotación de los recursos del Paleocanal de Chicontepec. Las modificaciones de la Ley Federal de Derechos elevaron los límites de deducción como respuesta a las necesidades de incentivar la inversión de los nuevos proyectos, pasando del 6.5 dólares por barril a 11dls/barril en Chicontepec y 16.5dls/barril para Aguas Profundas.

En materia de derechos, las principales modificaciones de 2008 fueron las observadas en el cuadro 3.8 que muestra que el DOH redujo su tasa de 79 a 71.5%, mostrando una ligera mejoría en cuanto al tratamiento fiscal que no reflejo mas recursos para I PEMEX.

Cuadro3.8 Modificaciones al Régimen Fiscal de PEMEX, 2008

Instrumento	Base Gravable	Tasa	Organismo Gravado
Derecho Ordinario sobre la Explotación de Hidrocarburos	Ingresos brutos -deducciones	71.5%	PEP
Derecho Extraordinario sobre la Extracción de Petróleo	Precio real - precio estimado* volumen de exportación anual	13.1%	PEP
Recaudación Federal Participable	% del DOH	85.3%	PEP
Derecho para el Fondo de Investigación Científica y Tecnológica en Materia de Energía	Ingresos brutos	0.650%	PEP
Derecho para la Fiscalización Petrolera	Ingresos brutos	0.05%	PEP
Derecho Único sobre Hidrocarburos	Valor anual de petróleo crudo y gas natural extraído en el año en campos abandonados o en proceso de abandono	00-24.99 37% 25-29.99 42% 30-39.99 47% 40-49.99 52% 50 ... 57%	PEP

Fuente: Ley Federal de Derechos, 2006 y “La evolución del Régimen Fiscal de PEMEX y la distribución de los Ingresos Excedentes Petroleros y no Petroleros del gobierno Federal, 2000-2008” del Centro de Estudios de las Finanzas Publicas de la Cámara de Diputados.

Se crea la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética y se establece la redacción de la Estrategia Nacional de Energía con una visión a largo plazo.

Dentro de las reformas al régimen fiscal⁵⁴, a partir de 2009 se mantienen todos los derechos a los hidrocarburos existentes además de que se establece un nuevo esquema de derechos para:

⁵⁴ La reforma fiscal en ese año, introdujo el IETU (Impuesto Empresarial de Tasa Única) y IDE (Impuesto a Depósitos en Efectivo) ambos impuestos con el objetivo explícito de aumentar la base tributaria, combatir la informalidad, así como lograr un sistema tributario más simple, flexible, transparente, equitativo y competitivo. A pesar de que el planteamiento inicial y la implementación posterior del IETU han mostrado problemas que deben ser atendidos, la idea central del impuesto cumple con los objetivos planteados una vez que se cumpla la transición hacia un IETU sin ISR. La compleja estructura contable del ISR, además de imponer altos costos de cumplimiento para los

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

- a) *Para el Canal de Chicontepec:* se adiciona el Derecho sobre Extracción de Hidrocarburos (DEH). Éste se paga por la extracción en el Paleocanal de Chicontepec a una tasa que va del 10% y no mayor al 20% del valor del petróleo y gas extraído en el año. Se añade el Derecho Especial sobre Hidrocarburos para el Paleocanal de Chicontepec (DEHPC) a una tasa del 71.5% a la diferencia que resulte del valor anual de petróleo y gas natural extraídos en el año. Se permiten las deducciones por costos, gastos o inversiones que no excedan los 11 dólares por barril o 2.7 dólares por cada mil pies cúbicos de gas natural no asociado extraído.
- b) *Para Aguas profundas:* se establece el pago anual del DEHPC a la misma tasa del 10 al 20 por ciento. Además se adiciona el Derecho Especial sobre Hidrocarburos para Campos de Aguas Profundas (DEHCAP) a mas de 500m a una tasa no mayor a 71.5% según el promedio ponderado anual del barril de petróleo crudo exportado. Las deducciones de estos derechos por costos, gastos e inversiones no excederá de 3 dólares por barril de petróleo crudo equivalente y de 16.5 dólares por barril o 4 dólares por cada mil pies cúbicos de gas natural no asociado. La suma máxima de deducciones al año no podrá ser superior al 35% del valor del petróleo y gas natural extraído al año en aguas profundas.
- c) *Para campos abandonados y en proceso de abandono:* PEP presentara un inventario de los campos a la SHCP con la aprobación de la SENER. Se eliminan las restricciones de producción adicional mínima para la aplicación del régimen específico para dichos campos. Las tasas para el DUH serán del 37% al 57% dependiendo del precio del barril de petróleo.

Este régimen general mostro ser regresivo con respecto al precio ya que en el régimen diferenciado de los Campos Maduros y Aguas profundas para el

contribuyentes y enormes costos de fiscalización para las autoridades, ha incorporado incrementalmente esquemas de excepción que lo han hecho todavía más complicado. Esto, a su vez, ha generado amplias oportunidades de evasión fiscal que reditúa rentas millonarias para especialistas dedicados a encontrar cómo aprovecharlas. Los esfuerzos de la autoridad para cerrar esos espacios han incrementado aún más la dificultad y los costos de cumplimiento, creando así un círculo vicioso que ha minado la capacidad contributiva del impuesto.(IMCO, 2009)

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

Paleocanal de Chicontepec los proyectos se vuelven inviables ya que pierden la rentabilidad cuando el precio es superior a 80 dls/b. A causa del Derecho Adicional sobre Hidrocarburos.

Adicionalmente, hubo modificaciones en leyes secundarias del artículo 27 constitucional en las actividades de:

- ☑ **Exploración y Producción:** para incrementar las reservas de petróleo y gas; explorar y producir en aguas profundas y de modernizar PEMEX se modificaron las actividades río arriba “*upstream*” conformando a este sector de la siguiente manera: Dominio de Recursos Nacionales de la nación, Contratación Administrativa en manos de PEMEX para otorgar contratos incentivados en actividades de carácter productivo y Autorización de Proyectos previa por parte de la Secretaría de Energía para la ejecución de los principales proyectos del sector.⁵⁵

Se puede observar que dentro de la iniciativa de reforma solo se aprobó el establecimiento de contratos de servicios basados en incentivos a las compañías petroleras extranjeras en las actividades de exploración y producción, los denominados, contratos integrales, los que no se licitaron hasta 2010-2011 y su principal objetivo es la prestación de servicios de exploración, desarrollo y extracción de hidrocarburos.⁵⁶ (Osorio, 2010)

Se denegaron las modificaciones en las demás actividades por lo que Refinación, Gas y Petroquímica Básica y Secundaria, la Traspotación, Distribución

⁵⁵ Los principales proyectos que se han desarrollado desde las modificaciones en los Contratos Integrales son Chicontepec, Ku Maloop-Zaap (Kumaza) y en vías de desarrollo aguas profundas y gas shale. La estrategia de PEP en 2012 consiste en de los 718 campos existentes están en desarrollo 265, 211 en límite técnico, 170 en declinación y solo 28 proyectos de exploración; PEP dará prioridad a la exploración en aguas profundas y en la exploración de campos maduros extra pesados; se atenderán zonas productoras de hidrocarburos con presión, temperatura y baja permeabilidad; se buscara la restitución de reservas; se intensificará la actividad de evaluación de gas no asociado (de lutitas o gas shale); contratos con terceros para la explotación de campos complejos y en campos identificados en las regiones sur y norte. (Pech, Ramses. “Evalúan Proyectos Petroleros” en Energía a Debate, 2012)

⁵⁶ El Contrato Integral más importante es el Paleocanal de Chicontepec, que se licito entre las empresas Schulemberger, Petrofac y Chevron Holdings en Tabasco, Veracruz y Tamaulipas. Dentro de este se encuentran los Campos Maduros en Tabasco, Carrizo, Magallanes y Santuario. (Shields, Davis. “Adjudican contratos integrales” en Energía a Debate, 2010)

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

y Almacenamiento se mantienen sin cambios y trabajando con los problemas de ineficiencia para abastecer la demanda nacional de gas natural y gasolinas además del desperdicio de hidrocarburos asociados por falta de transporte y almacenamiento adecuado. (López, 2010)

No obstante dentro de las modificaciones en materia legal, existen algunas que beneficiaron al sector, tales como:

- ☑ Modificación a las responsabilidades de la Comisión Reguladora de Energía (CRE), y se aprobó el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía⁵⁷. Estas reformas fortalecieron a su naturaleza, estructura y funcionamiento, además de que le confirieron mayores atribuciones para regular no sólo el sector de gas y electricidad que ya tenía bajo su responsabilidad, sino también el desarrollo de otras actividades de la industria de los hidrocarburos, así como la generación con fuentes renovables de energía. (CRE, 2013)
- ☑ Se creó un órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía dotado de autonomía técnica y operativa que fungiera como instrumento de apoyo indispensable para fortalecer al Estado como rector de la industria petrolera con la publicación de la Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos. La Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), que tiene como función la de regular y supervisar la exploración y extracción de carburos de hidrógeno que se encuentren en mantos o yacimientos, cualquiera que fuere su estado físico, incluyendo los estados intermedios, y que compongan el aceite mineral crudo, lo acompañen o se deriven de él, así como regular y supervisar las actividades de proceso, transporte y almacenamiento que se relacionen

⁵⁷ Se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, y el Decreto por el que se expide la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética. (CRE,2013)

directamente con los proyectos de exploración y extracción de hidrocarburos.⁵⁸ (CNH, 2013)

Además, el nuevo régimen fiscal, buscaba una reducción en la carga fiscal de PEMEX. Para lograr el objetivo se modificaron leyes secundarias al artículo 27 constitucional para permitir actividades río arriba –*upstream*– en la actividad de Exploración y Producción con Contratos Integrales, donde PEMEX tiene Disposiciones Administrativas de Contratación (DAC’s) que permiten la libertad de contratación. Se propuso una nueva reestructuración en la organización de PEMEX para generar condiciones para la ejecución operativa de la cadena de valor, con el fin de incrementar la transparencia de la entidad y de fortalecer sus incentivos, y otorgó a la paraestatal mayores facultades para establecer relaciones contractuales con el sector privado nacional e internacional.

3.5 Resultados de la Reformas en el Sector Petrolero: El Régimen Fiscal Actual de PEMEX

Es sabido que en el caso de México, la importancia del sector petrolero es mayor a causa de su impacto sobre las finanzas públicas, pues los ingresos petroleros representan una parte importante de los recursos públicos. Los excedentes petroleros se han convertido en objeto de disputa entre las burocracias Federales y Estales que intentan incorporarlos a su gasto corriente. Es conocido que estos excedentes se han despilfarrado por años. (Osorio, 2011)

El balance de los ingresos presupuestales del sector público ha sufrido cambios importantes durante los últimos años. Hay una pronunciada declinación de casi 25% en la producción de crudo de 2004 a 2009. Si bien la tasa de declinación

⁵⁸ Para la consecución de su objeto, la CNH deberá ejercer sus funciones, procurando que los proyectos de exploración y extracción de Petróleos Mexicanos y de sus organismos subsidiarios se realicen con arreglo a las siguientes bases: 1) Elevar, a largo plazo, el índice de recuperación, así como la obtención del volumen máximo de petróleo crudo y de gas natural de los pozos, campos y yacimientos abandonados, en proceso de abandono y en explotación. 2) Reponer paulatinamente las reservas de hidrocarburos. 3) Utilizar la tecnología más adecuada para la exploración y extracción de hidrocarburos. 4) Proteger el medio ambiente. 5) Realizar la exploración y extracción de hidrocarburos, cuidando las condiciones necesarias para la seguridad industrial. Y 6) Reducir al mínimo la quema y venteo de gas y de hidrocarburos durante su extracción (CNH, 2013)

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

se redujo sensiblemente a partir de entonces, la producción ha continuado disminuyendo, de 2009 a 2012 se ha mantenido en declinación pero sobre una plataforma de producción de 2.5 Mbd, esta situación repercute directamente sobre los ingresos petroleros que recibe el gobierno federal.

Las reformas analizadas dieron un primer paso para el fortalecimiento del sector desde 2005, año en que se buscaba la reducción real de la carga fiscal a PEMEX, al permitirle la disponibilidad adicional de recursos propios para mejorar los niveles de inversión en proyectos de producción, en mejorar la actividad de exploración e incorporación de reservas, generando una mayor recaudación para las finanzas públicas. Eliminó en parte las distorsiones económicas en la toma de decisiones de inversión de operación y comercialización de productos.⁵⁹ Disminuyó ligeramente la deuda y permitió que el presupuesto fuera financiado con recursos propios y no con deuda. Sin embargo resultó ser un régimen fiscal oneroso y que provocaba distorsiones en la distribución equitativa del ingreso.

El régimen fiscal de Petróleos Mexicanos para actividades en el Paleocanal de Chicontepec y aguas profundas, por medio de contratos integrales, fue reformado por el Congreso de la Unión en 2009, en reconocimiento de los altos costos de producción que presentan los yacimientos de hidrocarburos en estas áreas. La Reforma le permitió a PEMEX obtener una mayor flexibilidad financiera para explotar rentablemente dichos yacimientos. No obstante, la lenta aplicación de las acciones derivadas de la reforma y la falta de resultados han generado incomodidad, que generalmente se asocia con la necesidad de plantear otras reformas, éstas, de segunda mano para Petróleos Mexicanos. *La nueva ley de PEMEX amplió el marco jurídico para la ejecución de los contratos integrales, la cual, no es suficiente, ya que se necesita la concientización de las instituciones y de los propios administrativos de la Dirección General de PEMEX.* (Vielma, 2010)

⁵⁹ En 2007 se estableció que el IEPS, aplicable a gasolinas y diesel se destinara a inversiones en infraestructura para generar procesos industriales más eficientes en el consumo de energía e impulsar fuentes de energía renovables.

