



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO
FACULTAD DE ECONOMÍA**

Tema: “Análisis del impacto de la variación de los precios del petróleo sobre las finanzas públicas en México, 2010-2017”

T E S I S

Que para obtener el título de
LICENCIADA EN ECONOMÍA

Presenta:

Michelle Ivanna Alcantar Villalpando



Tutor: Lic. Miguel Ángel Jiménez Vázquez

Ciudad Universitaria, Ciudad de México, agosto 2018.



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.

Dedico esta tesis a mis padres y a mis hermanos quienes me apoyaron todo el tiempo.

A mi director de tesis y los sinodales quienes la estudiaron y la aprobaron.

A todos los que me apoyaron para escribir y concluir esta tesis.

Para ellos es esta dedicatoria de tesis, pues es a ellos a quienes se las debo por su apoyo incondicional.

Mi gratitud

A mi familia.

A mis amigos.

A la UNAM.

RESUMEN

Desde el descubrimiento del petróleo (recurso no renovable) y sus múltiples usos, se ha vuelto de carácter estratégico para todos los países, porque ha funcionado como motor económico, ya sea en la industria o en actividades domésticas cotidianas. Dicho energético es de gran relevancia para el funcionamiento del aparato productivo de los países.

Desde mediados del 2014 los precios del petróleo se han visto afectados a la baja debido al incremento de la producción en Estados Unidos, disminución en la demanda de Asia, específicamente China y Europa, así como los conflictos bélicos suscitados en medio oriente.

Actualmente, la economía mexicana ha ido reduciendo su dependencia respecto a la producción petrolera, sin embargo, sigue siendo de gran importancia dentro de las finanzas públicas, las cuales para el 2010 representaban 34.69% de los ingresos fiscales correspondientes a ingresos del petróleo. Es por eso que la caída de los precios ha mermado de manera significativa las finanzas públicas en los subsecuentes años; principalmente se observa una afectación marcada en el 2016, año en el que se redujo de manera significativa el presupuesto para el gasto público.

Con la disminución de los precios el gobierno se ha visto en la necesidad de recurrir a una serie de mecanismos para aminorar las pérdidas, tales como recortes al presupuesto a través de la implementación del Presupuesto Base Cero en el 2015, el cual implicó recortes al gasto público, o la implementación de un programa de coberturas (esto se ha venido haciendo por más de 10 años), es decir, compra de derivados financieros que tienen como fin pactar una cierta cantidad de barriles producidos a un precio ya establecido.

Con esta investigación se pretende dar una visión de cómo se han ido ajustando las finanzas públicas a raíz de la problemática suscitada a nivel internacional con los precios del petróleo y su efecto sobre la economía de mexicana.

ÍNDICE

Introducción	1
➤ Planteamiento del problema.....	2
➤ Hipótesis.....	2
➤ Justificación.....	3
➤ Objetivo General y Específico.....	4
➤ Metodología.....	5

Capítulo I Antecedentes Históricos de la Industria Petrolera en México

I.1 Breve historia cronológica del petróleo en México 1783-1935.....	7
I.2 Nuevo Periodo: Desafíos después de la expropiación petrolera.....	11
I.3 Creación de Pemex.....	13
I.4 Carrera Petrolera 1938-1976.....	14

Capitulo II Marco Normativo de la Industria Petrolera en México pasado y presente

III.1 Marco Jurídico Histórico.....	15
II.2 Marco Jurídico Vigente.....	20
II.3 Régimen Fiscal de Desarrollo.....	21
II.4 Reforma Energética.....	26
II.4.1 Perspectiva general.....	28
II.4.2 Reformas constitucionales.....	28
II.4.3 Legislación Secundaria.....	29
II.4.4 Generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica.....	31

Capítulo III Estructura de las Finanzas Públicas para México

III.1	Política Fiscal.....	33
III.2	Ingreso Público.....	34
	III.2.1 Ingresos petroleros.....	36
	III.2.2 Ingresos no petroleros.....	41
III.3	Gasto Público.....	42
	III.3.1 Clasificación Económica del Gasto.....	42
III.4	Déficit y Duda Pública.....	45
	III.4.1 Deuda Pública Interna y Deuda Pública Externa.....	47
	III.4.2 Evolución de la Deuda del Sector Público.....	48

Capítulo IV Situación a Nivel Internacional de los Precios del Petróleo

IV.2	Contexto histórico del entorno económico externo y su influencia en los precios del petróleo.....	54
IV.2	Evolución de los precios del petróleo en el entorno global.....	57
	IV.2.1 Análisis de los determinantes del precio de la mezcla mexicana.....	64

Capítulo V Impacto de la Variación de los Precios del Petróleo en las Finanzas Públicas de México.....

68

VI Conclusiones.....

80

VII Recomendaciones.....

82

VIII Anexos.....

85

IX Bibliografía.....

91

INTRODUCCIÓN

El siglo XX estuvo caracterizado por la explotación de petróleo en todo el mundo, importantes avances tecnológicos tenían como base de funcionamiento el petróleo. Sobra mencionar que la extracción y refinación del crudo ha sido el móvil de guerras y acciones coercitivas por parte de las grandes hegemonías mundiales a los países productores de petróleo. Las implicaciones de dichas acciones tienen un impacto no solo macroeconómico sino también en las finanzas públicas de los países. La herencia del siglo anterior, la guerra Irak (2003-2011), la situación en Venezuela y la crisis del 2009 son únicamente unos cuantos eventos de política y economía exterior que están directamente o indirectamente relacionados con la baja inusual del precio del petróleo. La fluctuación de los precios del petróleo es una constante con la cual se ha tenido que lidiar desde su comercialización, sin embargo, la baja inusitada de la mezcla de mexicana de \$98.022 a \$43.467 tiene grandes repercusiones para un país con déficit como es México.

Las cuestiones internas del país ya no pueden realmente definirse de tal forma pues es con la globalización que prácticamente hay una relación intrínseca entre asuntos externos e internos. En el caso de México esta relación se ve aún más enraizada gracias a la cercanía con el mayor productor de petróleo a nivel mundial que es Estados Unidos de Norteamérica. La reforma energética, el cambio de PEMEX y CFE de empresas paraestatales a empresas productivas del estado y por supuesto el cambio de su régimen fiscal ha hecho mella en la recolección tributaria puesto que gran parte del ingreso a las arcas de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público era precisamente de las utilidades de Petróleos Mexicanos.

En al ámbito de estudio de la macroeconomía, según (Sachs, J. y Larraín, F. 1994) distinguen dos tipos de shocks: perturbaciones de la demanda, tales como cambios en la política fiscal y monetaria y desplazamientos del gasto en inversión de las empresas privadas; y shocks de oferta, que incluyen cambios tecnológicos y fluctuaciones de precios de los insumos, como los shocks del precio del petróleo (p.69). En México los ingresos derivados del petróleo son muy importantes para el erario ya que representó alrededor de 34.69% de los ingresos del

sector público presupuestario en 2010. Por otra parte, el gasto público: programable y no programable que están destinados a cubrir todas las actividades del gobierno federal y que incluye todos los programas presupuestarios, por ejemplo: Educación, salud, impartición de justicia, programas sociales, obras de infraestructura y sueldos y salarios. Por lo anterior, en esta tesis, pienso que existe una relación de afectación entre las variaciones del precio del petróleo y los ingresos públicos vía la disminución del gasto público.

➤ **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

Debido a lo anterior en este trabajo de investigación se cuestiona lo siguiente *¿Qué acciones ha realizado el gobierno mexicano para enfrentar las variaciones negativas de los precios del petróleo? Y ¿Qué cuentas se han visto más afectadas cuando los precios del petróleo han sido los más bajos?*

➤ **HIPOTESIS**

Los ingresos del gobierno federal en México, especialmente los que se refieren a los ingresos petroleros, muestran una alta dependencia frente a las variaciones del precio internacional del petróleo, durante el periodo de estudio de esta investigación; porque los ingresos públicos no han logrado des petrolizarse, aún con los intentos por cubrir esos déficits a través de los ingresos tributarios.

Las acciones realizadas por el gobierno federal fueron el pago de coberturas por 773 millones de dólares para blindar el ingreso del 100% de los ingresos petroleros en 2015.

Implementación del Presupuesto Base Cero en 2015.

Las cuentas más afectadas fueron el “Ramo 20- Desarrollo Social”

La Administración Pública Federal (APF) a través de la disminución de Gasto Corriente y Gasto de Inversión

➤ JUSTIFICACIÓN

Desde mi punto de vista me parece importante abarcar este tema ya que, si bien desde hace ya varias décadas hemos dejado de ser un país dependiente por completo de los ingresos petroleros por qué algo tan fundamental como las finanzas públicas, sigue dependiendo en gran medida de los mismos y es que para el 2010 poco más de una tercera parte de los ingresos totales provenían de recursos petroleros. Es por eso la importancia de hacer un análisis detallado del impacto de los precios del petróleo en las finanzas públicas que va más allá del sólo argumento de la “tarifa por barril”. La significación deriva realmente de los hechos causales de que los precios bajen o suban. El tener un enfoque sistémico de un problema que tiene tantas variables es de suma importancia para tomar acciones en caso de algún cambio súbito en alguna de estas variables que pudiera detonar en un oscilamiento inusual en los precios, y de esta forma un efecto negativo en las finanzas públicas.

Por otro lado, el estudiar el comportamiento las salidas del sistema (ingresos, egresos, endeudamiento, etcétera) nos permite entender el esquema actual a nivel político, económico y social. Por lo que la presente investigación tiene como fundamento principal observar como aún sigue existiendo una interdependencia entre los ingresos provenientes del petróleo en relación con las finanzas públicas y como está afectando el crecimiento económico del país, ya que al haber menores ingresos diversas consecuencias se presentan tales como los llamados recortes al presupuesto público entre los cuales destacan una mayor disminución en el gasto en infraestructura, un mayor endeudamiento por parte del Estado entre otras consecuencias.

El gasto público es un tema esencial para el progreso de cualquier país y México no queda exento. Es a través de la distribución del gasto público en sectores esenciales como son el educativo y el sector salud con las que se puede encaminar al país hacia un desarrollo sostenido. Las herramientas con las que están facultadas las instituciones pertenecientes a

estos sectores son variadas, sin embargo, los programas sociales son un instrumento sumamente poderoso. Una reforma fiscal alineada a la reforma energética puede tener un impacto sustancioso en esta distribución, así como por consecuencia en dichos programas sociales que son grandes impulsores de los sectores más marginados de la sociedad y que representan un gran porcentaje de la población y por lo tanto el motor del país.

➤ **OBJETIVO GENERAL**

Analizar las variaciones de los precios internacionales del petróleo y su impacto en las finanzas públicas en México, durante el periodo 2010-2017; para observar la interdependencia que aún existe respecto a dichos ingresos y que implicaciones tiene una disminución de los mismos.

➤ **OBJETIVO ESPECIFICO**

Comparar la evidencia del comportamiento de las variaciones de los precios del petróleo en la Administración Pública y en las finanzas públicas.

➤ **METODOLOGÍA**

Las finanzas públicas en México han presentado una evolución importante durante el periodo de estudio abarcado en la presente tesis, y es que los ingresos públicos en particular los referentes al petróleo forman una parte fundamental para esta investigación y su efecto en el comportamiento de las finanzas públicas. Tener esta noción nos permite determinar cuáles son los retos que se tienen para la recaudación de mayores recursos.

Dentro de la presente tesis se recurrieron a diversas fuentes bibliográficas, se recabo información documental, se utilizaron sitios oficiales de internet, así como datos numéricos para fines estadísticos necesarios para el desarrollo de la presente investigación a través del análisis e interpretación.