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

En 2010, el Congreso de la Unión, aprobó una serie de reformas a la Ley Federal de Derechos en relación al régimen fiscal de PEMEX principalmente en contratos, donde se incluyeron inventarios más específicos de los activos de Chicontepec y en aguas profundas. Dicho inventario lo conforman campos en áreas del territorio mexicano distintas al Paleocanal de Chicontepec y aguas profundas que, al igual que éstos, presentan altos costos de producción, lo que ocasiona que su explotación no resulte rentable bajo el actual régimen fiscal general que se aplica a Petróleos Mexicanos, a pesar de que cuentan con un potencial significativo para aumentar la producción de hidrocarburos en un corto plazo. (Shields, 2010)

Con el cambio, Pemex queda sujeto a un régimen dual para sus ingresos derivados de campos marginales⁶⁰: i) por la producción base⁶¹ pagará los derechos del régimen general y deducirá los gastos asociados a dicho campo por un monto igual al límite de gastos deducibles de dicho régimen, ii) por la producción adicional pagará los derechos establecidos en el régimen para aguas profundas y Chicontepec; y deducirá los gastos asociados al campo por encima del límite ordinario y hasta el límite de éste régimen. (SHCP, 2012)

Así, los objetivos principales de la reforma fueron los de separar y diferenciar las funciones y responsabilidades entre la política energética, la regulación de la industria y la administración y operación de la empresa. Los resultados alcanzados fueron: un nuevo modelo de institucionalidad del sector; nuevo modelo de gestión de Pemex y modificación a su gobierno corporativo y finalmente un nuevo régimen fiscal; donde a partir de las reformas de 2007 se aprobó la constitución de fondos

⁶⁰ Se eliminaron el régimen de campos abandonados y en proceso de abandono, que se incluyeron entre los campos marginales. Para 2011 el inventario de campos marginales está integrado por los campos abandonados y en proceso de abandono y 32 campos más. La SHCP aprobará anualmente, a propuesta de Pemex, el inventario de campos marginales. Para que un campo pueda ser considerado como campo marginal deberá: i) ser rentable económicamente antes de impuestos, ii) no ser rentable para la paraestatal bajo el régimen fiscal ordinario, y iii) ser rentable para el organismo después de impuestos bajo el régimen especial. (SHCP, 2012)

⁶¹ La producción base se define como la mayor entre: i) el 90% del volumen de petróleo crudo equivalente extraído durante los 12 meses inmediatos anteriores al mes en que se presente la propuesta de incorporación al inventario y ii) el perfil de reservas 1P que Pemex Exploración y Producción haya registrado en el ejercicio fiscal inmediato anterior a la incorporación del campo al inventario de campos marginales.

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

para impulsar la investigación y el desarrollo tecnológico para la sustentabilidad energética con el Fondo Sectorial CONACYT-SENER-Hidrocarburos; Fondo Sectorial CONACYT-SENER-Hidrocarburos para la formación de recursos humanos; Fondo de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico del IMP y el Fondo Sectorial CONACYT-SENER-sustentabilidad Energética.

Conclusiones

En México existe, aún a pesar de las constantes reformas en materia hacendaria, un sistema fiscal regresivo, complejo y costoso que reduce los incentivos para cumplir las obligaciones del fisco que ha orientado a la política hacendaria a depender en más de la tercera parte a los ingresos obtenidos por la actividad petrolera. El ejercicio del gasto no refleja un impulso ni en la distribución del ingreso ni en el ritmo de crecimiento de la economía.

Los ingresos petroleros están negativamente correlacionados con los ingresos provenientes de otras fuentes y proporcionan cierta estabilidad a los ingresos gubernamentales. A causa de que los ingresos petroleros suelen moverse en la misma dirección que el tipo de cambio real, el comportamiento de este último tiende a ser altamente contra cíclico. En donde, el gobierno ha utilizado el impuesto inflacionario para compensar por deficiencias en ingresos petroleros y a recortes de emergencia en el gasto, los cuales suelen inducir trastornos en diversos programas gubernamentales.

La situación de PEMEX en el ámbito productivo enfrenta problemas serios, siendo el peso de la autoridad hacendaria, la supervisión, las multas millonarias además del control excesivo en el uso presupuestal de los ingresos petroleros, la autorregulación técnica de los organismos públicos, la descoordinación de los mismos mas el conflicto de intereses; los principales problemas que presenta.

Se ha avanzado en las reformas aplicadas en PEMEX, en ciertos aspectos, pero las realmente necesarias que son las que modifiquen sustancialmente el régimen fiscal o con la autonomía en la gestión de los recursos propios de la empresa, no se han asumido ni se han llevado a cabo de manera concreta y seria.

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

Las reformas fiscales han sido insuficientes, por falta de capacidad del estado a manejar los ingresos federales sin depender de los ingresos petroleros, por lo que los esquemas fiscales aunque se flexibilicen no cambian la carga tributaria que se le aplica a la empresa. El diseño del sistema fiscal y sus mecanismos se han orientado a solo beneficiar al Estado a costa de detrimento de la industria y de su principal organismo, donde parece que cuanto más produce, mas paga.

Es necesario, para que PEMEX sea rentable y eficiente económicamente, que se utilicen eficientemente sus recursos en el marco de un programa energético que busque la modernización de su infraestructura productiva, autonomía de gestión que le permita el control directo de los ingresos excedentes petroleros después del pago de los derechos, impuestos y aprovechamientos, con el objetivo de conservación, expansión, investigación y desarrollo. Donde los excedentes petroleros podrían constituir una enorme fuente de financiamiento a la formación de capital de la empresa, que permita una mejora real en los niveles de productividad de las demás actividades petroleras, donde las diversas reformas han sido denegadas u olvidadas como en el caso de refinación, gas, petroquímica básica, sistema de ductos, transporte y almacenaje que juntas elevarían en conjunto la productividad de todo el sector.

Capítulo IV. Propuesta de Reforma en el Régimen Fiscal de Petróleos Mexicanos.

Introducción:

Se han propuesto y publicado múltiples reformas en el sector energético mexicano, todas y cada una de las propuestas de reforma aportan para esta investigación puntos de interés que permiten la elaboración racional pero sobre todo factible de una nueva reforma, en la que con un cambio en materia fiscal, permita al sector petrolero, avanzar productivamente dentro de la industria y que su principal organismo, PEMEX, sea tan competitiva como otras grandes empresas petroleras y pueda ser calificada como una empresa exitosa de propiedad estatal a nivel internacional.

Es de considerar, que la reforma fiscal, y su efecto en el sector sería completo al conjuntarse con una reforma hacendaria integral, que al elevar la recaudación tributaria, podría desvincular paulatinamente el ingreso petrolero de las finanzas publicas. Consideró que la reforma fiscal es sumamente importante, debido al alto impacto de las contribuciones petroleras en los ingresos fiscales que integran el presupuesto de la federación.

La desvinculación paulatina de los ingresos petroleros dentro de las finanzas públicas es relevante, debido a que los ingresos petroleros se caracterizan por tener un efecto desestabilizador en la distribución de los recursos. *La propuesta desarrollada en este capítulo, gira en torno a reducir la excesiva carga fiscal para dotar a la empresa de la capacidad de reinvertir sus recursos y canalizarlos hacia su modernización, además de conceder mecanismos que puedan dinamizar a PEMEX para fortalecerla como paraestatal y que contribuya con el desarrollo económico del país.*

Desde su creación, Petróleos Mexicanos tuvo como objetivo generar riqueza -a través de los recursos del subsuelo- que ayudara al desarrollo económico de México, después de 75 años dicho objetivo se ha cumplido plenamente, pero a costa de detrimento de PEMEX y beneficiando únicamente al Estado, siendo la principal

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

causa el régimen fiscal al que está sujeto la empresa, quien en 1939 aportaba el 11.3% a los ingresos federales, cifra que fue aumentando, en 1979 donde fue de 15.1% a causa de una nueva etapa petrolera en la incursión de aguas someras del Golfo de México, y para 1983, aportó el 42.3% del presupuesto federal. En 2012 la contribución fue de 33.8% cifra menor en 3.3% al 2011 y se registró una pérdida de 33.9 mil millones de pesos en las utilidades de la empresa. (PEMEX, 2012)

El motivo de este último capítulo es el de establecer *los principales resultados de la última reforma en el régimen fiscal en 2008 y sus efectos sobre PEMEX, esto permitirá mostrar sus claras deficiencias y el vínculo existente de éste régimen especial con los problemas que desde los ochenta han agravado la situación de la paraestatal y que aun en la actualidad siguen siendo de manera conjunta un obstáculo para el crecimiento y modernización de la empresa.*

Este análisis permitirá la formulación de una propuesta fiscal que ayudaría a mejorar el desempeño interno de PEMEX, al incentivar la reinversión de los recursos excedentes en el mantenimiento de los activos existentes, y en el desarrollo de nuevos proyectos, que permitirían incrementar las reservas y con ello mantener el nivel de la producción. Una condición necesaria para que la reforma fiscal tenga los efectos deseados es el acceso a la tecnología moderna y la eliminación de techos presupuestales que limitan la capacidad de ejecución de Petróleos Mexicanos.

4.1 Principales Resultados del Régimen Fiscal Actual de PEMEX

Como ya se mencionó, los impuestos aplicados en el sector energético son el ejemplo de la incorrecta política fiscal que se emplea en México, teóricamente, los impuestos excesivos que son aplicados generan una pérdida irreparable de eficiencia en la producción ya que el beneficio de la recaudación tributaria recae en el gobierno y la pérdida la absorbe la empresa productora, en este caso, PEMEX.

La paraestatal, la que ha tenido que reducir sus costos de mantenimiento y transfiere el 68% de sus utilidades, además de recurrir al financiamiento y deuda para el pago de impuestos. En sus informes, Petróleos Mexicanos a pesar de mantener un crecimiento sostenido en sus ingresos por ventas, -en los primeros

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

trimestres de 2013- gracias a los altos precios del petróleo -100 dls/b en promedio⁶²⁻, y de obtener utilidades que promedian el 49% de sus ventas tras costos de operación y tras el pago de impuestos, el actual régimen fiscal le ha generado pérdidas de manera constante.⁶³ (PEMEX, 2012)

Dentro de los ejercicios del flujo de efectivo de la corporación se puede observar la relación entre los ingresos y egresos; en donde los egresos por el concepto de impuestos que tiene que transferir la empresa al gobierno federal queda, según el Informe de Rendición de Cuentas de PEMEX, para el periodo 2006-2012, de la siguiente manera:

- ☑ **PEMEX Corporativo:** obtuvo *ingresos* por 629,508.6 Mp; se puede observar que hasta el ejercicio fiscal 2009 PEMEX recibía subsidios y transferencias del gobierno federal por un total de 92,391.1 Mp, por diversos conceptos dentro de los cuales destacan: la creación del Fondo de Ingresos Excedentes (FIEEX), la creación del Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos (FEIIP) y diversas transferencias destinadas al gasto de inversión de PEP. Los *Impuestos* sumaron 75,716.6 Mp, superiores a los presupuestados. De lo anterior, el saldo en el flujo de efectivo al final del período resultó de 111,071.9 Mp con un endeudamiento neto hasta agosto de 2012 de 32,056.1 Mp;
- ☑ **PEMEX Exploración y Producción (PEP):** los *ingresos* sumaron durante el período comprendido del 1 de enero de 2006 al 30 de noviembre de 2012 (estimados), la cantidad de 2´427,902.6 Mp, superiores a los presupuestados en los paquetes económicos de cada ejercicio fiscal. Por ventas totales, PEP, recibió durante el periodo el importe de 3´220,129.0 Mp, el cual ascendió principalmente por el incremento en el precio promedio de la mezcla

⁶² Por cada dólar extra del precio estipulado por la SHCP -en 2012 fue de 64.3 dls/b, cuando el precio real promedió los 100 dólares- se paga un sobreprecio como parte del régimen especial con el que se trata fiscalmente al petróleo. (La Jornada, Mayo 2013),

⁶³ Los resultados del tercer trimestre de 2013 fueron de -39,199 millones de pesos. Además de que se prevé un total de impuestos por 4 billones 470,2349 millones de pesos por parte de Pemex para el 2014. Cabe destacar que en este periodo las compañías estatales de energía se estancaron y deterioraron frente a la creciente demanda donde la CFE ha estado condicionada a los elevados costos operativos y la carga impositiva de PEMEX. (El Economista, 2013)

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

mexicana de crudo, volúmenes comercializados y ritmo de cobro a excepción del 2009, cuando la situación fue desfavorable. Por concepto de **ingresos y derechos**, resultaron con un importe de 5'473,325.3 Mp, superiores a los considerados en la Ley de Ingresos de cada ejercicio fiscal del período, básicamente por los pagos del Derecho Ordinario Sobre Hidrocarburos (DOH), el Derecho Extraordinario Sobre la Exportación de Petróleo Crudo (DEEP), el Derecho Adicional por Baja Extracción de Petróleo Crudo (DABE), y el Derecho sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización (DHFE), aunado al incremento en el valor de la producción del crudo y gas como resultado del aumento de precios en los mercados internacionales. Este monto se deduce de los ingresos y arroja un total de 2'427,902.6 Mp de ingresos netos.