Por lo que podemos decir que el enfoque tomado para esta investigación es cuantitativo, debido a que se fundamenta en:

- Revisión analítica de la literatura (Hernández, Fernández y Baptista, 2010)
- Orientación hacia la descripción, predicción y explicación *Ibíd.*, p16.
- Especifico y acotado *Ibíd.*, p16.
- Centrado en variables *Ibíd.*, p16.
- Dirigido hacia datos medibles y observables *Ibíd.*, p16.

Por lo que con esta investigación se pretende describir que factores han repercutido en los ingresos públicos petroleros y como estos han impactado las finanzas públicas en México a partir del 2010 y hasta el 2017 que es el periodo de estudio.

Este trabajo consta de 5 capítulos, el 1° se llama Antecedentes Históricos de la Industria Petrolera en México, el 2° Marco Normativo de la Industria Petrolera en México pasado y presente, el 3° Estructura de las Finanzas Públicas para México, el 4° Situación a Nivel Internacional de los Precios del Petróleo y el 5° Impacto de la Variación de los Precios del

Petróleo en las Finanzas Públicas de México para finalmente presentar mis Conclusiones, Recomendaciones y Bibliografía.

CAPÍTULO I. Antecedentes Históricos de la Industria Petrolera en México

I.1 Breve historia cronológica del petróleo en México 1863-1935

1783: Se expiden las Reales Ordenanzas para la Minería de la Nueva España, las cuales determinaban que toda riqueza extraída del subsuelo, entre ellas el petróleo (bitúmenes o “jugos de la tierra”, de acuerdo con la designación de la época), eran patrimonio de la Real Corona y, por lo tanto, sólo ella tenía la potestad de conceder a los particulares el derecho de explotarlo mediante denuncia.¹

1862: Antonio del Castillo, ingeniero de minas, dirige una de las primeras perforaciones realizadas en México para obtener petróleo. El pozo perforado, localizado en la Villa de Guadalupe, detrás del edificio de la Colegiata, tenía una profundidad de 70 metros y arrojó una mezcla de agua y petróleo crudo de buena calidad.²

1863: El sacerdote tabasqueño Manuel Gil y Sáenz descubre en su estado natal un yacimiento al que nombró "Mina del Petróleo de San Fernando", del cual extrae una buena cantidad de crudo.³

1864 - 1867: Maximiliano de Habsburgo, recién nombrado Emperador de México, otorga 38 concesiones petroleras en el Estado de México, Puebla, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz.⁴

En ese periodo Matías Romero, representante del gobierno mexicano en Washington, comunica a Sebastián Lerdo de Tejada, miembro del gabinete de Benito Juárez, que algunos norteamericanos afirman que en México hay más petróleo que en Pennsylvania.⁵

¹ El petróleo en México (2013, agosto 27) Recuperado de <http://www.pemex.com/acerca/historia/Paginas/petroleo-mexico.aspx>

² Ibid., El petróleo en México (2013, agosto 27)

³ Ibid., El petróleo en México (2013, agosto 27)

⁴ Ibid., El petróleo en México (2013, agosto 27)

⁵ Ibid., El petróleo en México (2013, agosto 27)

1869: Durante este año se realizaron en México las primeras exploraciones para obtener petróleo.⁶

1882: Tras una serie de reformas constitucionales y acuerdos políticos se instalan alambiques para refinar petróleo en el Campo de Cerro Viejo, en la margen del río Tuxpan, Veracruz.⁷

1884: Se emite el Código de Minas que declaró que los bitúmenes o jugos de la tierra eran propiedad del dueño de la superficie y le quitó base a toda acción fiscal. Por lo que con esa acción se daba fin al dominio por parte de la Corona Española.⁸

1892: La Ley Minera del 4 de julio de ese año, implícitamente reservaba la propiedad del subsuelo para la Nación.⁹

1896: El gobierno estatal de Tamaulipas autoriza a la Waters Pierce Co. el establecimiento de una refinería para procesar petróleo norteamericano en la región de Árbol Grande.¹⁰

1900: Los norteamericanos Charles A. Candfield y Edward L. Doheny compraron 113 hectáreas de la hacienda "El Tullillo", en el municipio de Ébano, San Luis Potosí, que se extendían hacia los estados de Tamaulipas y Veracruz. En ese año, la hacienda pasó a ser propiedad de la "Mexican Petroleum of California", creada por Doheny. Esta empresa empezó a perforar el campo "El Ébano" y, en 1901, se descubrió petróleo en el pozo "Doheny I".¹¹

1901: El geólogo mexicano Ezequiel Ordóñez descubre un yacimiento petrolero llamado La Pez, ubicado en el Campo de El Ébano en San Luis Potosí. En ese mismo año el Presidente Porfirio Díaz expide la Ley del Petróleo, con la que se impulsa la actividad petrolera,

⁶ Tello, Carlos (2007). *Estado y Desarrollo Económico: México 1920-2006* (2ª ed.) D.F., México: Facultad de Economía, Ciudad Universitaria.

⁷ *Ibíd.*, El petróleo en México (2013, agosto 27)

⁸ *Ibíd.*, El petróleo en México (2013, agosto 27)

⁹ *Ibíd.*, El petróleo en México (2013, agosto 27)

¹⁰ *Ibíd.*, El petróleo en México (2013, agosto 27)

¹¹ *Ibíd.*, El petróleo en México (2013, agosto 27)

otorgando amplias facilidades a inversionistas extranjeros, a través de concesiones petroleras sobre terrenos nacionales. Durante ese año comienza la producción de petróleo dentro del país con 10 mil barriles.¹²

1911: Para este año la producción dio un gran salto al producir 12 millones 500 mil barriles¹³

1915: La producción de pozos como el Cerro Azul N° 4, Potrero del Llano 4, Dos Bocas y San Diego de la Mar dieron a la región el nombre de Faja de Oro. El primero de ellos llegó a producir 250 mil barriles diarios.¹⁴

1918: El 19 de febrero de ese año Carranza expidió el primer decreto reglamentario del artículo 27°, dentro del cual se ordenaba la manifestación de los terrenos petroleros, esto trajo como consecuencia una intervención diplomática por parte de Estados Unidos. Este decreto fue el parteaguas de la lucha entre las compañías petroleras de capital extranjero y el gobierno mexicano.¹⁵

1921: Durante este año la producción llegó a su máximo con 193 millones de barriles. México en ese periodo era uno de los principales productores y principal exportador en el mundo, sin embargo, ese mismo año también comenzó a caer la producción petrolera debido a los conflictos entre el gobierno mexicano y las empresas extranjeras.¹⁶

1925: Durante diciembre de este año el congreso aprobó la Ley del Petróleo de México, dicha ley prohibía a los extranjeros la adquisición de bienes raíces, limitaba la magnitud de las concesiones y declaraba de utilidad pública la industria del petróleo. Esto provocó que muchas de las empresas establecidas disminuyeran su producción en los años subsecuentes.¹⁷

¹² Tello, Carlos (2007). *Estado y Desarrollo Económico: México 1920-2006* (2ª ed.) D.F., México: Facultad de Economía, Ciudad Universitaria.

¹³ Ibid., pg233

¹⁴ Ibid., El petróleo en México (2013, agosto 27)

¹⁵ Ibid., pg233

¹⁶ Ibid., pg233

¹⁷ Ibid., pg233

1933: Se crea la compañía Petróleos de México, S. A. (Petromex), encargada de fomentar la inversión nacional en la industria petrolera.¹⁸

1935: Se constituye el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, cuyos antecedentes se remontan a 1915.¹⁹

1937: Ante la necesidad de un control más eficiente sobre la industria petrolera, el gobierno crea una organización que dependía directamente del Ejecutivo, la Administración General del Petróleo Nacional (AGPN), a la que traspasó las propiedades de PETROMEX. Luego de incorporarse a la Confederación de Trabajadores de México (CTM) en 1936, el STPRM declara, en mayo, una huelga que paraliza la industria y el tráfico de vehículos cerca de dos semanas. El motivo fue la negativa por parte de las empresas a aceptar la propuesta de contrato colectivo del sindicato. La Junta de Conciliación y Arbitraje falla a favor de los trabajadores, pero las compañías se amparan ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

1938: La Junta de Conciliación y Arbitraje emite un laudo en el que da por rescindido el contrato de trabajo en vigor entre empresas y el STPRM. Inmediatamente los empresarios manifiestan al presidente Lázaro Cárdenas su deseo de cumplir con la sentencia de la Suprema Corte que los obliga a elevar los salarios de los trabajadores. Cárdenas les contesta que la decisión es extemporánea y el día 18 decreta la expropiación de la industria petrolera. La AGPN se hace cargo provisionalmente de los bienes expropiados a las compañías petroleras. Para reorganizar, concentrar y coordinar la industria nacionalizada el gobierno de México crea, el 7 de junio, a Petróleos Mexicanos (PEMEX) y a la Distribuidora de Petróleos Mexicanos.²⁰

A partir de la expropiación petrolera en 1938 la producción comenzó a aumentar año con año, para 1962 se estaban produciendo más de 122 millones de barriles y exportando más de

¹⁸ Ibid, El petróleo en México (2013, agosto 27)

¹⁹ Ibid, El petróleo en México (2013, agosto 27)

²⁰ “Fuentes para la historia del petróleo en México 1900-2008”, Recuperado de <http://petroleo.colmex.mx/index.php/linea/56>

18 millones, esto mantuvo al país autosuficiente por varios años, sin embargo, para 1970 se llegaría a ser un importador neto de productos derivados del petróleo.²¹

1973: A partir de ese año los precios internacionales del petróleo comenzaron a incrementar de forma repentina y siguió así de 1979 hasta 1981, por lo que México resolvió aumentar la producción y entrar de nueva cuenta y de manera importante en el mercado de exportación.²²

El objetivo del programa petrolero fue el de aprovechar la abundancia de energéticos. Como mecanismo para el desarrollo industrial del país, así como para el abastecimiento de recursos financieros y de divisas.²³

Otro de los propósitos de dicho programa era fomentar la infraestructura científica y técnica para desarrollar el potencial del país, así como el aprovechamiento de nuevas tecnologías.

I.2 Nuevo periodo: Desafíos después de la expropiación petrolera

Una vez iniciada la expropiación México hizo frente a una devaluación peso-dólar. Durante la víspera de dicho acontecimiento en el año de 1937 las empresas comenzaron a sacar su dinero del país, esta como forma de presión hacia el gobierno de México por las medidas tomadas, así como de la misma forma sacaron todo su transporte de México, los buques petroleros fueron anclados fuera de los puertos mexicanos; numerosas medidas de boicot fueron tomadas para coaccionar al gobierno mexicano.

El levantamiento militar, el boicot comercial y la desestabilización política y social iniciada por éstos son los grandes desafíos a los que el gobierno del General Lázaro Cárdenas se enfrentó en el México de la post-expropiación.

²¹ Ibid., pg233

²² Ibid., pg233

²³ Ibid., pg233

El levantamiento militar

Tanto la prensa internacional como los gobiernos extranjeros auguraban que el gobierno mexicano se desestabilizaría dado la inconformidad de varios grupos políticos y militares, así como de ciertos sectores de la sociedad hambrientos y con incertidumbre laboral a causa de la decisión del ejecutivo federal de la negación de entrada del capital extranjero.