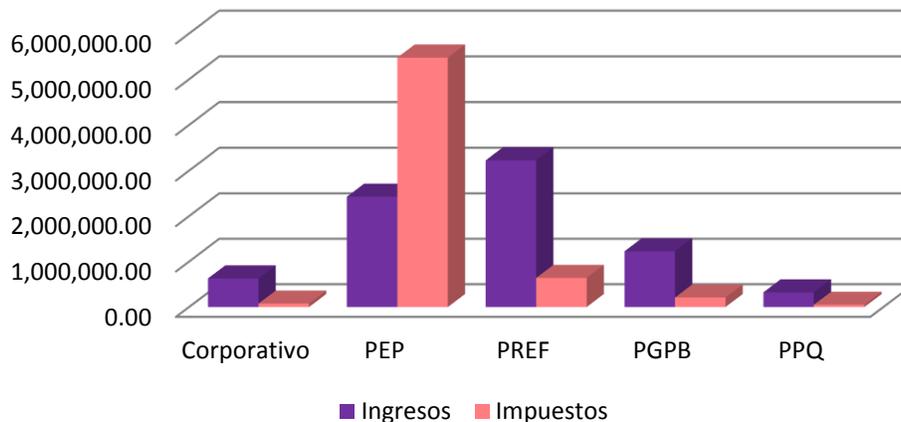
- ☑ **PEMEX Refinación (PREF):** los **ingresos netos** sumaron la cantidad de 3'226,681.5 Mp, los cuales resultaron superiores a los presupuestados. las ventas al interior resultaron negativas por un menor ritmo en la cobranza, por menores volúmenes y menores precios en parafinas, gasóleo y asfaltos, contrarrestados por las gasolinas que fueron superiores tanto en volúmenes como en precios. En el sector público, la cobranza registró un importe por los mayores volúmenes y precios de la turbosina y mayores precios del combustóleo. Los **impuestos** resultaron con un importe en el período de 641,745.7 Mp, principalmente por los impuestos indirectos, enteros del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Es necesario resaltar que el total de impuestos supera al programado, donde los impuestos indirectos son superiores principalmente por el pago de IVA de operaciones interorganismos (compra de petróleo crudo).
- ☑ **PEMEX Gas y Petroquímica Básica (PGPB):** Los ingresos sumaron durante el período la cantidad de 1'228,012.1 Mp. El pago de impuestos y derechos fue de 210,820.0 Mp.
- ☑ **PEMEX Petroquímica (PPQ):** con unos ingresos de 323,593.3 Mp; y unos impuestos de 49,558.6 Mp, derivados principalmente de las gestiones

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

realizadas ante el SAT, que durante el 2011 permitieron el reconocimiento de los saldos a favor de los ejercicios 2007 y 2008 que fueron devueltos por el SAT, así como por acreditamientos y compensaciones de saldos a favor del IVA de los años 2008, 2009 y 2010.

La situación de los organismos subsidiarios de PEMEX se explica en la gráfica 4.1 en donde se observa la excesiva carga tributaria, en especial de su organismo subsidiario: PEMEX Exploración y Producción (PEP) en donde los impuestos fueron de 5'473, 325.3 millones de pesos (Mp) duplicando así, los ingresos de 2'427,902.60 Mp. Es claro que la carga fiscal recae directamente sobre la producción y que mediante este sistema confiscatorio se ha creado un proceso de descapitalización de la empresa. El pago de impuestos lo obtiene de sus utilidades por ventas o ganancias.⁶⁴

Cuadro 4.1 Relación Ingresos e Impuestos de PEMEX y Organismos Subsidiarios 2006-2012 (Pesos Acumulados)



Fuente: Elaboración con datos de Informe de Rendición de Cuentas, PEMEX, 2006-2012

Así, el único organismo subsidiario de Pemex que reportó ganancias entre 2011 y 2012 fue PEP con 58,989 Mp, con las cuales se sanean parcialmente las enormes pérdidas generadas por PGPB de -1,531 Mp, los de PPQ de -12,720 millones de pesos, y PREF; sumando -139,491 Mp

⁶⁴ El excedente económico de Pemex equivale en la terminología actual al “rendimiento antes de impuestos, derechos y aprovechamientos” y se define como: ventas totales menos costo de ventas y menos gastos generales.

Durante 2012, los impuestos y derechos registraron un nuevo nivel máximo histórico de 902,700 millones de pesos, superando por 28,000 Mp las contribuciones de 2011. Dicho monto representó el 54.8% de las ventas y el 99.9% de la utilidad de operación. Este aumento se debe principalmente al incremento marginal de 0.76% en el precio de la mezcla mexicana de crudo de exportación. (PEMEX, 2012)

4.2 La Administración Fiscal de SHCP en PEMEX

La administración fiscal comprende todas las actividades relacionadas con la recaudación de los ingresos públicos; las políticas fiscales son relevantes para una mejor conducción del Estado en el balance de las finanzas públicas del país, garantizar la estabilidad macroeconómica y crear un ambiente propicio para la expansión de la producción y el empleo, la erradicación de la pobreza, la prestación eficiente y oportuna de los servicios públicos, la impartición de justicia y el resguardo de la seguridad pública. (ASPE, 2007)

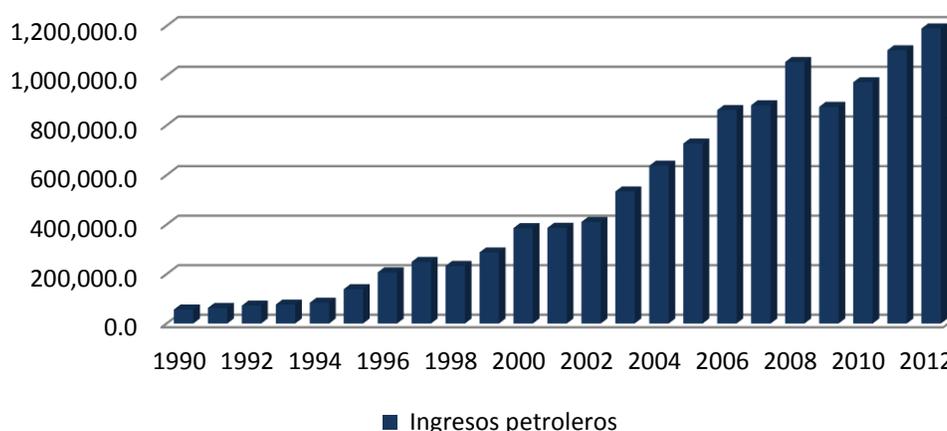
Sin embargo, la política fiscal no ha sido debidamente implementada y no se conjunta con las políticas hacendarias, lo que genera que el sistema impositivo en México sea costoso, complicado y con altos índices de evasión fiscal. Dichos obstáculos se pueden generalizar en:

- a) Baja capacidad de recaudación tributaria;
- b) Alta dependencia del presupuesto de ingresos de la federación a los ingresos petroleros y
- c) Uso de los excedentes destinados a los Fondos de Estabilización para subsanar las carencias tributarias o para fomentar la corrupción dentro del sistema de administración.

Estos problemas se derivan de los elevados costos de administración y operación de los sistemas de colección de impuestos, así como su creciente burocratización lo que ha creado un sistema fiscal ineficiente que busca compensar su baja recaudación, incrementando la carga fiscal, de empresas como PEMEX, distorsionando las decisiones económicas de los individuos, las empresas y generando inequidad fiscal.

La evolución de la participación de los ingresos petroleros en el ingreso público total, este comportamiento ha sido continuamente modificado a beneficio de los ingresos federales y de particulares y en deterioro de PEMEX, quien tiene un régimen fiscal altamente confiscatorio debido a elevadas ganancias generadas por la venta de petróleo crudo en el exterior y por los altos precios. Como se muestra en la Gráfica 4.2 en donde se aprecia la evolución de los ingresos petroleros desde 1990.

Gráfica 4.2 Evolución de los Ingresos Petroleros dentro de los Ingresos Presupuestarios del Gobierno Federal 1900-2012 (Millones de Pesos)



Fuente: Elaboración con datos de SHCP, 2012

Dicho régimen en sus últimas modificaciones no han reducido la recaudación sino que han sido agregados derechos especiales, explicados a detalle en el capítulo anterior, tales como: el Derecho sobre Extracción de Hidrocarburos, por la extracción en el Paleocanal de Chicontepec y en aguas profundas a una tasa que va del 10 al 20 por ciento; se añade el Derecho Especial sobre Hidrocarburos para el Paleocanal de Chicontepec; se agrega el Derecho Especial sobre Hidrocarburos para Campos de Aguas Profundas. (CEFP, 2009)

El nuevo régimen fiscal, le permite a PEMEX explotar los yacimientos más complejos y costosos en tierra y aguas profundas en forma rentable; mayor

autonomía para integrar y ejecutar su presupuesto; y proponer anualmente a las autoridades hacendarias y al Poder Legislativo su balance financiero para un periodo de cinco años. Asimismo, el Consejo de Administración tendrá la facultad de aprobar adecuaciones al presupuesto anual, sujeto a la meta de balance financiero del Gobierno Federal; y podrá utilizar gradualmente los excedentes que genere (sobre los ingresos propios estimados) en el corto plazo.⁶⁵

Aunque, la reforma de 2008 tuvo sus méritos, la introducción de nuevos derechos muestra la ineficiencia del sistema tributario en México, y por consiguiente la alta dependencia del fisco a los ingresos petroleros para subsanar las brechas fiscales, continúa. Aunado a esto, existen altos niveles de corrupción en la administración pública y en los recursos enviados a diferentes fondos de estabilización. *Es necesario que PEMEX sea considerada y tratada como una empresa pública productiva y se cree una industria nacional alrededor de la empresa y del petróleo.*

Durante febrero de 2013, los ingresos del sector público provenientes de las actividades petroleras aumentaron 9.6% con respecto a febrero de 2012, con ingresos equivalentes a 94.7 miles de millones de pesos. La aportación de los ingresos provenientes del petróleo al total de los ingresos del sector público fue 32.5 por ciento. (SENER, 2013)

4.3 Problemática y Deterioro de Petróleos Mexicanos

Los principales obstáculos en PEMEX, que le generan ineficiencia y vulnerabilidad ante los cambios en el mercado internacional de petróleo, y los cuales, han sido indirectamente provocados por el control excesivo del Estado y por medio de SHCP a través del régimen fiscal, tales como:

⁶⁵ Además del régimen específico de deuda en el cual se elimina el esquema de financiamiento PIDIREGAS y el gasto de inversión dejó de contabilizarse como parte del balance financiero del sector público. Petróleos Mexicanos podrá analizar y acudir a los mercados financieros, de acuerdo con los términos y condiciones que para tal efecto apruebe el Consejo de Administración y emitirá bonos ciudadanos, títulos de crédito que no otorgarán derechos de propiedad o de control, los cuales fungirán también como herramientas que favorecerán una mayor transparencia y rendición de cuentas. (Memoria de Labores, PEMEX, 2008)

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

- Deterioro operativo, financiero, tecnológico y de desarrollo de recursos humanos; en donde su lugar entre empresas petroleras integradas en 2004 fue el 6° y paso al 11° lugar, según el PIW Rank en 2012.⁶⁶
- Históricamente ha carecido de autonomía de gestión ya que es tratada como una dependencia gubernamental y no como una empresa pública productiva. En contradicción con la Ley de Entidades Paraestatales, no es administrado con autonomía, el presupuesto debe de autorizarse y el Consejo de Administración es ineficiente y sin autonomía.
- No cuenta con una estrategia de modernización tecnológica, sus recursos humanos dependen de un marco legal opuesto a los intereses de la empresa, los procesos productivos tienen un alto costo de producción por el excesivo aparato administrativo de empleados de confianza y sindicalizados.
- Las reservas han disminuido de 12,000 Mbpce de 2000 a 2011, un 26% por la incapacidad de restituir el 100% de la producción. Se estima que México cuenta con 52.3 Mbpce de recursos prospectivos, donde el 56% se encuentra en aguas profundas y el otro 44% en áreas terrestres y en la plataforma continental (aguas someras).
- Reducción en la producción; después de alcanzar un producción de 3.4 Mbd en 2004 la producción ha decaído a 2.5 Mbd en 2012 equivalentes a una reducción del 26% o a 55,000 Millones de dólares por ventas. La producción intensa y acelerada ha obedecido a las necesidades a corto plazo del gobierno federal para maximizar los ingresos fiscales petroleros. Los yacimientos, como Cantarell en el área de Chiapas-Tabasco, redujo su participación en el total de producción de 63% en 2004 a 16% en 2012. El 83% del crudo proviene de campos en declinación o cerca de alcanzar su declinación, mientras que el 17% proviene de campos en desarrollo.
- En cuanto a gas natural su producción ha disminuido desde 2010 a pesar de la mejora de 91% en el aprovechamiento del gas, con 6,385 MMpcd. Y es desde 1997 que México importa gas a volúmenes considerables y aunque la

⁶⁶ PIW Rank 2012. 7 de enero de 2013. Petroleum Intelligence Weekly.