Boicot comercial

La industria petrolera mexicana se encontraba totalmente expuesta ya que no contaba con los elementos materiales más básicos para continuar con su operación. No había refracciones, materias primas ni transporte. Todo esto consecuencia del boicot de las firmas petroleras que controlaban el mercado global. Se logró concretar el intercambio de dos buques petroleros con Alemania e Italia a cambio de crudo, buques que eran vitales para la operación. Poco a poco algunas empresas refaccionarias norteamericanas comenzaron a vender piezas al gobierno mexicano a pesar de las posibles consecuencias por parte de los gigantes petroleros.

Ámbito internacional

A pesar de la intensa campaña internacional por desacreditar al gobierno mexicano y a la industria petrolera recién expropiada de éste, las empresas extranjeras terminaron por aceptar que el gobierno de ninguna manera devolvería las instalaciones a sus antiguos dueños ya que a pesar de los grandes esfuerzos de éstas y sus respectivos gobiernos recién creada industria petrolera mexicana iba consolidándose.²⁴

Producción mundial de petróleo, principales, por países, 1865-1945

(Miles de barriles diarios)

Años	Estados Unidos	México	Venezuela	Rusia	Rumania	Indias Orientales	Persia/Irán	Otros	Total
1865	6.8	0	0	0.2	0.1	0	0	0.3	7
1875	32.8	0	0	1.9	0.3	0	0	1.1	36
1885	59.9	0	0	38.2	0.5	0	0	2.2	101
1895	144.9	0	0	126.4	1.6	3.3	0	7.9	284
1905	369.1	0.7	0	150.6	12.1	21.3	0	35.3	589
1915	770.1	90.2	0	187.8	33	33.7	9.9	58.9	1184
1925	2092.4	316.5	53.9	143.7	45.6	70.4	93.3	112.8	2929
1935	2730.4	110.2	406.2	499.7	169.2	144.4	159.9	317	4534
1945	4694.8	119.3	885.4	408.1	95.3	26.6	357.6	52.6	7109

Fuente: Daniel Yergin, *La historia del petróleo. La lucha voraz por el dinero y el poder desde 1853 hasta la Guerra del Golfo*, Javier Vergara Editor, Buenos Aires/ Madrid/México/Santiago de Chile, 1992, p.1113.

²⁴ Aguilar Gómez, Manuel, *Ibid.*, p.40.

I.3 Creación de Pemex

Un día después de expropiada la industria petrolera, el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM) envió una circular a cada una de sus 32 secciones sindicales distribuidas estableciendo los lineamientos y obligaciones de los trabajadores en el desempeño de sus trabajos. En cada centro de trabajo se crearon los Consejos Locales de Administración responsabilizados de la organización del trabajo y de la disciplina laboral. Así es como, el Sindicato se hizo cargo de la organización de la extracción y refinación del crudo.²⁵

Paralelamente el gobierno cardenista crea el Consejo Administrativo del Petróleo Nacional, el cual estaba facultado para dar seguimiento a las operaciones de la industria petrolera. Es también inaugurada la Distribuidora de Petróleos Mexicanos, dicho órgano era el encargado de las operaciones comerciales con especial ahínco en las exportaciones.

Dado el performance del sindicato en la explotación, refinación, gestión y distribución es que las autoridades sindicales comenzaron a reclamar al gobierno los derechos de autogestión. Tres meses después de la expropiación, el 10 de junio de 1938, el presidente Lázaro Cárdenas decreta la creación de Pemex y de la Distribuidora de Petróleos Mexicanos, y un mes después acordó la desintegración de los Consejos Locales de Administración. El decreto definía a Pemex como una “institución pública” encargada del manejo de los bienes y muebles e inmuebles, que por Decreto de 18 de marzo último se expropiaron a diversas empresas petroleras. Al efecto gozará de las atribuciones necesarias para llevar adelante su objetivo, pudiendo efectuar todas las operaciones relacionadas con la industria petrolera como exploración, explotación, refinación y almacenamiento. Podrá también efectuar la distribución de los productos relativos, salvo lo que establezcan las disposiciones de los productos relativos, salvo lo que establezcan las disposiciones que sobre el particular dicten, y tendrá facultades para celebrar actos jurídicos que se requieran en cumplimiento de sus fines.²⁶

²⁵ Aguilar Gómez, Manuel, *Ibid.*, p.43.

²⁶ Decreto de 7 de junio de 1938.

Respecto al papel del Sindicato, dicho documento le confería el nombramiento de corresponsable de la administración de Pemex.

I.4 Carrera petrolera 1938-1976

El posicionamiento del crudo mexicano después de la expropiación fue bastante retador dado que el 60% de la producción mundial provenía de Estados Unidos; la extracción por la Standard Oil New Jersey y la Shell (Royal Dutch) en los pozos petroleros encontrados en Venezuela; así como el ingreso al mercado de los países árabes que competían con su producción a bajo costo.

Debido a esta situación el país atravesó un grave déficit, para 1939 las ventas internacionales de las reservas petroleras alcanzaban un 49% del total, cuando para 1945 se habían reducido una media de 25 puntos porcentuales. Es a partir de 1946 que se ve un crecimiento en la producción de derivados del petróleo

A pesar de lo retador que fue la reinserción del petróleo mexicano al comercio internacional, tanto la industria petrolera mexicana como la economía interna registraron un crecimiento bastante importante desde 1946 hasta finales de la década de los 70's, este periodo es conocido como "Desarrollo Estabilizador". En lo que respecta a la evolución de la industria petrolera es gracias a la demanda interna de energéticos. En este periodo convergieron bastantes directrices para que se produjera este "desarrollo" que fue más bien relacionado con un marcado crecimiento económico pues no hubo grandes avances en política social y, por supuesto, como era de esperarse desarrollo y seguridad social.

Capítulo II Marco Normativo de la Industria Petrolera en México

II.1 Marco Jurídico Histórico

- **Reales Ordenanzas para la Minería de la Nueva España (1783)**

Esta legislación determinaba por primera vez que: “toda riqueza extraída del subsuelo, incluyendo el petróleo (“bitúmenes” o “jugos de la tierra” de acuerdo con la designación de la época), era patrimonio de la Real Corona y, por lo tanto, sólo ella tenía la potestad de conceder a los particulares el derecho de explotarla mediante denuncia”.²⁷

- **Código de Minas (1884)**

Durante la década de 1880 el Estado mexicano participó de forma activa en la construcción de un marco institucional propicio a la inversión de capital y a la producción de energéticos, carbón y petróleo principalmente. En ese sentido, se dieron importantes cambios en materia legislativa.²⁸

El Código de Minas de 1884, decretado el 22 de noviembre de 1884, casi al final de la administración de Manuel González, representó una transformación radical, pues revocó el antiguo derecho colonial sobre los recursos del subsuelo –exclusivo de la nación después de la Independencia– y lo traspasó al dueño de los terrenos superficiales. Este principio reguló la cuestión petrolera hasta la promulgación de la Constitución de 1917.²⁹

- **Primera Ley del Petróleo (1901)**

Se expide la primera Ley del Petróleo que permite al Presidente de la República otorgar permisos a empresas y particulares para explotar terrenos que son propiedad de la nación. Esta Ley facultaba al Gobierno para dar concesiones petroleras en los terrenos nacionales y en las zonas federales, como eran las de las costas, los ríos y las lagunas. “Las concesiones se otorgarían mediante ciertas obligaciones de inversión, estableciendo una renta de cinco

²⁷ Zenteno Barrios, Javier F, *LA REGULACIÓN DE LOS HIDROCARBUROS EN MÉXICO* Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/153/6.pdf>

²⁸ *Ibid.*, pg 81

²⁹ *Ibid.*, pg 81

centavos por hectárea y además la obligación de pagar el 7% de las utilidades, cuando las hubiera, al Gobierno Federal, y 3% a los gobiernos de los Estados, donde se encontrarán las zonas federales concesionadas). Dicha ley reconoce el privilegio de los dueños de la propiedad privada para explotar el petróleo, confirmando el sistema de las Leyes Mineras vigentes entonces, pero sus los artículos 3° y 4° contienen una disposición en la cual se autoriza “la expropiación de terrenos particulares, para ejecutar obras de explotación petrolera”.³⁰

Expresamente en un artículo transitorio se dejaban a salvo los derechos de las empresas que estuvieran trabajando para aquella fecha, pero se hablaba de que también podían acogerse a la ley si les convenía.³¹

En realidad, esta Ley podía fundar actos del gobierno según las circunstancias y distintos caminos, restituyendo en parte la posibilidad de explotaciones bajo el régimen de concesiones, y dejando ambiguamente a salvo los derechos de los propietarios.³²

- **Ley y Reglamento de Impuesto de Timbre sobre el Petróleo Crudo de Producción Nacional (1912)**

Francisco I. Madero decreta el 03 de junio de ese año, bajo la modalidad de impuesto especial del timbre, el primer gravamen sobre producción de petróleo crudo.³³

- **Decreto de expropiación de la industria petrolera (1938)**

Mediante decreto del 18 de marzo de 1938 expedido por el general Lázaro Cárdenas presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, se declaran expropiados por causa de utilidad pública y a favor de la nación, diversos bienes de la industria petrolera pertenecientes a diversas compañías petroleras, mediante el pago de una indemnización.

A las 8 de la noche del 18 de marzo de 1938, el presidente Lázaro Cárdenas se reunió con su gabinete y anunció que había decidido nacionalizar las empresas petroleras. Dos horas más

³⁰Ibid., pg 82

³¹Ibid., pg 82

³²Ibid., pg 82

³³ Ríos de la Torre, “La Industria Petrolera y el Imperio de las Leyes (1783-1938)”, Recuperado de https://www.azc.uam.mx/publicaciones/tye/tye16/art_hist_04.html

tarde, se escuchaba en la radio del país el anuncio dado por el presidente. Decía que las compañías petroleras serían nacionalizadas por haberse negado a cumplir con las leyes nacionales.³⁴

La decisión dejó absorta a la población y su apoyo se hizo presente. Hubo dos grandes marchas en la ciudad de México que manifestaban el respaldo de los mexicanos: la del 23 de marzo, de la cual se dice que contó con la asistencia de casi cien mil personas, y la del 12 de abril, que se llevó a cabo en el Palacio de Bellas Artes y que tuvo como peculiaridad que mujeres de todos los sectores sociales cooperaran para pagar la deuda que se tenía con las compañías.³⁵

El 7 de junio de 1938 se creó Petróleos Mexicanos para ser la única compañía que pudiera explotar y administrar los yacimientos de petróleo encontrados en el territorio mexicano. PEMEX ocupó algunas de las instalaciones de las compañías expropiadas.³⁶

En los primeros años, hubo algunos conflictos entre los trabajadores y PEMEX; existía el riesgo de huelga y había desacuerdos en cuanto a los derechos de los trabajadores.³⁷

No obstante, en 1942 se firmó el primer Contrato Colectivo de Trabajo en donde se establecen las cláusulas que regulan las condiciones laborales, administrativas y los acuerdos a los que llegan los sindicatos y PEMEX. Se consideró que este contrato tenía cláusulas avanzadas porque contemplaba dar a los trabajadores el derecho a los servicios médicos, prestaciones en caso de enfermedades, accidentes o muerte y jubilación.³⁸

Artículo 1. Se declaran 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

³⁴ Zenteno Barrios, Javier F, *LA REGULACIÓN DE LOS HIDROCARBUROS EN MÉXICO* Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/153/6.pdf>

³⁵ Ibid., pg 89

³⁶ Ibid., pg 89

³⁷ Ibid., pg 89

³⁸ Ibid., pg 89

bienes muebles e inmuebles de propiedad de la 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, Mexican Sinclair Petroleum Corporation, Stanford y Compañía Sucesores, S. en C., Penn Mex Fuel Compan, Richmond Petroleum Company de México, California Standard Oil Company of México, Compañía Petrolera el Agwi, S. A., Compañía de Gas y Combustible Imperio, Consolidated Oil Company of México, Compañía Mexicana de Vapores San Antonio, S. A., Sabalo Transportation Company, Clarita, S. A., y Cacalilao, S. A., en cuanto sean necesarios, a juicio de la Secretaría de la Economía Nacional, para el descubrimiento, captación, conducción, almacenamiento, refinación y distribución de los productos de la industria petrolera.³⁹

Artículo 2. La Secretaría de la Economía Nacional, con intervención de la Secretaría de Hacienda como administradora de los bienes de la Nación, procederá a la inmediata ocupación de los bienes materia de la expropiación y a tramitar el expediente respectivo.⁴⁰

Artículo 3. La Secretaría de Hacienda pagará la indemnización correspondiente a las Compañías expropiadas, de conformidad con lo que disponen los artículos 27 de la Constitución y 10 y 20 de la Ley de Expropiación, en efectivo y en un plazo que no excederá de 10 años. Los fondos para hacer el pago los tomará la propia Secretaría de Hacienda del tanto por ciento que se determinará posteriormente de la producción del petróleo y sus derivados, que provengan de los bienes expropiados y cuyo producto será depositado, mientras se siguen los trámites legales, en la Tesorería de la Federación.⁴¹

Artículo 4. Notifíquese personalmente a los representantes de las Compañías expropiadas y publíquese en el Diario Oficial de la Federación. Este Decreto entrará en vigor en la fecha de su publicación en el “Diario Oficial” de la Federación.⁴²

³⁹ El Petróleo de México. Recopilación de documentos oficiales del conflicto de orden económico de la industria petrolera, con una introducción que resume sus motivos y consecuencias. México, Gobierno de México, 1940, p. 864

⁴⁰ Ibid., pg 864

⁴¹ Ibid., pg 864

⁴² Ibid., pg 864

Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo de la Unión, a los dieciocho días del mes de marzo de mil novecientos treinta y ocho. Lázaro Cárdenas. Rúbrica.

El Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda y Crédito Público, Eduardo Suárez. Rúbrica. El Secretario de Estado y del Despacho de la Economía Nacional, Efraín Buenrostro. Rúbrica. Al C. Lic. Ignacio García Téllez, Secretario de Gobernación. Presente.⁴³

⁴³ El Petróleo de México. Recopilación de documentos oficiales del conflicto de orden económico de la industria petrolera, con una introducción que resume sus motivos y consecuencias. México, Gobierno de México, 1940, p. 864.

II.2 Marco Jurídico Vigente

▪ **Artículo 27 de la Constitución Federal**

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.⁴⁴

En este artículo se referencia al absoluto régimen de propiedad de hidrocarburos a cargo exclusivo de la Nación, reiterando que no existen concesiones o adjudicaciones petroleras o de carburos de hidrógeno, quedando su explotación sólo a cargo de la Nación, confirmándose la nacionalización del petróleo.⁴⁵

▪ **Ley reglamentaria del Artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo**

Es en los principios contenidos en su precursor de ley de 1940, donde se hace énfasis en el dominio directo de la nación sobre los hidrocarburos. También se explica y describe al órgano correspondiente para su explotación, así como la facultad de otorgar concesiones y asignaciones públicas para el transporte, almacenamiento, distribución y refinación de estos. Con la Reforma Energética de 2008 y su reestructura a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, se buscó hacer de esta industria una palanca estabilizadora que permitiera garantizar el abastecimiento de energéticos eficientemente en la actualidad y un desarrollo sostenido; por ende, el incrementar la renta petrolera.⁴⁶

Finalmente, las pautas que se tomaron para la modificación a la Ley Reglamentaria enunciaron que corresponde a la Nación el dominio directo de estos recursos; que este derecho es inalienable e imprescriptible y que el territorio nacional abarca, las zonas económicas exclusivas y los yacimientos transfronterizos.⁴⁷

⁴⁴ Guevara Rodríguez, Hossana. (2014). *“La Geopolítica Energética Mundial y su Impacto en la Legislación Petrolera Mexicana”* Recuperado de

<http://www.ptolomeo.unam.mx:8080/xmlui/bitstream/handle/132.248.52.100/4218/Tesis.pdf?sequence=3>

⁴⁵ Ibid., pg 71

⁴⁶ Ibid., pg 71

⁴⁷ Ibid., pg 73

También otorgó a PEMEX y sus organismos subsidiarios el control de la explotación y exploración de yacimientos, que serán asignados exclusivamente por el Ejecutivo Federal y la SENER, pudiéndose celebrar contratos con diversas personas (físicas o morales) de prestación de servicios para un mejor desarrollo de la industria: ⁴⁸

Artículo 6° de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo petrolero: Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios podrán celebrar con personas físicas o morales los contratos de obras y de prestación de servicios. Las remuneraciones serán siempre en efectivo y en ningún caso se concederá propiedad sobre los hidrocarburos, ni se podrán suscribir contratos de producción compartida⁴⁹

II.3 Régimen Fiscal de Desarrollo

Como se menciona en la presente tesis desde mucho antes de que se efectuara la expropiación petrolera ya habían existido gran cantidad de leyes que gravaban tanto los productos derivados del petróleo como la extracción del crudo en sí. Algunas de ellas son: la Ley del Impuesto sobre la producción del Petróleo y sus Derivados y la Ley del Impuesto sobre Consumo de Gasolina y Otros Productos Ligeros del Petróleo. De manera que desde su creación (tres meses después de la expropiación petrolera) el grupo Petróleos Mexicanos abarcaba un porcentaje importante de los ingresos de hacienda. Es a finales de 1959 que es aprobado un impuesto llamado *Único*, dicho impuesto gravaría los ingresos de Pemex. Ésta sería la primera empresa que tendría este régimen fiscal, con base en los resultados en ella se pensaba hacer extensivo a otras empresas.

El impuesto *único* de Pemex aparece por primera vez en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1960 (D.O.F 29 de diciembre de 1959). El artículo número 10 de la mencionada ley establece un gravamen del 12 por ciento sobre los ingresos brutos –sin deducción- y un anticipo diario de dos millones de pesos.

⁴⁸ Guevara Rodríguez, Hossana. (2014). “*La Geopolítica Energética Mundial y su Impacto en la Legislación Petrolera Mexicana*” Recuperado de

<http://www.ptolomeo.unam.mx:8080/xmlui/bitstream/handle/132.248.52.100/4218/Tesis.pdf?sequence=3>

⁴⁹ *Ibid.*,76

Aunado a esto, por resolución de la Dirección de Estudios Hacendarios, Departamento de Subsidios y Exenciones, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, contenida en el oficio 309-V-3170 del 24 de marzo de 1960, quedan también comprendidos en el artículo 10 de la Ley de Ingresos de la Federación:

- 1) Regalía al gobierno federal.
- 2) Redención del adeudo petrolero.
- 3) Intereses del 3% sobre el patrimonio aportado a Petróleos Mexicanos.
- 4) Cualesquiera otros impuestos, derechos, aprovechamientos y productos establecidos en leyes federales.

Es importante señalar que el régimen fiscal especial de Pemex violaba el artículo 13° constitucional, que prohíbe las leyes privativas, es decir que las leyes deben ser de aplicación general.

- **Régimen fiscal a partir de la creación de subsidiarios**

Es por la creación de organismos subsidiarios de Petróleos Mexicanos que en julio de 1992 se buscó contar con un nuevo régimen fiscal basado en parámetros de eficiencia, utilizando precios internacionales del mercado. Todo esto con el fin de lograr precios ecuanímenes. Es así como se establece el derecho sobre la extracción del petróleo, que permitiría obtener un margen para destinarlo a Pemex-Exploración y Producción de forma eficaz.

- **Derecho sobre la extracción del petróleo**

El derecho sobre la extracción de petróleo se obtiene de aplicar las tasas de cada uno de los derechos sobre la extracción del petróleo (ordinario = 52.3%, extraordinario: 25.5% y adicional=1.1%) al resultado que se obtenga de restar al total de los ingresos por ventas de bienes o servicios que tenga Pemex-Exploración y Producción de cada región petrolera, el total de los costos y gastos, incluyendo las inversiones en bienes de activo fijo y los gastos y costos diferidos de cada región. Este gravamen está inspirado en un

concepto de fiscalidad petrolera británica, llamado *Ring Fencing*, consiste en no permitir que un campo petrolero adjudique sus pérdidas a otro.

La estructura de Pemex-Exploración y Producción es la siguiente:

- *Regiones, formadas por distritos de explotación de hidrocarburos.
- *Distritos, constituidos por campos petroleros.
- *Campos, constituidos por pozos.

La utilización del *Ring Fencing* es justamente para detectar cuando no va bien económicamente en algún sector y así tomar medidas cuando hay flujos de efectivo negativos. Es posible revertir esos flujos negativos haciendo una notificación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la necesidad de una inversión suplementaria, o, bien, si es necesario invertir en otros campos más rentables y cerrar el que tiene pérdidas.

- **Impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) (1993)**

La diferencia más evidente con respecto a su antecesor es que el precio productor de las gasolinas y diésel de Pemex- Refinación se basa en los precios del mercado internacional. Dicho impuesto es recaudado por Pemex- Refinación en beneficio del fiscal federal, y es la diferencia entre el precio internacional de referencia de cada producto, ajustado por fletes y factores de calidad, y el precio de venta a los distribuidores, sin incluir el IVA, el margen de utilidad de éstos y costo de fletes de agencia.

- **Impuesto a los rendimientos petroleros (IRP)**

Es por medio de este gravamen que sientan los cimientos para que Petróleos Mexicanos transite hacia el Impuesto sobre la Renta (ISR).

- **Derecho sobre hidrocarburos (DSH)**

Los derechos sobre extracción del petróleo, el impuesto especial sobre producción y servicios y el impuesto a los rendimientos petroleros, se acreditan contra el derecho sobre hidrocarburos. Se aplica una tasa del 60.8% al total de los ingresos por las ventas de

hidrocarburos de Petróleos Mexicanos a terceros, éste incluye a el Impuesto especial sobre producción y servicios sin incluir IVA.

- **Aprovechamiento sobre rendimientos excedentes (ARE)**

Mediante del ARE se transmiten a la Federación los rendimientos excedentes del precio internacional del petróleo presupuestado.

- **Otros gravámenes**

- Impuesto al valor agregado (IVA).

- Contribuciones por la importación de mercancías.

- Ley Federal de Derechos.

- **Retenciones**

Si bien Pemex no paga ISR, debe retener y enterar las contribuciones a terceros:

- Impuesto sobre productos del trabajo.

- Impuesto sobre la renta a personas físicas y morales extranjeras.

- Derechos de vigilancia de la Secretaría de la Contraloría.