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

producción ha aumentado no ha sido suficiente para cubrir la creciente demanda.

- La falta de mantenimiento en las instalaciones ha provocado que se vuelvan obsoletas, por lo que es necesario una rehabilitación total de la infraestructura, ductos, refinerías, plantas de transformación, etc.
- Falta de integración en las cadenas productivas de la petroquímica y las altas importaciones, a pesar del incremento en la producción de petroquímicos no básicos o secundarios de PPQ y los esfuerzos para promover proyectos privados a través de contratos de suministro a largo plazo y asociaciones, existe un alto nivel de importaciones. La industria petroquímica esta desintegrada, opera con altos costos de producción y baja competitividad debida a la segmentación de la cadena entre petroquímicos básicos y secundarios.
- Existen ineficiencias operativas, además de la evidente problemática financiera que explican las pérdidas antes de impuestos en refinación y petroquímica. Los sistemas de transporte, almacenamiento y distribución presentan rezagos, saturación e insuficiencias operativas. La red de gasoductos de transporte de gas natural está saturado y su cobertura es insuficiente. Al igual que con el transporte de petrolíferos la utilización de la red de ductos está llegando a niveles críticos.
- Deterioro continuo en la capacidad de PEMEX en materia tecnológica para generar, capturar y asimilar conocimiento, particularmente en campos maduros y aguas profundas.
- Ineficiencia en el gasto de inversión: el excedente de producción crea un espejismo de riqueza, la cual es mal dirigida y malgastada.
- La relación empresarial entre PEMEX y el Sindicato en donde sus dirigentes han adquirido gran poder económico con los recursos de la empresa a través de corrupciones internas, concesiones económicas y por el sobreprecio impuesto por sus trabajos que contribuye a la ineficiencia operativa de la empresa.

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

- Falta de autonomía financiera a causa del tamaño de la empresa y la ausencia de un adecuado sistema de costos para evaluar y mejorar la operación financiera de PEMEX ha orillado al gobierno a justificar las múltiples participaciones de distintas secretarías para autorizar, controlar y vigilar el uso de sus ingresos y sus gastos. Lo que le ha restado flexibilidad y dinamismo para enfrentar los cambios en el mercado.
- Reducción al financiamiento de la inversión, al quitarle los excedentes petroleros se afectó la capacidad de PEMEX para cubrir el monto de los impuestos que el gobierno fijó, por lo que, se ha endeudado continuamente y fue necesaria la Inversión Extranjera Directa (IED) en el país, para lograr niveles rentables y costos bajos en la operación de la empresa a fin de contrarrestar la caída en las reservas petroleras, la producción de crudo y para ampliar la capacidad en la producción de refinados y petroquímicos. La carga fiscal de 2000 a 2011 fue de 115.4% del rendimiento operativo, por lo que PEMEX está imposibilitado para retener ganancias y reinvertirlas, ya no solo para expandir sus activos sino para mantenerlos en niveles adecuados.
- La sobreoferta de crudo en el mercado internacional, colocó a México como país productor por lo que fue necesario aprovechar la permanencia en el mercado y beneficiarse de la renta para destinarlas a proyectos de infraestructura y recuperación económica. Además de desvincular el excedente petrolero de los pagos para el servicio de la deuda.

Es importante señalar que a pesar de que dichos problemas fueron identificados desde los años noventa, han persistido hasta la actualidad, y conjuntamente han deteriorado considerablemente a la empresa, generando desconfianza sobre su capacidad como empresa estatal y dentro de éstas, *es el excesivo régimen fiscal, las restricciones constitucionales y la falta de un organismo regulador fuerte, las que han estancando a PEMEX y a todo el sector; que no ha aprovechado las oportunidades de crecimiento, dejándola imposibilitada para generar valor económico.*

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

En general, este sistema al ser comparado con el de otros países⁶⁷ con similitudes geológicas y económicas resulto ser el más oneroso del mundo, por la excesiva dependencia de la renta petrolera en el presupuesto federal. Tal como se observa en la Cuadro 4.3, donde se muestra un análisis de los resultados financieros de distintas compañías petroleras, en la PEMEX obtuvo la mayor rentabilidad operativa de 50.3% y es la única compañía entre las analizadas que presenta pérdidas netas.

Cuadro 4.3. Análisis de resultados financieros de varias empresas petroleras. (Cifras a 2011)

Concepto	PEMEX ^a	PDVSA ^b	PETROBRAS ^b	CNCP ^c
Ingreso Total	1,558,429	124,754	145,915	2,381,278.23
Rendimientos en Operación	784,532	35,229	27,184	450,400.80
Impuestos	876,016	32,086	7,192	319,872.96
Rendimiento Neto	-91,483	4,583	19,992	105,490.19
Margen Operativo	50.3%	28.2%	18.6%	18.9%
Margen Neto	-5.9%	3.7%	13.7%	4.4%
Impuestos/Utilidad Operativa	111.7%	91.1%	26.5%	71%
Impuestos sobre Ventas	56.2%	25.7%	4.9%	13.4%

Notas:

a. Cifras en miles de millones de pesos mexicanos

b. Cifras en Millones de dólares americanos

c. Cifras en millones de yuanes

Fuente: Rendón, Uehara y Corral. “PEMEX: ¿Falta de Competitividad o excesiva carga tributaria? En Energía a Debate. Marzo- Abril 2013 p. 16

4.4 La Reforma Energética en 2012-2013

Dentro del nuevo periodo constitucional, 2012-2018 se ha vuelto a poner hincapié en una reforma energética, dirigida principalmente a la industria petrolera, donde la necesaria reforma fiscal y hacendaria cobra de nuevo gran importancia ya que es la que permitiría liberar a PEMEX de los ingresos federales. Para cumplir

⁶⁷ Un comparativo de la carga fiscal de las empresas petroleras similares a petróleos Mexicanos arroja lo siguiente: PEMEX tuvo una carga fiscal de 67.4%; PDVSA de 39.9%; STATOIL 19% y ECOPEPETROL de 11 por ciento. Comparada con las empresas más grandes en México, la paraestatal soporta la mayor carga fiscal sobre ventas totales. (PODER Y NEGOCIOS, 2013 p.43) www.poder360.com

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

dicho objetivo, es necesaria una política redistributiva, dentro de *la reforma hacendaria integral*, que este orientada a reducir el gasto público para compensar la baja recaudación vía impuestos.

Dicha *reforma hacendaria* permitiría la reforma energética en materia fiscal, lo que reduciría la participación de los ingresos petroleros en el presupuesto de ingresos de la federación a niveles inferiores al actual. Los ejes principales de la *reforma energética* son:

- i. Establecer una nueva estructura organizacional
- ii. Alentar la ética corporativa y la responsabilidad social
- iii. Promover el crecimiento verde
- iv. Potenciar la industria
- v. Orientar las inversiones hacia las actividades e mayor valor agregado y rentabilidad para el país
- vi. Fortalecer su capacidad de inversión y desarrollo industrial y compromiso ambiental

El cumplimiento de los ejes de la Reforma Energética determinara el futuro de la empresa. Dicha reforma se debe de llevar a cabo con un cambio en el modelo con el que opera la empresa. ⁶⁸ Dentro de la propuesta en materia energética presentada el pasado agosto de 2013 por parte del ejecutivo federal, los elementos que destacan son:

- Modificar los artículos 27 y 28 de la Constitución;
- Reforzar las facultades de planeación y rectoría de la SENER y la CRE;
- Favorecer la sustentabilidad, mayores inversiones en tecnología y la adopción de fuentes de energía limpia y amigable con el medio ambiente. Promoverá el uso de energías menos contaminantes y de menor costo, como la solar, la eólica y el gas;

⁶⁸ En los últimos 15 años se ha dedicado exclusivamente a extraer petróleo y venderlo de manera rentable, un barril tiene un costo de producción de 5 dólares y se vende por más de 100 dólares, esto, permite obtener ingresos extraordinarios que han sido transferidos casi en su totalidad al Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros (FEIP). (Osorio, 2012)

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

- Formular, -tras las modificaciones constitucionales- contratos de utilidad compartida, *Profit Sharing Agreements* (PSA);
- Otorgar permisos a PEMEX y/o particulares para la refinación, petroquímica, transporte y almacenamiento;
- Corregir el Régimen Fiscal de PEMEX;
- Fusionar las subsidiarias de PEMEX en dos divisiones: Exploración y Producción y Transformación Industrial;
- Mejorar las condiciones de transparencia y rendición de cuentas
- Establecer una política nacional de fomento a las compras de proveedores nacionales del sector hidrocarburos;
- Permitir la participación de particulares en la generación de electricidad;
- El Estado mantendrá, en exclusividad, el control del Sistema Eléctrico Nacional (SEN), así como el servicio público de las redes de trasmisión y distribución, garantizando el acceso de todos los productores de electricidad a ellas;
- Fortalecer a la CFE, mediante mayor flexibilidad operativa y de organización para reducir costos.

Dentro de los objetivos planteados en esta propuesta, es la de la corrección del régimen fiscal de Petróleos Mexicanos la que atañe a esta investigación y se menciona que el régimen está sustentado en un esquema de derechos rígidos, los cuales se determinan en función de las necesidades presupuestales y no reconocen las necesidades de inversión de la empresa. La propuesta sugiere la reducción del pago de derechos y que el remanente pueda ser reinvertido en la empresa o transferido al presupuesto para emplearse para el gasto en escuelas, hospitales e infraestructura de agua o carreteras. Éste régimen alineará los incentivos entre PEMEX y el Gobierno Federal permitiendo mayor competitividad a la empresa.

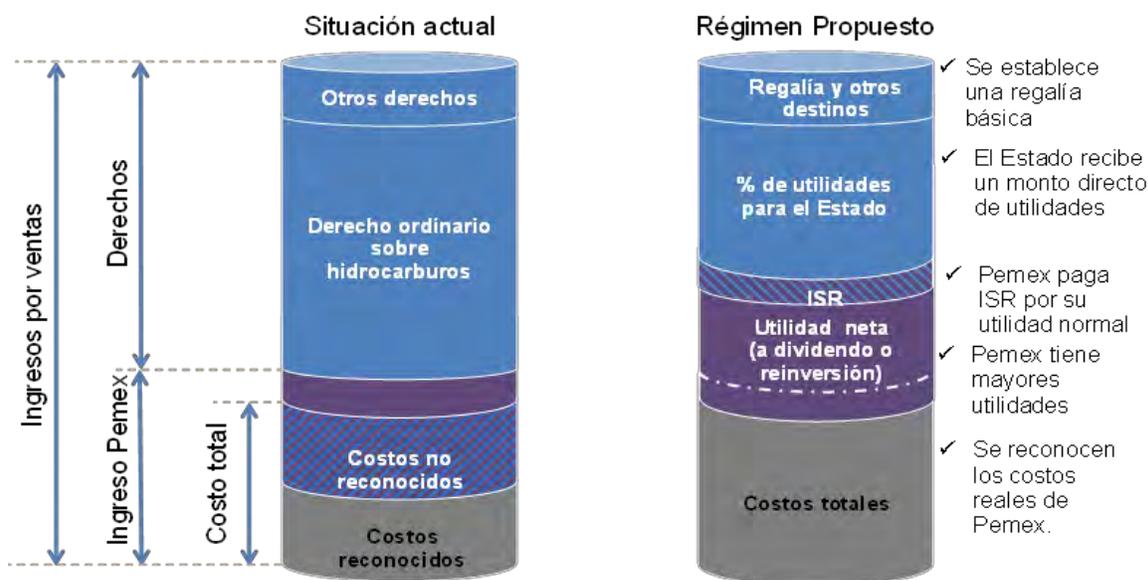
En general, la propuesta de corrección del régimen fiscal se centra en dos vertientes fundamentales: a) Colocar a PEMEX en el régimen fiscal aplicable a cualquier empresa, es decir, que contribuya con el ISR, y b) Flexibilizar su carga

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

fiscal adecuándola a las condiciones volátiles de los precios, costos y retos operativos.

Se propone un régimen fiscal progresivo que permita la recuperación de costos incurridos en la exploración y extracción de hidrocarburos y por otro lado aumentar los ingresos del estado conforme se incrementa la rentabilidad de las operaciones, ya sean por los altos precios, la reducción de los costos o yacimientos de mayor tamaño. Este modelo reduce la complejidad administrativa y las distorsiones económicas ya que sería un régimen sencillo, con mínimos componentes, flexible y estándar, independientemente del tipo de campo o hidrocarburo que se extraiga. Como se explica en el Esquema 4.4 a continuación.

Esquema 4.4 Iniciativa de Propuesta de Reforma Energética. Régimen Fiscal de Petróleos Mexicanos, 2012-2018.



Fuente: Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, General de Deuda Pública y de Petróleos Mexicanos. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Enrique Peña Nieto. Septiembre, 2013.