Haciendo un análisis del régimen fiscal en 1960 con respecto al de 1993 (que es el que se mantuvo básicamente hasta 2003

En suma, el régimen fiscal de 1993 del grupo Pemex (y que se sostuvo hasta entrados los 2000's) y sus subsidiarios pretendía los siguientes puntos:

- Financiar el crecimiento de la Industria Petrolera Nacional con recursos propios.
- Recurrir menos al endeudamiento
- Decidir su programa de inversión
- Planear a largo plazo
- Poder competir en el mercado mundial

Se esperaba tener un régimen fiscal gradual, de manera que al crecer el impuesto también las ganancias de Petróleo Mexicanos. Desafortunadamente ese no fue el caso puesto que se siguió gravando intensamente al ingreso bruto de Pemex a pesar de no crecer. Si se hace una comparación sobre las condiciones fiscales que grupo Pemex tenía en 1960 con respecto al estado en 1996 se encuentran grandes paralelismos:

Régimen fiscal de 1960	Régimen fiscal de 1996
Tasa del 12% sobre sus ingresos brutos	Tasa del 60.8% sobre sus ingresos brutos
Anticipo diario de 2 millones de pesos	Anticipo diario 242.4 millones de pesos
Contribuciones y otras obligaciones cubiertas con el impuesto único:	Contribuciones cubiertas con DSH:
*Impuestos	*Derechos sobre la extradición del petróleo
*Derechos	*Impuesto especial sobre la producción y servicios
*Aprovechamientos	*Impuesto a los rendimientos petroleros
*Productos	Contribuciones y otras obligaciones no cubiertas con el DSH:
*Regalías al gobierno federal	*Impuesto al valor agregado
*Redención del adeudo petrolero	*Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos
*Intereses del 3% sobre el patrimonio aportado a la institución.	*Impuesto sobre automóviles nuevos
	*Contribuciones a la importación
	*Ley Federal de derechos
	*Aprovechamiento sobre rendimientos excedentes
	*Cuotas al SAR
	*Sostenimiento de las Escuelas, Artículo 123
	*Rendimientos mínimos garantizados
	*Contribuciones estatales y municipales

Desde el periodo comprendido entre 1979 y 1981 (conocido como el auge petrolero), los ingresos de Pemex tomaron un papel determinante para las finanzas públicas ya que se convirtió en el principal aportador al Fisco Federal. Es claro que el depender de forma tan fuerte del ingreso de Petróleos Mexicanos pone en una situación de gran vulnerabilidad a la estabilidad del país. No es posible omitir que los precios del petróleo son regulados por el mercado internacional, el cual tiene un comportamiento bastante errático.

Si se observan los estados financieros de Petróleos Mexicanos se puede concluir que las contribuciones al Estado son mayores de lo que su capacidad permite. Cerca del 70% de sus ingresos se van al fisco. Ninguna empresa puede ser rentable si se tiene que endeudar en pro de seguir operando y pagar impuestos.⁵⁰

II.4 Reforma Energética

“La reforma energética surge como iniciativa en campaña electoral por parte de la coalición “Compromiso por México” encabezada por Enrique Peña Nieto. Se hace el compromiso explícito de realizar una reforma en el sector energético con el fin de disminuir los precios de luz y gasolinas. En este esquema se establecieron las premisas que conducirían dicha reforma de la siguiente manera:

- Mantener la propiedad de la Nación sobre los hidrocarburos que se encuentran en el subsuelo.
- Modernizar y fortalecer, sin privatizar, a Pemex y a la Comisión Federal de Electricidad como Empresas.
- Reducir la exposición del país a riesgos financieros, geológicos y ambientales en las actividades de exploración y extracción de petróleo y gas.

⁵⁰ Ramírez, Sergio Antonio. *El Régimen fiscal de Petróleos Mexicanos: Ámbitos Federal y Local*, Texto electrónico: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1997, p. 282.

- Permitir que la Nación ejerza, de manera exclusiva, la planeación y control del sistema eléctrico nacional, en beneficio de un sistema competitivo que permita reducir los precios de la luz.
- Atraer mayor inversión al sector energético mexicano para impulsar el desarrollo del país.
- Contar con un mayor abasto de energéticos a mejores precios.
- Garantizar estándares internacionales de eficiencia, calidad y confiabilidad de suministro, transparencia y rendición de cuentas.
- Combatir de manera efectiva la corrupción en el sector energético.
- Fortalecer la administración de los ingresos petroleros e impulsar el ahorro a largo plazo en beneficio de las generaciones futuras.
- Impulsar el desarrollo con responsabilidad social y proteger el medio ambiente.”⁵¹

Los puntos anteriores prometen verse traducidos en los siguientes beneficios directos para los mexicanos:

1. Bajar las tarifas eléctricas y bajar el precio del gas.
2. Lograr las tasas de restitución de reservas probadas de petróleo y gas superiores a 100%.
3. Aumentar la producción de petróleo de 2.5 millones de barriles diarios que se producen actualmente, a 3 millones de barriles en 2018 y 3.5 millones en 2025, así como aumentar la producción de gas natural de los 5 mil 700 millones de pies cúbicos diarios que se producen actualmente, a 8 mil millones en 2018 y a 10 mil 400 millones en 2025.
4. Generar cerca de un punto porcentual más de crecimiento económico en 2018 y aproximadamente 2 puntos porcentuales más para 2025.
5. Crear cerca de medio millón de empleos adicionales en este sexenio y 2 millones de empleos más a 2025.
6. Sustituir las centrales eléctricas más contaminantes con tecnologías limpias y gas natural.

⁵¹ “*Explicación ampliada de la Reforma Energética*”. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/10233/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Energetica1.pdf

II.4.1 Perspectiva general

En el marco de la reforma energética se consideraron 8 ejes estratégicos (petróleo e hidrocarburos, energía eléctrica, régimen de empresas productivas del Estado, Comisión Nacional de Hidrocarburo y Comisión Reguladora de Energía descentralizadas, Centro Nacional del Control de Gas Natural y Centro Nacional de Control de Energía, Fondo Mexicano del Petróleo, Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente y Legislación Secundaria) sobre los cuales se replantearía el sector energético mexicano. Esto con el fin de modernizar la industria petrolera y de generación de electricidad, así como de marcar un parteaguas para la inversión privada.

II.4.2 Reformas constitucionales

Dentro de los puntos de inflexión más importantes de este documento está precisamente la eliminación de la restricción del artículo 27 que impide la utilización de contratos para la extracción de hidrocarburos. Los contratos son definidos por la Ley Reglamentaria correspondiente, dichos contratos permiten la exploración y explotación al sector privado a cambio de pagos con base en los recursos obtenidos. Es importante recalcar que dicha alteración no interviene en la propiedad de la Nación sobre los recursos del subsuelo, a su vez se preserva la prohibición de otorgar concesiones que confieran derechos sobre recursos naturales a particulares.

“Se elimina como área estratégica a la petroquímica básica (etano, metano, pentano, butano, etcétera) del artículo 28 constitucional, de manera que ahora pueden participar particulares. La participación dentro de esta área es bajo ciertos parámetros regulados. Queda abierta la participación de privados en la participación de transporte, almacenamiento y distribución del petróleo, gas natural, petrolíferos y petroquímicos.

Se subdivide Petróleos Mexicanos y sus subsidiarias en dos rubros: Exploración y producción, y Transformación Industrial; hay un cambio de esquema en cuanto rendición de cuentas.”⁵²

II.4.3 Legislación Secundaria

Para que se lleven a cabo los contratos, se efectúa una reforma a la legislación secundaria. La Secretaría de Energía expedirá permisos para el tratamiento y la refinación de petróleo, así como para el procesamiento de gas natural. La Comisión Reguladora de Energía otorgará permisos para el almacenamiento, transporte y distribución del petróleo, gas natural y petrolíferos; así como de etano, propano, butano y naftas que se transporten exclusivamente por ducto. Las leyes secundarias contemplan que las empresas privadas que deseen participar deberán contar con un permiso expedido por la SENER.

Con la Reforma Energética, la industria de la refinación se abre a la participación privada y también permite que Pemex lleve a cabo asociaciones para realizar la refinación del petróleo con privados en territorio nacional, como ya lo hacen en Texas.

⁵² “*Explicación ampliada de la Reforma Energética*”. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/10233/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Energetica1.pdf

De forma más gráfica, se enlistan a continuación las actividades a realizar por cada una de las entidades señaladas:

SENER	CRE
<p>“Expide permisos para:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Tratamiento y refinación de petróleo -Procesamiento de gas natural -Exportación e importación de hidrocarburos y gas L.P. <p>Determina la política pública sobre la garantía de suministro de petrolíferos y los niveles requeridos.</p>	<p>Regula Ventas de Primera Mano y expide permisos para:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Ventas de primera mano, salvo que haya competencia efectiva. -Comercialización, transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos. -Expendio al público de petrolíferos (gasolinas y diésel) -Transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción, descompresión, regasificación, comercialización y expendio al público de hidrocarburos. <p>Establece los principios que regirán el acceso abierto a la infraestructura de ductos y almacenamiento y aprobará las tarifas correspondientes a dichos servicios.”⁵³</p>

⁵³“Explicación ampliada de la Reforma Energética”. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/10233/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Energetica1.pdf

II.4.4 Generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica

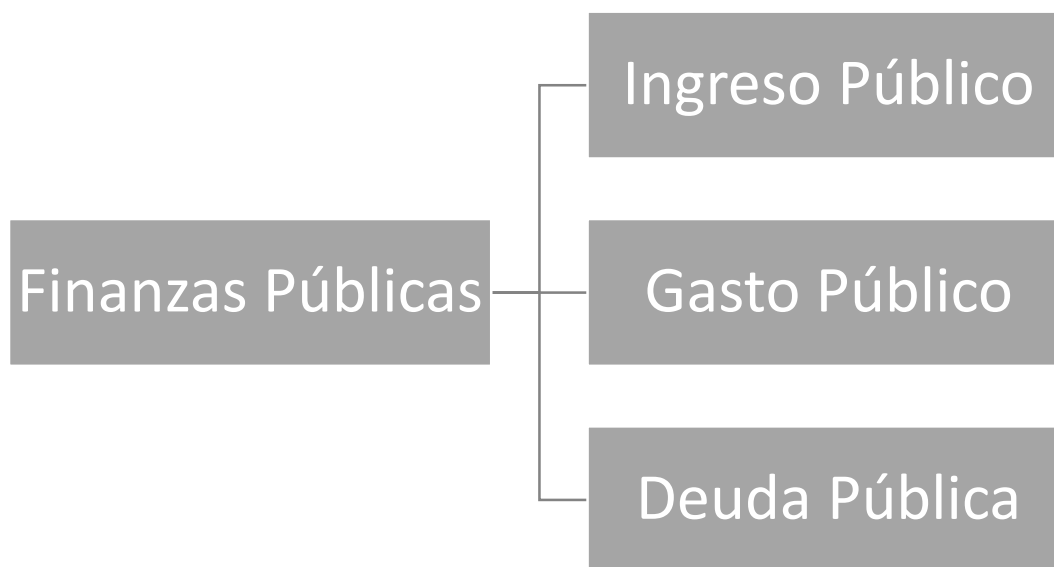
Dentro de los retos que enfrenta el sector energético mexicano se encuentran las altas tarifas de electricidad en comparación con otros países, un 25% más alta en promedio que las de Estados Unidos de Norteamérica, si restamos el subsidio el porcentaje alcanzaría el 73%. Esto aunado a los niveles de inflación hace cada vez más retadora la situación económica del país. Arriba del 20% de la energía generada utiliza combustibles fósiles para su generación, con un precio mayor que la generada a partir de las energías limpias y el gas natural. Al ser CFE la única instancia que podía generar energía aunado al déficit de ésta resultaba imposible invertir en la modernización de las plantas generadoras de energía. Al abrirse el artículo 28 Constitucional en cuanto a la parte de generación y comercialización de energía eléctrica permite el ingreso de la inversión privada dejando la planeación y control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de electricidad sean áreas exclusivas del Estado.

CAPÍTULO III ESTRUCTURA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Empezamos este capítulo hablando de ¿qué son y para qué sirven las finanzas públicas?... podemos definir las finanzas públicas como una disciplina que se encarga de la investigación y el estudio de los instrumentos relacionados con los ingresos públicos, el gasto público, así como el endeudamiento tanto interno como externo del Estado. De ahí que radica la importancia de las formas que debe aplicar el poder público para la captación de los recursos económicos necesarios para el correcto funcionamiento y desarrollo de las actividades enfocadas a la satisfacción de los servicios públicos.