4.5 Propuesta General de Reforma en el Régimen Fiscal de PEMEX

Una vez que fueron analizados todos los aspectos en torno a las diversas reformas propuestas a lo largo de la historia, es posible generar una propuesta personal que incorpore de manera general el principio de que la renta petrolera no debe de ser destinada a cubrir la ineficacia fiscal del gobierno. Dicha renta se usó principalmente para el financiamiento del gasto corriente del gobierno a nivel federal, estatal y municipal.

PEMEX, debe de ser una palanca para el crecimiento y el desarrollo económico, donde sus ingresos excedentes sean dirigidos a aumentar el financiamiento en inversión productiva, la creación de infraestructura para transformar que permita generar empleos especializados y con profesionalismo, que aliente la cadena productiva del sector de hidrocarburos para generar nuevas cadenas productivas dentro del país. Esta tesis apoya las propuestas anteriores, en donde las más importantes, son:

- Se debe de mantener a PEMEX como una empresa pública con autonomía administrativa donde su presupuesto no tenga que ser aprobado con intereses políticos-partidarios y sea en función, magnitud y eficiencia de acorde con la empresa. Debe de haber un saneamiento financiero y mejorar al gobierno corporativo y los bonos ciudadanos.
- Utilizar los excedentes petroleros derivados de los altos precios para financiar la diversificación de la matriz energética, que debe de impulsar el desarrollo de fuentes renovables de energía, como la eólica o la solar, esto con el fin de asegurar el abasto energético del país y garantizar un mejor trato del país en materia ambiental.
- PEMEX debe y puede seguir siendo una empresa de propiedad estatal, pero con participación privada –ya sea nacional o internacional- en actividades que muestren rendimientos negativos o en actividades donde la tecnología no esté al alcance de la empresa. Se debe de abrir la industria a la

competencia mediante concesiones que ha sido el éxito de empresas como Petrobras, de Brasil.

- Es necesaria una reforma administrativa para que la empresa cuente con los recursos técnicos y operativos que le permitan funcionar con niveles óptimos de productividad y permitan una mejor competitividad dentro del mercado internacional de petróleo.

4.5.1 Propuesta Personal de Reforma Fiscal. Justificación

Estableciendo la importancia de mantener los puntos anteriores, y sabiendo que el régimen petrolero mexicano es quizá uno de los más restrictivos y complicados en el mundo, en donde las reformas constitucionales -en especial las de 1982-1983- acrecentaron las restricciones.⁶⁹ Por lo que propongo, como parte de una reforma fiscal lo siguiente:

- Primeramente, **eliminar el “régimen especial” y reducir paulatinamente la tasa del Derecho Ordinario Sobre Hidrocarburos a niveles óptimos tanto para PEMEX como para las fianzas públicas** para que paulatinamente reduzca su dependencia en el presupuesto de ingresos de la federación. La empresa debe crecer sin la carga fiscal impuesta para poder interactuar con alianzas estratégicas comerciales a largo plazo, con empresas nacionales o extranjeras para el acceso a tecnología, información para exploración y explotación y reincorporación de hidrocarburos. *La empresa debe pagar los impuestos debidos y los derechos establecidos por la explotación de los recursos pero sin exceder dicha carga.*
- Modificar la doble vocación de PEMEX como organismo nacional y como agente empresarial y considerarla como una **empresa pública productiva con un régimen fiscal ad-hoc a una empresa petrolera que incentive alguno de los múltiples modelos económicos para el desarrollo y explotación de los yacimientos de hidrocarburos**, como contratos de

⁶⁹ Ramírez, Martínez Sergio A. “La política detrás de la reforma petrolera (y como darle gusto a todos)” en Energía a Debate. Marzo-Abril 2013. Págs. 37-47.

producción o las concesiones. Se debe de permitir que PEMEX genere una renta económica y después cobrarle sobre este concepto, a través del Impuesto sobre la renta (ISR).

- Estudiar a detalle los esquemas básicos de desarrollo y exploración de petróleo con la posibilidad de establecer el más adecuado para las condiciones de la industria nacional como las **joint-ventures⁷⁰ en la exploración de aguas profundas o los contratos de producción.** es sabido que la actividad más importante de PEMEX se concentra en la exploración y producción y que ésta requiere de tecnología e inversiones intensivas de capital que no se lograrían con el presupuesto limitado que se le aprueba a la empresa ni con el nivel de impuestos que paga. *Se deben de alentar este tipo de asociaciones en donde ambas empresas compartan riesgos además de ofrecer incentivos de participación a la inversión privada manteniendo constante y clara la participación mayoritaria del gobierno.*⁷¹ Así, la reducción de la carga impositiva a PEMEX en términos de recaudación podría ser mitigado con el cobro adecuado de impuestos petroleros a las empresas participantes, además de un mayor volumen de exportación por acceder a reservas aún no explotadas en yacimientos de aguas profundas o de pozos no convencionales. Actualmente el área de finanzas en PEMEX trabaja en esquemas de asociación, dentro de los cuales están los CDK's⁷² de infraestructura petrolera.

⁷⁰ El término Joint-Venture es un tipo de acuerdo comercial de inversión conjunta a largo plazo entre dos o más empresas en donde se unen el conocimiento, aptitudes y recursos, compartiendo a su vez las ganancias y los riesgos. El objetivo de una “empresa conjunta” puede ser muy variado, desde la producción de bienes o la prestación de servicios, a la búsqueda de nuevos mercados o el apoyo mutuo en diferentes eslabones de la cadena de un producto. Se desarrollará durante un tiempo limitado, con la finalidad de obtener beneficios económicos para su desarrollo.

⁷¹ Actualmente, 60 países utilizan sistemas de concesiones, 20 de joint-venture, 41 de acuerdos de producción compartida, 4 esquemas de servicios y 16 esquemas híbridos. México se encuentra dentro de los 4 países en el mundo que solo celebran contratos de servicios, junto con Arabia Saudita, Irak e Irán. (Rinkenbach, 2013)

⁷² Son conocidos como Certificados de Capital de Desarrollo o CKD y son el instrumento que han diseñado las autoridades financieras y regulatorias en México para permitir a las empresas invertir en fondos y proyectos de capital privado en México. Con ello se logra canalizar el ahorro interno del país a proyectos productivos al tiempo que se ofrece a las AFORES una oportunidad de diversificar sus riesgos y aumentar sus rendimientos.

- **Revisar la política de impuestos y subsidios** donde la prioridad sea fortalecer los ingresos para contener la expansión del déficit, bajo un esquema equitativo, fácil de administrar, difícil de evadir y favorable a la inversión y el empleo. Para lograrlo, *la corrección estructural de los principales tributos debe tener como eje lograr la suficiencia recaudatoria a partir de tasas bajas y una base tributaria amplia y equitativa (sin excepciones)*. Que permita eliminar los subsidios y los “régimenes especiales” y crear un sistema tributario eficaz, transparente y que permita que la población más necesitada se beneficie de los subsidios, como el necesario cambio en el subsidio a la gasolina que debe de ser progresivo.
- **Generar similitudes en los objetivos de la política y leyes de ingreso público que permitan trabajar en conjunto para beneficio de la industria** y la búsqueda del gobierno de otras fuentes de ingresos, *la reducción de la carga impositiva en PEMEX permitiría un aumento en la inversión que elevaría los niveles de productividad y por consiguiente en los ingresos que genera, creando un círculo virtuoso dentro de los ingresos del gobierno federal.*
- **Transparentar el destino de los ingresos excedentes del Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros**, tras analizar a detalle la estructuración del FEIP, el factor positivo dentro de la configuración de éste es que los recursos del fondo son el instrumento para la adquisición, en los mercados de futuros, de opciones de compras para los distintos tipos de crudo que exporta PEMEX, a precios promediados al determinado por el Congreso de la Unión para estimar los ingresos que recibirá en el año la hacienda pública.⁷³ Sin embargo, dichos ingresos han mostrado ser manejados ineficientemente y el fondo es conocido como la caja chica de SHCP. A pesar de que los recursos del fondo superan los 200,000 millones

⁷³ De 2007 a 2011 los ingresos del FEIP son de 203.4 mil millones de pesos y los gastos por coberturas, según SHCP, son de 68.4 mil millones de pesos 31% del total de los recursos transferidos al fondo (Osorio, 2012)

de pesos entre 2007 y 2012, es vaciado continuamente por SHCP para entregarlo al gasto de las entidades federativas (FEIEF).

Son necesarias reglas estrictas para el uso de esos excedentes petroleros, mayor claridad y que la planeación de dichos recursos no sea exclusiva de SHCP y no sea contrapuesto con los intereses de PEMEX. Para ello es necesaria una nueva legislación que permita transformar esos recursos en una reserva nacional.

Los arquitectos del FEIP conocían este tipo de modelos. Sin embargo, la debilidad persistente de las fuentes tributarias y la politización del destino de los fondos acumulados entre entidades federativas, PEMEX y la SHCP han impedido la operación institucional de un fondo que funcione.

- **Direccionar los recursos del FEIP hacia actividades estratégicas de PEMEX, así como para la modernización de su infraestructura, la adquisición de tecnología y la reactivación de las actividades de refinación, petroquímica básica y gas.** Además de la posible creación de un Fondo especial que regule y distribuya de manera eficiente los recursos excedentes entre el gobierno y la empresa. *Es necesario que se especifique públicamente el destino de los ingresos excedentes en todos los fondos creados de la renta petrolera.*
- Se debe de **establecer un Fondo de Capacitación e Infraestructura Petrolera** como el Fondo de Inversión Noruego (FSI) que ha mostrado ser altamente eficiente en la asignación de la renta petrolera en proyectos productivos a largo plazo. Los recursos de ese fondo provienen de las exportaciones de materias primas, principalmente del gas y el petróleo y son invertidos en bonos, acciones, derivados financieros.
- **Mayores inversiones en la industria de refinación para producir gasolinas para abastecer el consumo interno y reducir paulatinamente las importaciones de productos petrolíferos.** La refinación representa una de las mayores oportunidades para agregar valor a la industria petrolera. De acuerdo con la ENE 2013, de 2000 a 2011, la capacidad de refinación del país creció en promedio 0.7 % anual, mientras que la demanda aumento

entre 3.3 y 5 por ciento. En 2012 se importaron 669,000 barriles diarios en donde la gasolina fue de 395,000 de barriles diarios.

El problema de la refinación es que requiere una gran inversión, se debe de aumentar su planta de refinación y se deben de aprovechar las oportunidades en EU donde existe una sobrecapacidad de refinación debido a su proceso de “gasificación”, *México debería de tomar ventaja y adquirir refinerías, aparte de la que ya es accionaria junto con Shell en Deer Park, Texas. Se debe de abastecer la demanda interna de gasolinas para reducir importaciones y aumentar el superávit comercial.*

- Se debe de **incitar el crecimiento de los sectores olvidados como el de la petroquímica secundaria que aumente el valor agregado de la producción de crudo y gas en el país**, donde los precios del gas sean competitivos y su abasto sea garantizado a través de la creación conjunta de un sistema de ductos viable y efectivo, como en el caso de Los Ramones.
- **Aumentar la inversión en el sistema de transporte de refinados primarios o productos de petroquímica secundaria para su modernización**, disminuyendo a su vez la participación privada en el transporte, donde los dueños dejen de ser favorecidos por los contratos de funcionarios corruptos.
- **Recuperar la investigación científica y técnica en materia de energía para asegurar el desarrollo tecnológico pleno de PEMEX** y el IMP enviando más recursos que detonen la creación de innovaciones tecnológicas y concentre el talento científico del país en función de los requerimientos tecnológicos de la industria petrolera. México se encuentra entre las petroleras a escala mundial que menos inversiones realizan en tecnología, con 200 millones de dólares, siendo el máximo invertido de 1,200 millones de dólares por la empresa Royal Dutch Shell.
- **Explorar y evaluar las opciones del gas shale o de lutitas, cuya explotación en el mediano plazo detonaría el desarrollo de la industria** en especial de los estados de Veracruz y Coahuila.

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

Actualmente el IMP investiga esta opción a través del proyecto “Asimilación y desarrollo de tecnología en diseño, adquisición, procesado e interpretación de datos sísmicos 3D-3C con enfoque a plays de shale gas/oil en México”. Dicho proyecto es elaborado en conjunto con la Compañía Mexicana de Exploraciones (COMESA) con un presupuesto asignado de 244 millones 285 mil dólares provenientes del Fondo Sectorial Conacyt-Sener-Hidrocarburos.

Estas propuestas en conjunto podrían mejorar la condición actual de PEMEX y del sector de hidrocarburos en general. A pesar de que las anteriores reformas aprobadas han mantenido la tendencia de la alta carga fiscal, es extremadamente necesaria, la consideración de la **inversión privada** en la empresa, esta acción permitiría una rápida modernización, como en el caso de PETROBRAS de Brasil.

Petróleo Brasileiro S.A. (PETROBRAS) se ha convertido en un referente internacional que ha desafiado la ortodoxia económica, financiera y operativa para convertirse en una de las empresas energéticas más importante en el mundo, situándose en el tercer lugar con 229 mil millones de dólares. Su éxito se basa principalmente en 10 características obtenidas tras su restructuración como empresas petrolera de propiedad estatal (mayoritariamente el gobierno brasileño es dueño del 60.8% de Petrobras):

- 1) La intervención del Estado dirige políticas industriales a la sustitución de las importaciones de bienes y servicios energéticos para asegurar la producción y garantizar la seguridad energética nacional.
- 2) Planificación estratégica quinquenal.
- 3) Petrobras esta fuera del presupuesto federal y tiene un sistema fiscal no confiscatorio de los recursos que genera lo que se traduce en grandes inversiones productivas en la industria.⁷⁴
- 4) Una firme legislación que le otorga amplias facultades de revisión, fiscalización y sanción a sus órganos reguladores. El Estado mantiene el

⁷⁴ De 2011 a 2015 PETROBRAS, invertirá 224.7 mil millones de dólares (mmd), mientras que en PEMEX se invertirán 125.2 mmd.

control directo de sus recursos naturales permitiendo concesiones o contratos con empresas nacionales o extranjeras.

- 5) Inversión en capacitación de recursos humanos, investigación y desarrollo tecnológico.
- 6) La obligación y sanción de alto contenido nacional en los bienes u servicios que presten las empresas proveedoras de Petrobras.
- 7) Un sistema financiero que otorga facilidades de crédito a las empresas proveedoras de Petrobras ya sean locales o extranjeras.
- 8) Una política de internacionalización que permite la expansión de las relaciones comerciales con el exterior y una política de transición energética hacia los biocombustibles.
- 9) Apertura a la inversión privada de empresas nacionales o extranjeras a través de un sistema de concesiones o contratos de producción compartida.
- 10) Capitalización en el mercado de valores (Huerta y Ruiz, 2011)

Este conjunto de factores explica el éxito de la empresa, además de que los actores principales de la transformación, el gobierno, la empresa y la industria, trabajan en conjunto y en función del sector y han hecho que Petrobras sea una palanca en el desarrollo económico de Brasil.⁷⁵ Otro elemento importante para comparar el desempeño de Petrobras con PEMEX se observa en la estructura segmentada de sus subsidiarias, donde la mayor concentración se da en Exploración y Producción con el 57% de las inversiones y 31% en Refinación, transporte y Comercialización, mientras que en PEMEX, el 75% de las inversiones totales son destinadas a Exploración y Producción (PEP) y solo el 21% a Refinación (PREF).

En cuanto al *régimen fiscal* aplicado en ambas empresas es clara la excesiva carga en PEMEX, quien envía casi el 60% de sus ventas totales, mientras

⁷⁵ Las continuas inversiones productivas en Petrobras permiten que sus proyecciones de producción para 2015 y 2010 sean de 3,007 y de 4,910 mbd respectivamente, mientras que PEMEX estima niveles de producción de 2,731 y 3,053 mbd. (Petrobras, SENER, PEMEX varios años)

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

que Petrobras, solo el 33 por ciento. Esto se entiende, a lo anteriormente explicado, de que nuestro país, se tiene una alta dependencia hacia los ingresos petroleros debido a una política fiscal laxa y llena de privilegios fiscales que no logra mejorar la captación de recursos del gobierno federal.

Vista la transformación de Petrobras, existen posibilidades para transformar a PEMEX, esto, con la correcta aplicación de una política petrolera centrada en aportar competitividad y desarrollo en la industria nacional y no exclusivamente a generar divisas, que impulsaría la creación de una industria nacional alrededor de los hidrocarburos, con altos márgenes de rendimiento y grandes inversiones productivas que permitan el crecimiento continuo de la empresa y toda su cadena productiva, como refinación y petroquímica en la industria nacional y el mercado internacional.

Para ello es necesaria una visión nacional y a largo plazo para dotar al sector petrolero de cadenas de valor agregado que permitan su desarrollo.

Conclusiones:

El régimen fiscal de PEMEX, ha limitado sus oportunidades de crecimiento, paso de ser una empresa paraestatal autosuficiente, a ser un organismo público con constates rendimientos negativos, a causa directa de la carga fiscal excesiva que se le impuso desde 1960, esta situación limitó el desarrollo de las inversiones de la empresa en su principal actividad, la exploración y producción de crudo, ya que la inversión en nuevos proyectos está en función de las necesidades fiscales del gobierno. *Para la necesaria reforma fiscal, en la que el gobierno reduzca su dependencia a los ingresos petroleros, es obligatoria una reforma hacendaria integral en la que se eliminen la evasión fiscal y los regímenes especiales.*

Esta reforma lograría reducir el hueco fiscal que se cubre con los ingresos petroleros, donde la política petrolera ha sido direccionada exclusivamente a crear divisas, las cuales son mal administradas y deterioran los niveles de competitividad y desarrollo de la industria petrolera nacional.

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

Las reformas en Petróleos Mexicanos, han sido la manifestación de intereses particulares que han desplazado los intereses nacionales no solo de la industria, sino también del país. El resultado inmediato es la carente situación de la empresa para poder funcionar dentro de la industria, que ha reducido su plataforma de producción, y sus niveles de reservas, las cuales no pueden reponerse por limitaciones administrativas, presupuestarias, tecnológicas y de inversión.

No han faltado iniciativas que promuevan la mejora de PEMEX, mediante reformas constitucionales, administrativas, fiscales, entre otras, pero son los intereses privados de funcionarios y trabajadores dentro de la empresa y el gobierno, los que obstaculizan la transformación, los niveles de corrupción son altos, los frenos políticos, no ha permitido hacer eficiente a PEMEX y han generado un entorno difícil para la toma de decisiones.

Se han dejado de lado las razones económicas de los beneficios de la participación privada dentro del sector y de las distorsiones que genera la alta dependencia de los ingresos petroleros dentro de las finanzas públicas. Es un factor clave, que las reformas energéticas, especialmente las fiscales, sean aprobadas para que el Estado mantenga la estabilidad macroeconómica y brinde los bienes y servicios públicos a la sociedad, creando así una dinámica positiva donde la población se beneficie y ésta beneficie al gobierno.

La reforma hacendaria es una cuestión de gran importancia y ha sido un factor de deterioro para las finanzas públicas. Es necesario, aumentar los niveles de recaudación de ingresos de origen no petroleros, y una política de reducción del gasto público, que sería más bien una adecuación, que no reduzca la inversión pública y social. Es necesaria la coordinación de los diversos organismos de control de la administración pública, debe de haber conexión de los intereses de SHCP, SENER, CRE, la CNH, entre otras lo que impulsaría una reforma integral basada en estudios previos, con bases legales y administrativas que estén en función de las necesidades de PEMEX y cada uno de sus organismos subsidiarios, dentro de la industria petrolera y de la economía mexicana.

CONCLUSIONES FINALES Y RECOMENDACIONES

Desde su descubrimiento, el petróleo, ha sido el elemento fundamental para el desarrollo de las economías, su disponibilidad es y ha sido un factor importante para el crecimiento económico de cualquier país; sin embargo, la estructura actual del mercado, ha permitido niveles estables y crecientes de oferta, mientras que la demanda mundial se ha incrementado, causando volatilidad en los precios internacionales del petróleo.

Es así, como la importancia de los hidrocarburos en el mundo cobra una nueva dimensión, ya que actualmente el panorama energético se sigue basando en el petróleo, y su patrón de consumo ha aumentado la demanda mundial de hidrocarburos. En este siglo, y en especial desde 2007, el panorama energético ha sufrido grandes cambios debido a los grandes descubrimientos, como el shale gas y las innovaciones tecnológicas que actualmente permiten actividades a las que antes no se tenía acceso, como la extracción del petróleo no convencional. Estas nuevas tecnologías crean nuevos panoramas para países como EU, y modificaciones importantes en su mercado energético ya que se pronostica que éste deje de ser un importador de crudo para convertirse en un exportador neto de petróleo, además del crecimiento de la demanda en Asia y la dirección del comercio internacional hacia países como China.

En el caso de México y tras el análisis de este trabajo, nos damos cuenta de que a pesar de la gran abundancia de recursos naturales en el país, en especial de recursos petroleros, la situación de desigualdad económica y social sigue persistiendo. A pesar de la titularidad Estatal de la riqueza petrolera, es PEMEX - como empresa altamente integrada- responsable de toda la cadena productiva de la industria, desde la explotación hasta la comercialización de crudo, y reporta pérdidas en su balance financiero principalmente a causa de la elevada carga fiscal impuesta por el gobierno que ha evolucionado hasta representar la tercera parte del ingreso federal, limitando el desarrollo de la inversiones de la empresa y de sus subsidiarias en función de las necesidades fiscales del gobierno y no de la industria petrolera. En 2013, en el primer bimestre, según, SHCP, las ventas totales de crudo

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

fueron de 184,302 millones de pesos, cifra de -9% con respecto al último bimestre del año anterior.

Las altas tasas impositivas han causado grandes problemas en la empresa, donde destacan las carentes inversiones productivas que han provocado la falta de mantenimiento en instalaciones, en la producción, en tecnología, lo que ha llevado a PEMEX, a reportar pérdidas millonarias en petroquímica, elevadas tasas de endeudamiento, atraso en refinación, desabasto de gas para la industria pesada y de falta de mantenimiento y expansión del sistema de ductos para el gas y productos petrolíferos en el territorio nacional. Si se hubiera pagado con una tasa fiscal como la de Petrobras, se hubieran transferido 300,000 Mp; con la carga de PDVSA, 360,000 Mp, y se entregó 902,900 millones de pesos según su último reporte de resultados.

La situación actual de PEMEX ha sido el resultado de una constante relación entre el Estado, la empresa, el sindicato y el mercado quienes de manera independiente, buscaron solo su beneficio, logrando un gran poderío político y económico sobre las decisiones productivas de la empresa y a costa del crecimiento del sector. Además de los problemas asociados a la naturaleza monopólica y de su propiedad estatal, de la corrupción e ineficiencia.

El análisis de este trabajo permite ubicar a la empresa dentro el contexto internacional y ver la capacidad de ésta, para enfrentar los nuevos retos y las constantes transformaciones. Mientras que en algunos países como Arabia Saudita, Rusia, Noruega, Brasil, Indonesia, Venezuela, Irán, India o China, las rentas económicas obtenidas del petróleo, se utilizan como pivote para el crecimiento de sus economías; como factor clave para su industrialización; para efectuar objetivos distributivos o de cumplir metas geopolíticas. En México la renta económica petrolera es absorbida por el fisco y empobrece las actividades petroleras en donde el resultado final, es que siendo un país exportador de energía primaria es importador neto de energía para usos finales y mas cara.

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

La incertidumbre en los precios del petróleo, y la alta dependencia de éstos hace imprescindible que las finanzas públicas reduzcan la participación de los ingresos petroleros en el ejercicio fiscal. Dichos precios, se comportan de acuerdo al precio internacional y éste a su vez depende de diversos factores tanto políticos, bélicos y hasta de decisiones de producción de las empresas miembro de organizaciones que establecen la oferta mundial de hidrocarburos.

La falta de coordinación de los agentes encargados del control y administración de PEMEX han impedido una reforma en materia energética, y principalmente en materia fiscal, que signifique un cambio real en la política fiscal, el sistema de tributación y de gasto entre el gobierno y la empresa. Manteniendo el estado actual del sector petrolero, en 10 años, según lo publicado por PEMEX, las reservas de 44,530 Mb se agotarán, por lo que México, no será energéticamente sustentable. La demanda de energía se incrementó a una tasa anual de 2.08% entre 2000 y 2011, la producción de energía primaria cayó en 0.3% cada año. Si estas tendencias continúan, nuestro país se volvería un importador neto de energía, pese a contar con amplios recursos dentro de sus fronteras. Por ello, *es imperativo el diseño de políticas públicas de largo plazo que permitan garantizar el acceso a fuentes de energía eficientes, menos contaminantes y que potencialicen el desarrollo de la economía.*

La necesidad de dotar a la empresa de competitividad y eficiencia en su producción, ilustra lo imperioso que debe de ser la reforma fiscal que permita el uso eficiente de los ingresos petroleros excedentes que constituyen una gran fuente de recursos que de ser canalizados de manera eficiente, se podrían utilizar como financiamiento para la formación de capital productivo de la empresa que permitiría una mejora sustancial en los niveles de rentabilidad de las demás actividades, olvidadas y deterioradas, como la refinación, gas, petroquímica, sistema de ductos, transporte, almacenaje que en conjunto elevarían la productividad del sector petrolero nacional y de la industria en el marco internacional.

Por estas razones, se recomienda, la implementación de varias modificaciones al régimen fiscal de PEMEX, que mejore el desempeño en la

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

industria nacional, a través de una **Reforma Hacendaria Integral** que elimine la evasión, los regímenes especiales, como el de PEMEX, a fin de reducir el hueco fiscal y aumentar la capacidad de recaudación del gobierno.

El régimen fiscal petrolero ha mostrado ser, desde las diversas reformas constitucionales regresivo y complicado. No cuenta con las características necesarias para que asigne de manera eficiente los recursos procedentes de la renta petrolera y afecta directamente a Petróleos Mexicanos; el sistema fiscal actual, tras las diversas reformas, impiden la consolidación de resultados entre los campos explotados, por lo que evita que PEMEX cubra las pérdidas de los campos menos productivos. Las deducciones permitidas bajo el esquema fiscal son mínimas e insuficientes para cubrir los costos de producción, ya que al ser un monto fijo no se ajustan a las constantes variaciones de los precios y costos asociados a la producción.

No hay neutralidad en el sistema fiscal ya que altera la toma de decisiones y en el desarrollo y jerarquización de proyectos productivos. El régimen fiscal en PEMEX modifica la estructura de su cartera de proyectos, ya que éstos, están en función de las aportaciones fiscales.