Dentro de las finanzas públicas se encuentran dos elementos de suma relevancia, el primero es el ingreso público este abarca el total de los recursos o captaciones que recibe el sector público a través del Estado; el segundo es el gasto público el cual se encarga de la asignación y distribución de los recursos percibidos a través de los ingresos, en cumplimiento de las necesidades sociales, así como la deuda pública.

Figura 3



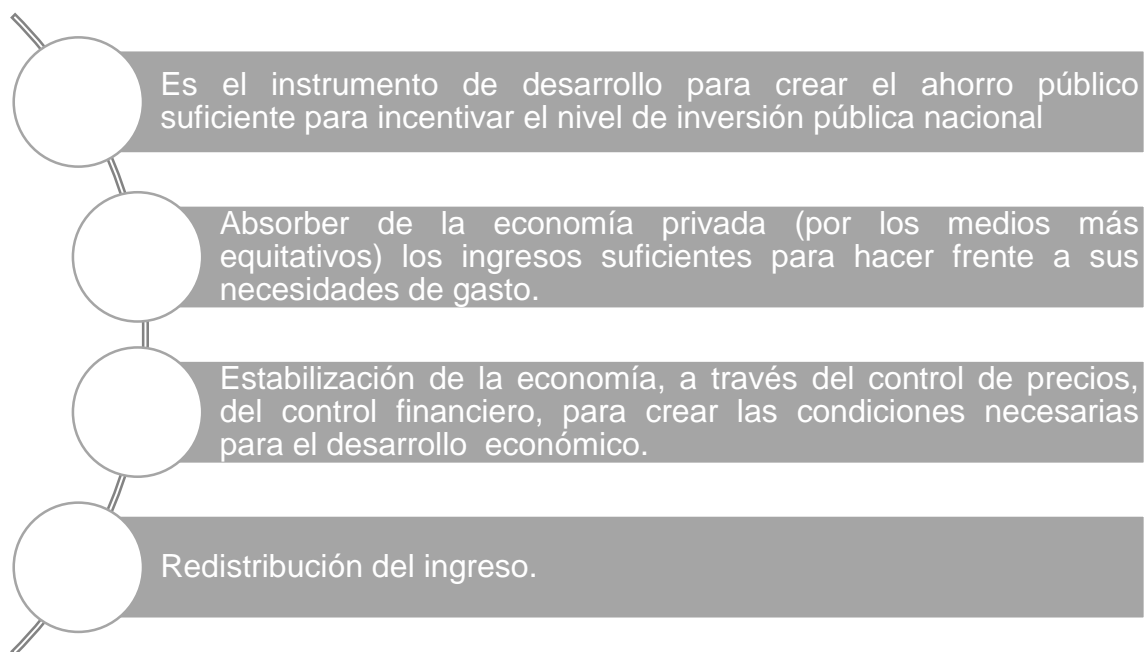
Fuente: elaboración propia con datos de Gutiérrez Lara, Abelardo Aníbal (2013), *Las Finanzas Públicas en México Retos y Características de una reforma*, UNAM, México.

III.1 Política Fiscal

“La política fiscal se puede entender como un conjunto de medidas relativas al régimen tributario, al gasto público, al endeudamiento público, a las situaciones financieras de la economía y al manejo por parte de los organismos públicos, tanto centrales como paraestatales y en todo el ámbito nacional y en lo referente a todos los niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).”⁵⁴

Objetivos primordiales de la política fiscal

Figura 3.1



Fuente: elaboración propia con datos de Gutiérrez Lara, Abelardo Aníbal (2013), *Las Finanzas Publicas en México Retos y Características de una reforma*, UNAM, México.

⁵⁴ *Elementos del Sistema Tributario Mexicano - Marco institucional*, Recuperado de <http://www.economia.unam.mx/secss/docs/tesisfe/BonillaLI/cap2.pdf>

“Para que la política fiscal cumpla con los puntos antes mencionados, es necesario hacer uso de instrumentos que permitan el correcto desempeño de dicha política, entre ellos se encuentran:

*Política Tributaria

*Política del Gasto Público

*Política del Endeudamiento

*Política Financiera:

*Financiamiento Público y finanzas públicas

*Monetario.”⁵⁵

Para el objeto de estudio de esta tesis es importante analizar la parte de la Política Tributaria la cual está altamente ligada a la captación de ingresos públicos provenientes del petróleo; la Política del Gasto Público ya que dependiendo de los ingresos captados se puede hacer una proyección anual del gasto y finalmente la Política del Endeudamiento la cual se encuentra altamente ligada con las dos políticas anteriores, ya que de no contarse con los ingresos necesarios para cubrir el gasto público es necesario recurrir al endeudamiento.

III.2 Ingreso Público

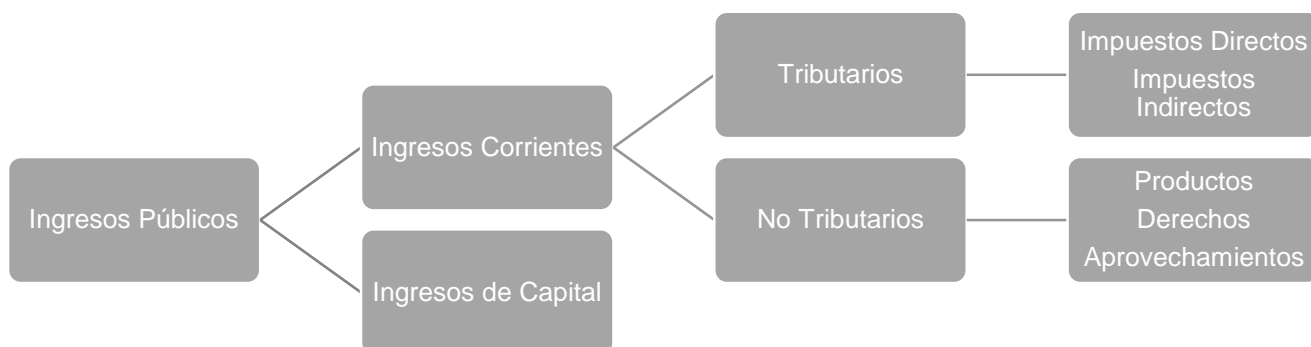
Los ingresos públicos son todos aquellos recursos que recibe el Estado, por el desempeño de una actividad de derecho, así como de la venta de bienes y servicios. Estos ingresos son los que le permiten al Estado llevar a cabo el cumplimiento de las necesidades colectivas, a través del gasto público.

Las fuentes de captación de ingresos son determinadas de manera anual a través de la Ley de Ingresos de la Federación, ahí se contienen los rubros por los cuales se podrá llevar a cabo la percepción de recursos financieros, por lo que podemos decir que esta determina las

⁵⁵ *Elementos del Sistema Tributario Mexicano - Marco institucional*, Recuperado de <http://www.economia.unam.mx/secss/docs/tesisfe/BonillaLI/cap2.pdf>

contribuciones que debe llevar a cabo la sociedad para el financiamiento de la actividad pública.

Figura 3.2



Fuente: elaboración propia con datos de Gutiérrez Lara, Abelardo Aníbal (2013), *Las Finanzas Publicas en México Retos y Características de una reforma*, UNAM, México.

Dentro de los ingresos como podemos observar en el cuadro anterior se encuentran los corrientes y de capital, dentro del primero se hallan todos aquellos recursos que provienen de la vía fiscal o a través de las actividades que realiza el sector paraestatal por medio de la venta de bienes y servicios; mientras que el segundo proviene de los recursos obtenidos de la venta de activos fijos, así como las transferencias de capital.

La Ley de Ingresos de la Federación clasifica los mismos como:

- Ingresos del Gobierno Federal: son aquellos que recibe de los impuestos, derechos, productos aprovechamientos entre otros.
- Ingresos de Organismos y Empresas: son aquellos que se obtienen de las diversas entidades que conforman el sector paraestatal a través de la venta de bienes y servicios, ingresos por erogaciones recuperables; ingresos por la venta de activos fijos entre otros.

- Ingresos derivados de Financiamientos: son los que provienen del financiamiento interno y externo, es decir, que representa el techo de endeudamiento público el cual es aprobado por la Cámara de Diputados.

De igual forma es importante mencionar los ingresos del sector público que se clasifican en tributarios y no tributarios, petroleros y no petroleros los cuales resultan de principal interés para los fines del presente trabajo, en los primeros hay una separación de los ingresos que provienen de los impuestos y los generados de otras fuentes; por otra parte los segundos permiten ver la relevancia del sector petrolero dentro de las finanzas públicas, y que aquí se contabilizan los ingresos propios de Pemex, los recursos que obtiene el gobierno por concepto de impuestos y derechos, derivados de la extracción explotación, producción y comercialización de petróleo y sus derivados.

III.2.1 Ingresos petroleros

Dentro de este apartado se pretende analizar el total de los ingresos petroleros percibidos en el sector público a través de diversos cuadros y graficas que nos permitan tener una mayor visibilidad de su impacto en las finanzas públicas.

Los ingresos petroleros han sido de gran importancia dentro de los ingresos públicos, lo cual genero la alta dependencia de los mismos, es por eso que los ingresos fiscales han mostrado cierta sensibilidad a los precios del petróleo.

México es un país que se caracteriza por tener una baja recaudación en relación con su actividad económica, prueba de ello, son todos los estudios que apuntan que el país ocupa los últimos lugares de recaudación en América Latina. Un sistema fiscal débil y fuentes de ingresos que han mostrado en los últimos años tendencias a la baja, reflejan la gran informalidad de las actividades económicas y las considerables exenciones en los regímenes tributarios.⁵⁶

⁵⁶ A. Medina, Felix. (2017). II Congreso Virtual Internacional Desarrollo Económico, Social y Empresarial en Iberoamérica. *EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS PÚBLICOS DE MÉXICO EN EL SIGLO XXI*.
A <http://www.eumed.net/libros-gratis/actas/2017/desarrollo-empresarial/13-evolucion-de-los-ingresos-publicos.pdf>

Los ingresos petroleros se componen por derechos a los hidrocarburos y los impuestos derivados de la actividad petrolera (dentro de los cuales se encuentran el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios a gasolinas diésel, así como el impuesto a los rendimientos petroleros), esto adicional a los ingresos propios de Pemex.⁵⁷

Cuadro 3.2.1

Año	Ingresos petroleros	Ingresos petroleros del Gobierno	Ingresos propios de Pemex
2010	\$ 1,026,895.20	\$ 641,458.10	\$ 385,437.10
2011	\$ 1,244,539.61	\$ 849,307.40	\$ 395,232.22
2012	\$ 1,386,406.40	\$ 923,285.11	\$ 463,121.29
2013	\$ 1,344,487.57	\$ 861,551.64	\$ 482,935.93
2014	\$ 1,221,163.88	\$ 780,414.42	\$ 440,749.46
2015	\$ 843,433.67	\$ 414,424.39	\$ 429,009.28
2016	\$ 789,147.98	\$ 308,141.58	\$ 481,006.41
2017	\$ 827,149.94	\$ 437,346.23	\$ 389,803.71

Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>

Como se observa en el cuadro anterior podemos ver que los ingresos petroleros en 2010 representaban 1.026 billones de pesos (Bbdp), sin embargo, para 2017 apenas representaron 827 Mil Millones de Pesos, es decir, una diferencia de 200 Mil Millones.

Esto se explica a razón de que, en el 2010, la producción petrolera era en promedio de 2.577 Millones de barriles diarios (Mmbd), siendo que para 2017 la producción disminuyó por debajo de los 2 Mmbd diarios ubicándose en 1,948 Mmbd, lo que implicó una caída de 628 Mil barriles diarios, tal como vemos en el siguiente cuadro.

⁵⁷ García Monroy, Ernesto. (2012). *Dependencia Petrolera de las Finanzas Publicas de México* <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2012/julio/notacefp0462012.pdf>

Cuadro 3.2.2

Año	Producción media por día de barriles de petróleo
2010	2,577,250
2011	2,552,333
2012	2,548,000
2013	2,522,417
2014	2,429,333
2015	2,267,167
2016	2,153,583
2017	1,948,500

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI <http://www.inegi.org.mx/default.aspx>

Si se retrocede en el contexto histórico, durante el 2004 se registró la mayor producción petrolera con un promedio de 3.38 Mmbd (SENER 2013), esto gracias al yacimiento de Cantarrell, el cual representaba una producción diaria de 2.125 Mmbd, sin embargo, para 2010 apenas alcanzó una producción de 501 Mil barriles diarios, lo que implicó una caída en la producción de dicho yacimiento del 76.42%. Ahora si se toma en cuenta los datos antes mencionados de 2004 a 2017 la reducción de la producción petrolera cayó en un 93.22%, esto implicó menores ingresos petroleros.

Cuadro 3.2.3

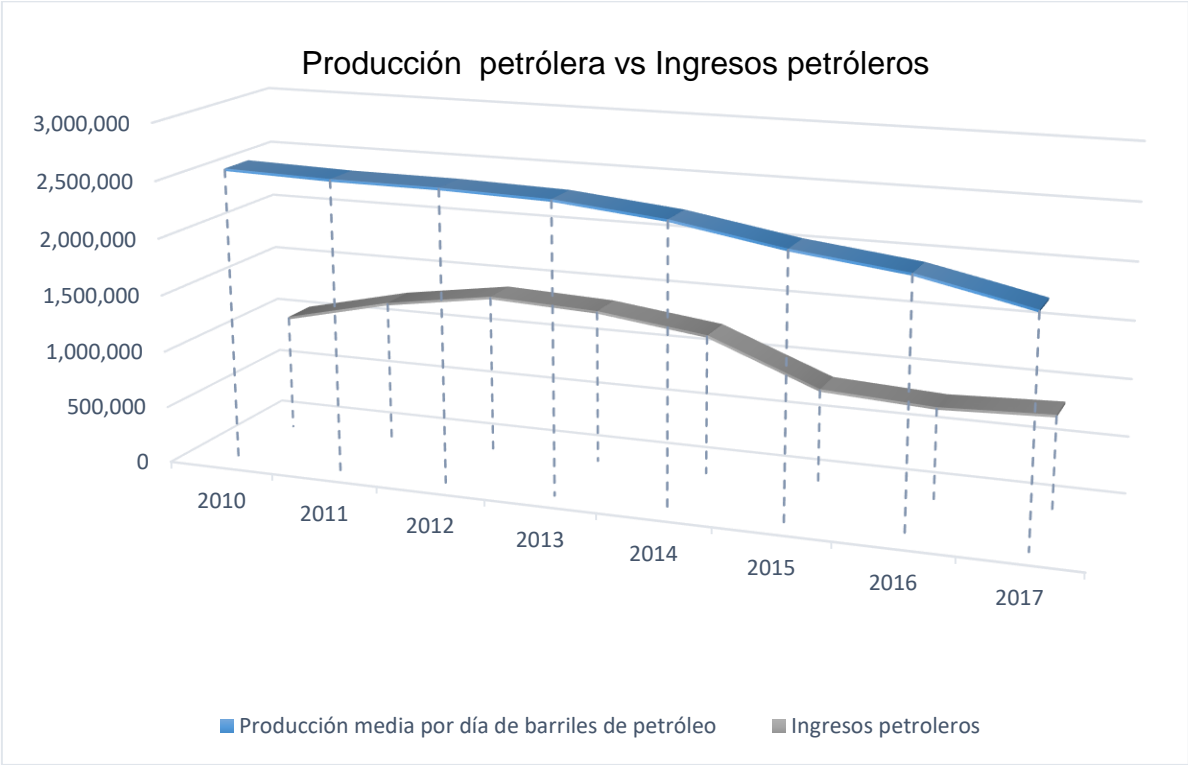
Año	% Ingresos petroleros	% Ingresos petroleros del Gobierno Federal	% Ingresos propios de Pemex
2010	34.69%	21.67%	13.02%
2011	38.05%	25.96%	12.08%
2012	39.45%	26.27%	13.18%
2013	35.38%	22.67%	12.71%
2014	30.66%	19.59%	11.07%
2015	19.77%	9.71%	10.05%
2016	16.29%	6.36%	9.93%
2017	16.72%	8.84%	7.88%

Fuente: elaboración propia con datos de SHCP <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>

Dentro del cuadro anterior vemos que de 2010 a 2017 el porcentaje de ingresos petroleros disminuyó en un 51.65%, esto no solo se explica por la disminución de la producción petrolera, sino que también se debe a las constantes fluctuaciones en los precios del petróleo.

Si observamos más a detalle el cuadro anterior los ingresos petroleros propios de Pemex se vieron reducidos en un 39.48%, de representar el 13.02% pasaron a 7.88%. Por otro lado, los ingresos petroleros del Gobierno Federal pasaron de representar 21.67% en el 2010 a 8.84% para el 2017, una caída del 59.20%.

Figura 3.2.4



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI y SHCP, Cifras en millones <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/> <http://www.inegi.org.mx/default.aspx>

En la figura anterior se puede observar como de 2011 a 2014 los ingresos petroleros se mantienen altos, y es que como se ha venido mencionando durante ese periodo la producción petrolera se mantenía por arriba de los 2.5 Mmbd, adicional al hecho de que el precio del barril de petróleo se mantuvo en promedio entre los \$100 y los \$85 dólares.

Sin embargo, para el 2015 se observa una drástica caída de los precios internacionales del petróleo ubicándose la mezcla mexicana en un precio de \$43.29 dólares por barril; y es desde

ese año y hasta 2017 que los precios del petróleo se han visto impactados de manera negativa aunado al hecho de la baja en la producción petrolera, reflejan como consecuencia una caída importante en la captación de ingresos públicos en México.

La llamada “crisis petrolera” de México arranco desde el 2012 con una producción de 2.528 millones de barriles diarios y no ha ido sino decreciendo año con año hasta llegar 1.986 millones de barriles diarios en 2017. Esta cifra es alarmante ya que se ve un declive de cerca del 9% con respecto al año anterior. La baja producción petrolera es multifactorial por supuesto, cabe señalar algunos de los sucesos importantes detrás de ésta: descenso de pozos estratégicos, baja de precios a nivel internacional ocasionados por el exceso de oferta, etcétera. A pesar de las medidas tomadas por Petróleos Mexicanos y el gobierno Federal en concreto para subsanar la retardada situación del mercado petrolero se pronostica un escenario a la baja en cuanto a producción para los dos años subsecuentes. Tanto las medidas internas de Pemex como la llamada Reforma Energética no podrán tener resultados tan inmediatos.

Un factor verdaderamente notable detrás de la baja en los ingresos petroleros es precisamente el precio del crudo en los mercados internacionales. Desde 2015 el precio por barril de la mezcla mexicana se encuentra entre 30 y 60 USD lo cual no se compara a los 100 USD por barril que se obtenía en años anteriores. Además del precio se agrava más la situación de la mezcla mexicana frente a la tendencia del fracking en Estado Unidos de Norteamérica, México se ha consolidado en la industria petrolera sin recurrir a estas prácticas lo que lo pone en desventaja competitiva.

Otro aspecto importante para entender la situación de México con respecto a sus ingresos petroleros es precisamente las reservas petroleras probadas. México (2017) cuenta con 8.560 millones de barriles. A la tasa de extracción al 2017 se espera que, de no encontrarse nuevos yacimientos, sólo quedaría crudo para satisfacer la demanda de los siguientes once años.

III.2.2 Ingresos no petroleros

Los ingresos no petroleros se componen de los ingresos no petroleros del Gobierno Federal el cual se subdivide en Ingresos tributarios no petroleros e ingresos no tributarios no petroleros, así como los ingresos de organismos de control presupuestario directo y empresas productivas del Estado, en cuyo caso es únicamente CFE.

Cuadro 3.2.2

Año	Ingresos no petroleros	Ingresos no petroleros del Gobierno Federal	Ingresos tributarios no petroleros	Ingresos no tributarios no petroleros	Organismos de control presupuestario directo	Empresa productiva del estado (CFE)
2010	1,933,548	1,438,555	1,260,425	178,130	227,049	267,944
2011	2,026,541	1,470,934	1,294,054	176,880	255,537	300,070
2012	2,128,123	1,529,249	1,314,440	214,809	274,300	324,575
2013	2,455,928	1,842,024	1,561,752	280,272	279,761	334,144
2014	2,761,892	2,107,645	1,807,814	299,831	298,121	356,126
2015	3,423,556	2,765,647	2,361,234	404,413	314,141	343,769
2016	4,056,382	3,263,140	2,715,998	547,142	328,904	464,339
2017	4,120,458	3,400,724	2,855,057	545,667	361,850	357,884

Fuente: elaboración propia con datos de SHCP <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>

Los Ingresos Tributarios registraron entre 2010 y 2017, mostraron un crecimiento importante al pasar de 1 billón 260 mil 425 Mmdp en 2010 a de 2 billones 855 mil 057 Mmdp, lo cual implicó un incremento de los ingresos de poco más del doble.

“Es de destacar que los ingresos aceleraron su crecimiento a partir del año 2013, en el cual se aprobó la Reforma Hacendaria”,⁵⁸ a raíz de esa reforma los ingresos se incrementaron en un 82.89%

Dentro de los ingresos tributarios no petroleros los impuestos más importantes son el impuesto sobre la renta (ISR), el impuesto al valor agregado (IVA), el impuesto empresarial (IETU). Éstos impuestos generan más del 95% del monto total por concepto de ingresos tributarios. Los ingresos tributarios se componen de todos los impuestos y de las

⁵⁸ “Análisis del Paquete Económico 2018 en materia de Finanzas Públicas”, Recuperado de <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2017/cefp0272017.pdf>

contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o pago. Los ingresos tributarios no petroleros son los ingresos tributarios menos los recursos obtenidos por concepto de impuestos a la producción y extracción de hidrocarburos. Están compuestos de la eliminación de Gasolinas, diésel para combustión automotriz e impuesto a los rendimientos petroleros.

III.3 Gasto Público

El gasto público es un instrumento de la política económica, que representa la cantidad de recursos que el sector público emplea principalmente para satisfacer los servicios públicos de la sociedad.