Esta reforma, si es llevada a cabo, permitiría que las demás propuestas planteadas con anterioridad, fortalecieran a PEMEX como empresa; deben de modificarse aspectos que han arrastrado al sector a la situación actual, tales como la *legislación*, para permitir la capacidad de asociación en los procesos industriales y en servicios logísticos y tecnológicos de punta; la *presupuestal*, para liberarla de las restricciones y regulaciones, en donde no se le tenga que autorizar su presupuesto; la *fiscal* para liberar recursos para su modernización, autonomía y eficiencia. Para la realización de estas propuestas es necesaria la coordinación de los diversos organismos de control, como la SHCP, SENER, entre otras, para que todas las acciones emprendidas estén en función del sector y de la empresa, a fin de generar un círculo virtuoso que beneficie a PEMEX y al gobierno federal. Es importante modificar la política de ingresos y buscar alternativas para la obtención de ingresos para lograr el desarrollo sostenido del país.

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

Actualmente existen convenios con empresas petroleras internacionales: tales como el convenio de colaboración con Petrobras; de previsión con BP para la contención de derrames; de investigación con Exxon para la capacitación de técnicos y científicos; convenio por ventas al exterior con China Sinopec por 30,000 barriles diarios; de infraestructura con Mitsui para la construcción del gasoducto Tucson-Sásabe y un convenio de profesionalización con Statoil para la investigación y capacitación. Es claro el mensaje de libertad de asociación que estos convenios generan, y a pesar de ser solo de colaboración y ser limitados, muestran que PEMEX, tiene las capacidades para establecer acuerdos con grandes empresas petroleras y quizá tras la reforma se permita la aplicación de otros modelos económicos contractuales para la exploración y producción de crudo, como las concesiones o los contratos de producción compartida *–upstream–* entre otros que han mostrado gran rentabilidad para ambas partes.

La estructura impositiva que se le aplica a PEMEX de de modificarse y de lograrse, sería el primer paso que llevaría a la empresa a obtener niveles de rentabilidad, el uso apropiado de los recursos excedentes deben de canalizarse hacia incentivar la inversión productiva de todas sus actividades y subsidiarias. El aumento en las inversiones permitiría encadenar de nuevo a la refinación y a la petroquímica en el dinamismo de la industria. La modernización de la empresa puede ser con inversiones conjuntas y/o privadas que detonen las capacidades de producción del país, con los nuevos descubrimientos de estructuras geológicas de hidrocarburos, manteniendo el control estatal, pero limitando su presencia.

Es claro que el uso eficiente de la renta petrolera debe de beneficiar primeramente al gobierno con proyectos de infraestructura y desarrollo económico para fomentar el bienestar de la sociedad a través de políticas públicas, además de favorecer al sector petrolero nacional. El régimen fiscal petrolero debe contar con los atributos de simplicidad, neutralidad, estabilidad, competitividad y progresividad.

Es de suma importancia analizar los casos de Brasil y Noruega como ejemplos para la transformación de PEMEX, en ellos se reformaron sus empresas estatales para ampliar su economía con una visión de largo plazo. La nueva

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

administración ha permitido la alianza de México con Brasil para proyectos conjuntos en transferencia de tecnología y proyectos comunes de intercambio comercial.

Las acciones al inicio de este año, 2013, han sido prometedoras, se pretende eliminar por completo el subsidio a la gasolina, que al ser regresivo, no está focalizado en los sectores que realmente lo necesitan; se han firmado contratos de construcción de ductos para el transporte de gas desde EU, al precio más bajo del mercado. PEMEX sigue teniendo una participación fundamental en el PIB, con base en los volúmenes estimados y la evolución esperada de los precios del crudo, se prevé que los ingresos petroleros pasaran de 7.4% en 2013 a 6.9% del PIB en 2018.⁷⁶

Es evidente que se han encontrado formas de modernizar algunos procesos con los nuevos acuerdos comerciales, además de que existen los conocimientos, el capital humano y las capacidades, altamente demandadas en otros países, en PEMEX, y son precisamente estas cuestiones las que deben de considerarse al momento de aprobar y proponer modificaciones estructurales, presupuestales y fiscales en la industria petrolera nacional. Que si bien se aplica, la reforma fiscal, liberaría unos 15,000 millones de dólares, la estructural, permitiría transformar las filiales hacia una estructura más transparente y vertical y la presupuestal, permitiría el uso de esos recursos para una inversión productiva en las actividades con alto margen de ganancias y direccionada en la mejora de procesos productivos, tecnológicos y financieros.

⁷⁶ Se han licitado los contratos integrales en el Activo Terciario del Golfo (Chicontepepec) para seis campos que concentran el 15% de las reservas para lograr el objetivo de producción de 100 mbd; se puso en marcha la planta de cogeneración eléctrica en el complejo gasero Nuevo Pemex en Tabasco; la exploración de campos en aguas profundas; la perforación del pozo Piklis en el Golfo de México (Coatzacoalcos, Veracruz) abundante en reservas de gas húmedo en; se inician los trabajos de la nueva refinería Francisco I. Madero en Tamaulipas mediante un “joint-venture” o empresa conjunta con Obrascón Huarte Lain (OHL) de España.

BIBLIOGRAFÍA:

- ❖ Andrade Iturribarria, Eduardo. *“Crecer desde el subdesarrollo”* en *Energía a Debate*. Año 3, No. 15, Junio-Julio, 2006, México. p.40-44
- ❖ Aspe Armella, Pedro. *“Para entender la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”*. Nostra Ediciones. México. 2007. 73pp.
- ❖ Ayala Espino, José. *“Economía del Sector Público Mexicano”*. UNAM- FE. Esfinge Grupo Editorial. Segunda Edición, México, 2004. 815pp.
 - [2004] *“Mercado, elección Pública e Instituciones. Una revisión de las Teorías Modernas del Estado”*. 1ª Edición, UNAM-FE. Porrúa. México, 2004. 520pp.
- ❖ Barcón Santiago. *“Cambio Climático, cambio de paradoja”* en *Energía Hoy*. Año 3, No. 32, México, noviembre, 2006, p. 27-28.
- ❖ Barnett, Steven y Rolando Ossowski. *“Operational Aspects of Fiscal Policy in Oil-Producing Countries”*, en Davis, J.M, R. Ossowski y A. Fedelino. (Ed) *“Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries”*. FMI, Washington D.C. 2003.
- ❖ Bazán Navarrete, Gerardo. *“Transformar a Pemex: Análisis FODA de la Refinación”* en *Energía a Debate*. Año 3 tomo 14, Marzo-Abril, 2006. México p.38-41
 - [2006] *“El Futuro de las Tecnologías Energéticas”* en *Energía a Debate*. Año 3, Tomo 3, No. 16, Agosto-Septiembre, México 2006, pp. 31-33
- ❖ Bazán Navarrete, Gerardo y Gilberto Ortiz Muñiz. *“Por un Gobierno Corporativo”*. en *Energía a Debate*. Año 9, No. 52, Septiembre-Octubre, 2012. México, p. 80-84
- ❖ Bolufer Pascual . *“Extracción de Petróleo y Gas de rocas sedimentarias”*. En *Ingeniería Química*, Año XLIII, no. 500. España, 2011 p. 60-85
- ❖ BP, *Energy Outlook 2030*. January 2013. 87pp.
 - [2013] *Statistical Review of World Energy*. June 2013. 44pp.

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

- ❖ Caballero Urdiales, Emilio y Carlos Tello Macías. *“El Régimen Fiscal de Pemex. Situación Actual y Propuesta de Reforma”*. en Economía Informa. UNAM, Facultad de Economía. núm. 354, septiembre-octubre. 2008, p.9-22
- ❖ Cámara de Diputados. *“Reformas al Sector Energético durante la LX Legislatura 2006-2009”* del CEFP, México, 2010
 - [2011] *“La evolución del Régimen Fiscal de PEMEX”*. del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Del CEFP, México, 2011.
- ❖ Calva, José Luis. *“Enfermedad Holandesa”* *El Universal*. 21 de Noviembre, 2007.
- ❖ Calzada Falcón, Fernando. *“No es Pemex; es un estado fiscalmente débil”*. En Energía a Debate. Año 8, No. 43, Marzo-Abril, México 2011, p. 6-10.
- ❖ Chavarría Fernández, Fernando. *“Peak Oil, La corta espera”* en Energía a Debate Año 7, No. 38 Mayo-Junio, México, 2010.
- ❖ Colmenares César, Francisco. *“PEMEX: Crisis y Reestructuración”*. Programa Universitario de Energía. Coordinación de la Investigación Científica. UNAM. Mexico, 1ª. Edición, 1991.
- ❖ Davis, J.M, R. Ossowski y A. Fedelino. (Ed) *“Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries”*. FMI, Washington D.C. 2003, 484 pp.
- ❖ De la Vega Navarro, Ángel. *“La Transformación Energética de México como productor de petróleo. Perspectivas de un nuevo crecimiento”*. En Análisis Político. Friedrich Ebert Stiftung. Mexico. Mayo, 2013.
 - [2007] *“Cuba y México: frontera común, enfoques diferentes”* en Energía a Debate. Año 4, Tomo IV, no. 20. México Mayo. Junio, 2007 pp. 8-14
- ❖ Diario Oficial de la Federación, varios años.
 - [2006] *“Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.”* DOF, México. 12-01-2006.
- ❖ Douglas, John. *“Generation Technologies for a Carbón Constrains World”* en EPRI Journal of Electric Power Reseach Institute. Verano 2006, pp 22-39.
- ❖ Dornbush, R., Fisher, S., Startz, R. *“Macroeconomía”*. McGraw Hill. Novena Edición. España, 2004, 704 p.

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

- ❖ Ebrahim-zade, Christine. “*El síndrome holandés: Demasiada riqueza malgastada.*” Revisión de la Reseña del Artículo. *Finanzas y Desarrollo*. FMI. 2003.
- ❖ Flores Macías, Francisco. “The effect of market competition on a state-owned enterprise: The political development of Mexico’s Pemex Internacional (1976-2008)”. Senior Research Associate. LCM Commodities* New York, 2009. flores@post.harvard.edu.
- ❖ Flores Sánchez, Luis y Lucia Martin Rivero. “*Sector Petrolero: Reforma en PEMEX*”. IXE Economía. México, 2008.
- ❖ Krugman, Paul y Maurice Obstfel. “*Economía Internacional: Teoría y Política*” 5ª. Edición. McGraw-Hill, Madrid, 2001. 740pp.
- ❖ Garza Galindo, Alejandro Almeida. “*Determinación del Precio Internacional del petróleo: Opciones para México*”. FCE, 1994. 247pp
- ❖ Gasca Neri Rogelio y Raúl Fuentes Samaniego. “*Petro- Globalización con competitividad*” en *Energía y Debate*. Año 3, Tomo 3, No. 16, Agosto-Septiembre, México, 2006, pp-7-13.
- ❖ Goldemberg José, B. Johansson Thomas, K. N. Reddy Amulya y Robert H. Williams. “*Energy for Development.*” World Resources Institute. 1987.
- ❖ Gonzales Eduardo. “*Agua y Petróleo: Líquidos Vitales*”. En *El Mundo del Petróleo*. Año 3, Tomo 14, Febrero-Marzo, 2006, pp 38-41.
- ❖ Huerta Durán y Fluvio Ruiz Alarcón. “*Petrobras, más allá del 2012*” Documento de trabajo. Noviembre, 2011.
- ❖ IPCC (2007). Pachauri, R.K. y Reisinger, A. (ed.). “*Cambio climático 2007: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Cuarto Informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*”. Ginebra: Cambridge University Press.
- ❖ IPCC (2007). Solomon, S., D. Qin, M. Manning, Z. Chen, M. Marquis, K.B. Averyt, M. Tignor and H.L. Miller (ed.). “*Climate Change 2007: The Scientific Basis*”. Cambridge: Cambridge University Press.

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

- ❖ Kushler M. “Beneficios en los Sistemas Eléctricos a través de un Programa de eficiencia Energética” en Energy. Oxford, Vol. 28, No. 4, Marzo, 2003, pp. 303-317.
- ❖ LIF “Ley de Ingresos de la Federación” varios años.
- ❖ PEMEX “Ley de Petróleos Mexicanos”
- ❖ “Ley de Derechos”
- ❖ Lajous Adrián. “La Propiedad de los Hidrocarburos” en El Mundo del Petróleo. Año 4, Tomo 22, Junio-Julio, 2007, pp. 32-35.
- ❖ López Velarde, Rogelio y Jorge Jiménez. “Mexico” en Global Competition Review “Electricity Regulation in 30 Jurisdictions Worldwide”. 2006, México, pp. 104-109.
- ❖ Malthus, Thomas Robert. “Principios de Economía Política”. FCE, México, 1973, 332pp.
- ❖ Manzo Yépez, José Luis. *¿Qué hacer con Pemex? Una alternativa a la Privatización.* Grijalbo, México, 1996.
- ❖ Martínez Peinado, J. y Vidal Villa, J. M (Coord.) “Economía Mundial”. McGraw Hill, Madrid 1999.
- ❖ McPherson, Charles. “National Oil Companies: Evolution, Issues, Outlook” en Davis, J.M, R. Ossowski y A. Fedelino. (Ed) “Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries”. FMI, Washington D.C. 2003.
- ❖ Musgrave R. y P Musgrave. “Hacienda Pública. Teórica y Aplicada”. McGraw Hill. México, 1992.
- ❖ Mulás del Pozo Pablo, Barnés de Castro, Francisco, Bargés Juan Antonio, Estrada Javier, Carrillo Francisco Javier, Rosseau Isabelle y Carlos Mireles. “Prioridades de Política Energética” en Energía a Debate, año 3, Tomo 3, No. 17, Octubre-Noviembre, México, 2006, pp.7-16.
- ❖ Ortega Lomelín, Roberto. “El Petróleo en México: Una Industria Secuestrada”. Porrúa-UNAM. 1ª. Edición, México, 2012. 480 pp.
- ❖ Osorio, Sergio Benito. “Energéticos: ¿Acuerdo o confrontación?” En Energía a Debate. Año 3, Tomo 3, No. 17, Octubre-Noviembre, México, 2006, pp. 17-18.

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

- [2012] *“Transformar el Fondo de Estabilización en Ley”*. En *energía a Debate*. Año 9, Edición no.52. Septiembre-Octubre, 2012. México. P. 55-56
- ❖ PEMEX. *“Perspectiva de hidrocarburos”*
 - [2011] *Diagnostico: Situación*. PEMEX.
 - [2012] *“Memoria de Labores 2011”* PEMEX, México, 324p.
 - [2012] *Informe de Rendición de Cuentas 2006-2012*. PEMEX, México
- ❖ Pech, Ramses. *“Pemex y el reto de cambiar y ser exitoso”*. En *Energía a Debate*. Año 9, edición 52, Septiembre-Octubre. México, 2012, p.80-84
 - [2013] *“Pemex en el presupuesto 2013”*. En *Energía a Debate*. Año 9, Edición 59, Enero-Febrero. México, 2013, p. 26-28
- ❖ Poder y Negocios. *“Reforma Energética: La llave del crecimiento”*. Año 9. No.9. México Septiembre 2013 p. 37-46
- ❖ Pindick S, Robert. *“The Structure of World Energy Demand”*. The MIT Press. Cambridge, Massachusetts, and London, England. 1979. 299 pp.
- ❖ Powicki Christopher R. y John Douglas. *“Climate Policy: Gets Down to Business”* en EPRI Journal of Electric Power Research Institute. 2006, p. 15-21.
- ❖ Quintanilla J. y M. Bauer. *“Los grandes retos de Pemex en materia ambiental”*. en PEMEX: Ambiente y Energía. Los retos del futuro. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1ª Edición. México, 1995, p. 213-258
- ❖ Ramírez Martínez, Sergio A. *“La reforma fiscal y el régimen fiscal de Pemex”*. en *Energía a Debate*, año 9, no. 54. Enero-Febrero. 2013, p. 6-16.
 - [2013] *“La política detrás de la reforma petrolera (y cómo darle gusto a todos)”*. En *Energía a Debate*, año 9, no. 55. Marzo-Abril. 2013 p. 37-47
 - [2013] *“Actualización de propuestas a las Reformas Fiscal y Petrolera”*. En *Energía a Debate*, Año 9, no. 57. Julio-Agosto, 2013 p.65-70

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

- ❖ Rendón, Ricardo, Yoshio Uehara y Desiree Corral. “*Pemex: ¿Falta de competitividad o excesiva carga fiscal?*”. En *Energía a Debate*. México, Abril 2013. 18 pp.
- ❖ Ricardo, David. “*Principios de Economía Política*”. FCE. México, 1977. 385 p.
- ❖ Rinkenbach Lizárraga, José Pablo. “*¿Qué modelos de negocio esperamos de la reforma energética?*”. En *Energía a Debate*, año 9, no. 55. Marzo-Abril, 2013 p.48-50
- ❖ Rodríguez Padilla, Víctor. “*Polarización, Energía y Poder*” en *Energía Hoy*. Año 3, No. 32, México, Noviembre 2006, pp. 26-27.
- ❖ Rodríguez Santamaría, Priscila Ariadna. “*El régimen Fiscal Petrolero en México: una propuesta para la reactivación de campos maduros*”. Tesis de Licenciatura. Facultad de Economía, UNAM. México, 2011, 83 pp.
- ❖ Ruiz Alarcón, Fluvio. “*PEMEX y el equilibrio fiscal. Contabilidad Virtual Dificultades Reales*” en *El Mundo del Petróleo*. Año 4, Tomo 22 Junio-Julio, 2007, pp. 14-15.
- ❖ Samuelson, Paul A. y William D. Nordhaus. “*Economía con Aplicaciones a Latinoamérica*”. 19ª. Edición. McGraw Hill. Perú, 2010
- ❖ SAT. “*Estructura de Ingresos Tributarios*” 2008
- ❖ SENER, Dirección General de Planeación Energética. “*Perspectiva del sector eléctrico 2004-2013*”. México, 2004.
 - [2008] “*Prospectiva de petróleo crudo 2008-2017*”. SENER, México. 156 p.
 - [2012] “*Estrategia Nacional de Energía 2012-2026*.” SENER, México, 179 p.
- ❖ SHCP. “*Ley de Impuestos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, 2012*
 - [2010] “*Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública y Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas*”. Resultados, 2010.
 - [2013] *Criterios Generales de Política Económica para la iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012*. SHCP, 2013.

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

- ❖ Shields, David. “*Adjudican los Contratos Integrales*”. En *Energía a Debate*, Año 8, no. 46. Septiembre-Octubre, 2011 p.17-19
- ❖ Skancke, Martin. “*Fiscal Policy and Petroleum Fund Management in Norway*” en Davis, J.M, R. Ossowski y A. Fedelino. (Ed) “*Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*”. FMI, Washington D.C. 2003 p. 316-338
- ❖ Stiglitz, Joseph E. “*Economía de Sector Público*” 2ª. Edición. Antoni Bosch Editor, 1997. 825pp.
- ❖ Suárez Coppel, Juan José y Rigoberto Ariel Yepéz. “*El nuevo régimen fiscal de Pemex, los beneficios y los pendientes*”. En *Energía a Debate*, Año 3 Tomo III. Febrero-Marzo. México, 2006 p. 7-12
- ❖ Suárez Guevara, Sergio e Isaac Palacios Solano. “*Pemex y el desarrollo económico mexicano: aspectos básicos*”. En *Textos Breves de Economía*. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.- Porrúa. México 2001, 97pp.
- ❖ Sterner, Thomas. “*El Uso de la Energía en la Industria Mexicana*”. Programa de Energéticos. Primera Edición, Colegio de México, México, 1987. 160 pp.
- ❖ Stiglitz, Joseph E. “*La Economía del Sector Público*”. 2ª. Edición, Antoni Bosch, Barcelona, 2000. 741pp.
- ❖ Tapia Maruri Joaquín y Roberto Carmona. “*Enfermedad Holandesa en México*” en *Energía a Debate*. Año 4, Tomo IV, no. 20. México Mayo. Junio, 2007, pp. 16-20.
- ❖ Trigueros Legarreta, Ignacio. “*Análisis, evaluación y propuestas para una reforma tributaria*”. En Fernández-Pérez, Arturo M. (coord.); Santaella, Julio A... [et al.]; Gil Díaz, Francisco; Sánchez-Ugarte, Fernando J.; Villa, Valentín (colabs.). *Una agenda para las finanzas públicas de México*. México, D. F. Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2000, p.76-176.
- ❖ Vielma Lobo, Luis. “*¿Pemex: reorganizar o transformar?*” en *Energía a Debate*, Año 9, no. 55. Marzo-Abril, 2013 p.9-11
 - [2013] “*Reforma Energética: ¿mito (cambiar por cambiar) o meta (cambiar para transformar)?*”. En *Energía y Debate*. Año 9, no. 56. Mayo-Junio, 2013 p. 26-28

FUENTES ELECTRÓNICAS:

- Elizondo, Carlos. “Stuck in the Mud: The Politics in Constitutional Reform in the Oil Sector in Mexico”, 2012. CIDE. Disponible en: <http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTEP%20235.pdf>
- Cámara de Diputados. Centro de Estudio de las Finanzas Publicas, CEFP:
 - [2006] PIDIREGAS un Estudio General. Disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0722007.pdf>
 - [2008] “La distribución de los Ingresos Excedentes Petroleros y no Petroleros del gobierno Federal, 2000-2008” del Centro de Estudios de las Finanzas Publicas de la Cámara de Diputados.
 - [2013] Pérez Navarro, Grace. “La Reforma Fiscal: Los retos para; México.” Disponible en <http://www.cefp.gob.mx/foro/2013/politicatributaria/presentaciones/uno.pdf>
- CIDAC, Centro de Investigación para el Desarrollo. “3 Dilemas: un Diagnostico para el futuro Energético de México. En: <http://www.cidac.org> y <http://reddecompetencia.cidac.org>
- CNH, Comisión Nacional de Hidrocarburos, Indicadores de Hidrocarburos: Disponible en: <http://www.cnh.gob.mx/portal/Default.aspx?id=707>
 - [2012] *Informe de Labores 2011–2012*. Disponible en: [http://www.cnh.gob.mx/docs/Informe%20 Labores 2010 2012.pdf](http://www.cnh.gob.mx/docs/Informe%20Labores%202011-2012.pdf)
- EIA, Administración de Información Energética de Estados Unidos, Disponible en: <http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=MX>
- Caballero, José Luis y Karol García. “Pemex reduce costos... para pagar más impuestos”. El Economista. 4 de Noviembre, 2013 .Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/industrias/2013/11/04/pemex-reduce-costos-pagar-mas-impuestos>
- Ibarra, David. “Impuestos y finanzas petroleras”. 2008 Disponible en: <http://davidibarra.com.mx/wp-content/uploads/2013/04/200808-Impuestos-y-finanzas-petroleras-NEXOS.pdf>

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

- IEA, Agencia Internacional de Energía, *World Energy Outlook 2012*, Disponible en: <http://www.worldenergyoutlook.org/publications/weo-2012/#d.en.26099>
- INEGI, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.
 - [2013] Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. Disponible en: <http://www.snieg.mx/#top>
 - [2013] “El Petróleo” disponible en: <http://cuentame.inegi.org.mx/economia/petroleo/default.aspx?tema=S>
- IMF, Fondo Monetario Internacional. “Gestión de la Riqueza Petrolera. La economía política de los países exportadores de petróleo. Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2003/03/pdf/eife.pdf>
- IMP Instituto Mexicano del Petróleo. Disponible en: <http://www.imp.mx/>.
- IMCO, Instituto Mexicano para la Competitividad. “Índice de Competitividad 2013, Nos cambiaron el mapa: México ante la revolución energética del siglo XXI – Índice de Competitividad Internacional 2013”. Disponible en: <http://imco.org.mx/indices/indice-de-competitividad-internacional-2013-3/>
- La Jornada, UNAM. Rodríguez J. Israel. “Impuestos de PEMEX triplican los de América Móvil, Walmart y Femsas”. Domingo 26 de Mayo, 2013 p.24. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2013/05/26/economia/024n1eco>)
- OECD. “Estadísticas Tributarias en América Latina 1990-2010.” Mexico. Disponible en: http://www.oecd.org/ctp/tax-global/Mexico%20country%20note_final.pdf
- OPEP http://www.opec.org/opec_web/en/data_graphs/330.htm
- SEGOB, Secretaría de Gobernación.
 - [2013] Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, General de Deuda Pública y de Petróleos Mexicanos. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Enrique Peña Nieto. Septiembre, 2013. Disponible en:

“EL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL”

http://cdn.reformahacendaria.gob.mx/propuesta_reforma_hacendaria_seguridad_social.zip

- SENER, Secretaria de Energía. <http://www.sener.gob.mx/>
 - [2012] *Estrategia Nacional de Energía 2013 – 2027*, Disponible en: http://www.sener.gob.mx/res/PE_y_DT/pub/2013/ENE_2013-2027.pdf
 - [2012] *Prospectiva del Mercado de Petróleo Crudo 2012–2026*, en: http://www.sener.gob.mx/res/PE_y_DT/pub/2012/PPCI_2012_2026.pdf
- SIE, Sistema de Información Energética. <http://sie.energia.gob.mx/>
- PEMEX, Petróleos Mexicanos. Anuario Estadístico 2013. Disponible en: http://www.pemex.com/acerca/informes_publicaciones/Documents/anuario_estadistico_2013/anuario-estadistico-2013_131014.pdf
 - [2012] Memoria de Labores, 2012. Disponible en: http://www.pemex.com/acerca/informes_publicaciones/Documents/memoria-labores_2012.pdf
 - [2013] Reporte de resultados dictaminados de Petróleos Mexicanos, Organismos Subsidiarios y Compañías Subsidiarias al 31 de diciembre de 2012 disponible en: http://www.ri.pemex.com/files/content/Reporte_2012De_130503.pdf
- PMI Comercio Internacional, S.A. de C.V disponible para consultas en: <http://www.pmi.com.mx/onepage/public/pmi.jsp>
- PSAC Working Energy. The Petroleum Services Association of Canada disponible en: <http://www.psac.ca/business/industry-overview/>
- WEF World Economic Forum. Disponible en <http://www.weforum.org/>