La definición más general sobre el gasto público consiste en:

- El gasto hecho por los departamentos gubernamentales en bienes y servicios, directamente a través de subsidios.
- Los pagos gubernamentales para el bienestar o para beneficios de la seguridad social, intereses por concepto de la deuda y otros pagos de transferencias.
- Los gastos de capital realizados por las empresas públicas.⁵⁹

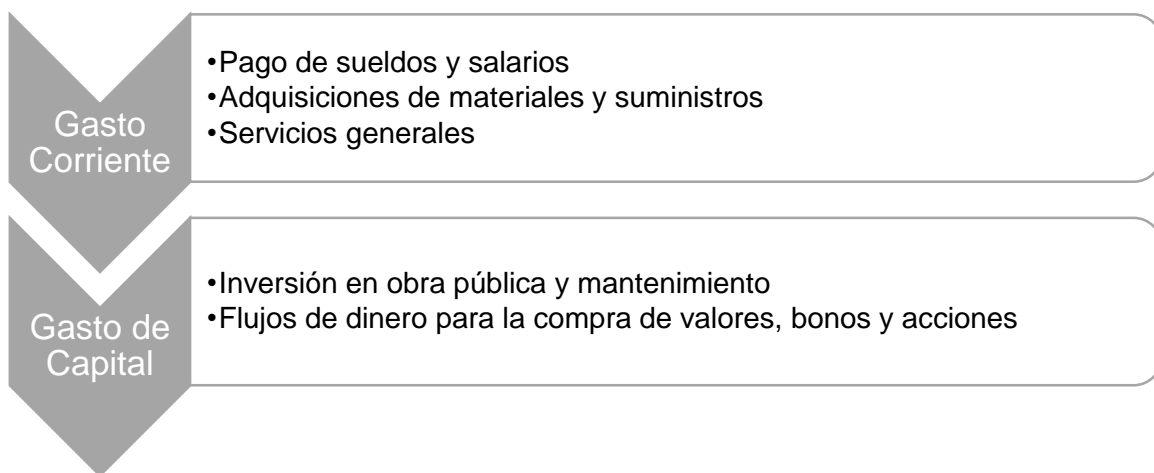
III.3.1 Clasificación Económica del Gasto

Esta clasificación resulta funcional ya que permite identificar la naturaleza y objeto del gasto, una de las principales funciones es la referencia del impacto y la influencia que el gasto público ejerce sobre el desarrollo económico de un país, así como en qué sectores contribuye y a que escala.

⁵⁹ Ayala Espino, José (2001). *Economía del sector público mexicano*, UNAM, Facultad de Economía, México.

- Gasto corriente: aquel a que se encarga de cubrir todos aquellos gastos administrativos, tales como la justicia, intereses provenientes de la deuda pública, así como sueldos y salarios del factor trabajo, por adquisición de bienes y servicios, además de gastos para fomentar el nivel cultural de la población.
- Gasto de capital: aquel que se hace con la finalidad de cubrir algunos tipos de inversión que el sector privado no puede realizar, debido a que son actividades de carácter social o comunitario, o para la promoción de alguna actividad económica. Este gasto se lleva a cabo en diversos sectores tales como comunicaciones y transportes, energéticos, agricultura, industria, defensa, educación y bienestar social, entre otros.

Figura 3.3.1



Fuente: Gutiérrez Lara, Abelardo Aníbal (2013), *Las Finanzas Públicas en México Retos y Características de una reforma*, UNAM, México

En términos generales, la política de gasto público debe contribuir a la estabilidad y crecimiento económico, manteniendo un equilibrio entre sus ingresos y egresos. Además, debe contribuir a mejorar la distribución del ingreso mediante programas específicos para los grupos de población más vulnerables para que puedan acceder a servicios de salud, educación, nutrición y una remuneración digna. Asimismo debe encaminarse a realizar

obras de infraestructura para impulsar y promover las distintas actividades productivas que consoliden un desarrollo nacional y regional más armónico y equilibrado.⁶⁰

Para el estudio de la presente tesis dividiremos el gasto en programable y no programable, el primero atiende al cumplimiento de las obligaciones y apoyos, tales como la deuda pública, participaciones a Entidades Federativas y Municipios entre otros; mientras que el segundo es el que afronta la operación de las instituciones gubernamentales para que estas puedan cumplir con los servicios correspondientes a educación, salud, infraestructura como carreteras entre otros.

Cuadro 3.3.2

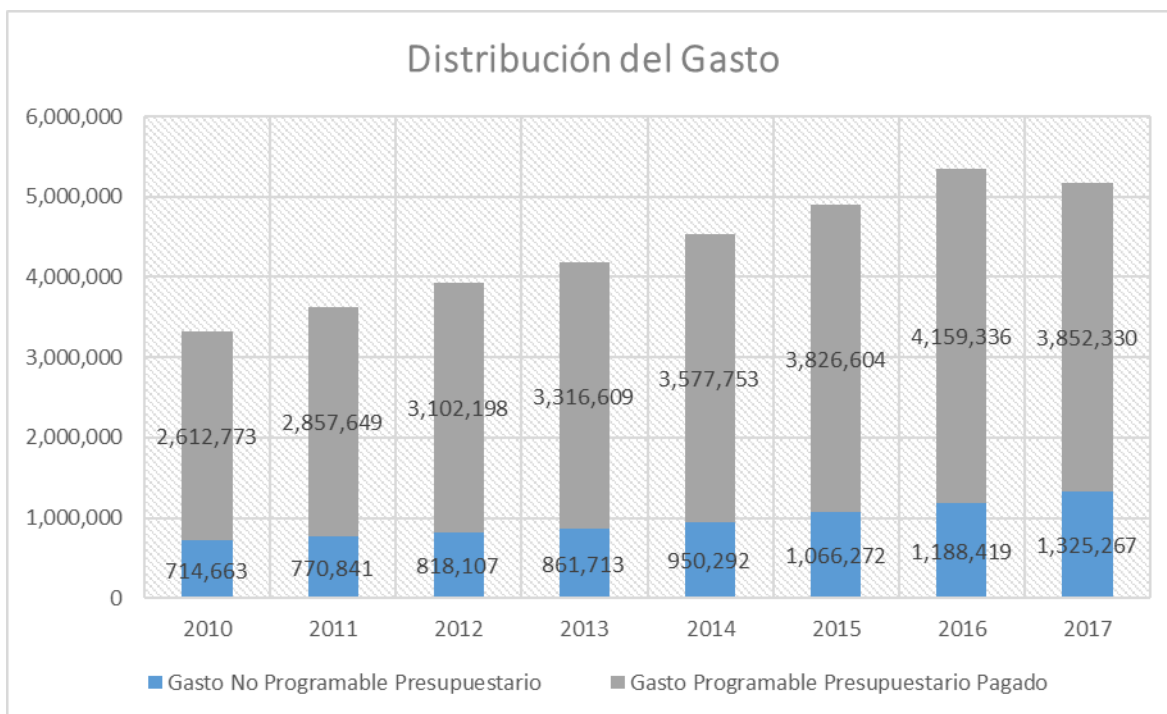
Año	Gasto No Programable Presupuestario	Gasto Programable Presupuestario Pagado
2010	714,663	2,612,773
2011	770,841	2,857,649
2012	818,107	3,102,198
2013	861,713	3,316,609
2014	950,292	3,577,753
2015	1,066,272	3,826,604
2016	1,188,419	4,159,336
2017	1,325,267	3,852,330

Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>

Como se observa en el cuadro 3.3.2, el gasto programable paso de representar 714 mil millones de pesos en 2010, a 1.325 billones de pesos (Bdp) en 2017, lo cual representó un incremento de un 85.44%; por otra parte, el gasto programable represento un incremento de 47.44%, ya que en 2010 el gasto represento 2.612 Bdp, mientras que para 2017 la cifra paso a ser 3.852 Bdp.

⁶⁰ Gutiérrez Lara, Abelardo Aníbal (2013), *Las Finanzas Publicas en México Retos y Características de una reforma*, UNAM, México

Figura 3.3.3



Fuente: elaboración propia con datos de SHCP <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>

III.4 Déficit y Deuda Pública

Dentro de las finanzas públicas cuando los ingresos públicos que se perciben resultan insuficientes para cubrir el total del gasto público se dice que se origina un déficit.

Cuando esto pasa, es decir, que los ingresos no son suficientes, se recurre a la Deuda Pública, la cual se determina como la suma de las obligaciones insolutas a cargo del sector público, derivadas de la celebración de empréstitos sobre el crédito de la nación.⁶¹

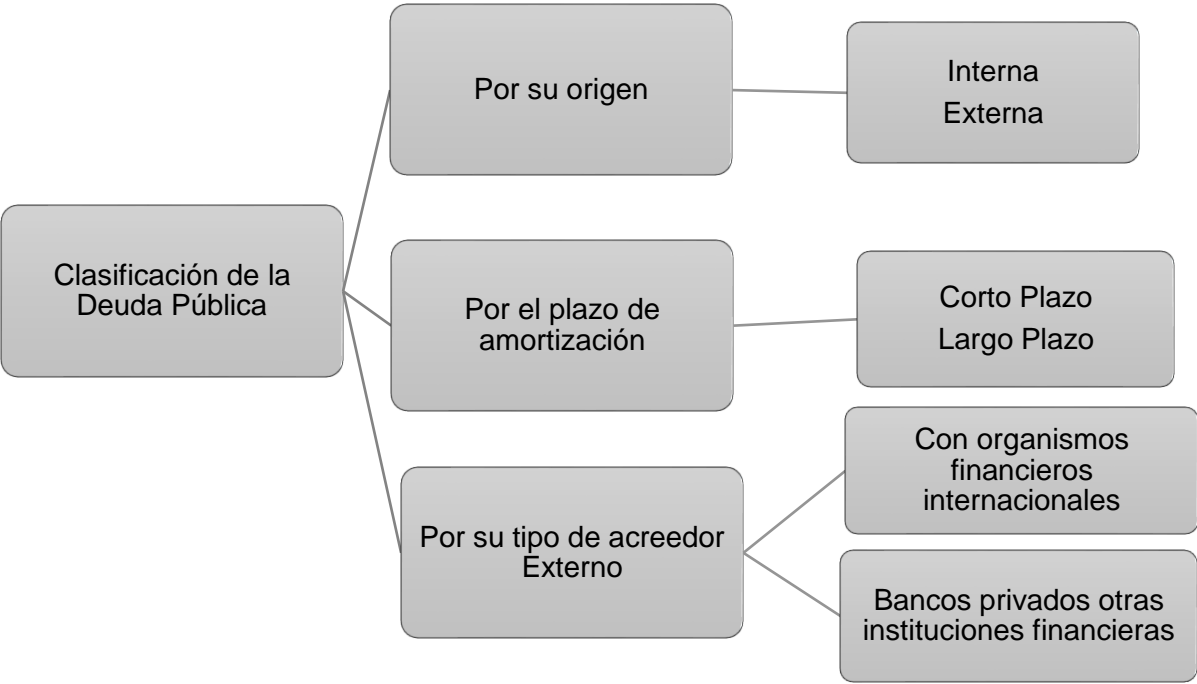
Y es que la Deuda Pública, sirve para reparar los desequilibrios que se dan dentro de las finanzas públicas entre los ingresos y el gasto, es por eso que resulta de vital importancia un buen manejo de la deuda, ya que esta puede funcionar como un instrumento contra cíclico de política económica.

⁶¹Análisis y Evolución de la Deuda Pública (2016). Recuperado de <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2016/junio/notacefp0122016.pdf>

Como por ejemplo con la finalidad de incentivar el crecimiento económico del país, en un periodo de bajo crecimiento, como sucedió con la crisis del 2009; o bien para minimizar los efectos derivados de factores externos (tales como los aumentos en las tasas de interés y/o las variaciones en el precio del petróleo y el tipo de cambio).⁶²

A continuación, se presenta el cuadro 3.4 el cual describe brevemente la denominada clasificación de la deuda y sus componentes de los cuales nosotros haremos un mayor énfasis en la deuda interna y externa.

Figura 3.4



Fuente: elaboración con datos de la SHCP <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>

⁶² *Deuda Pública en México 2010-2016* (2017). Recuperado de <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2017/notacefp0102017.pdf>

III.4.1 Deuda Pública Interna y Deuda Pública Externa

La deuda pública interna es aquella que como su nombre lo dice se origina en el interior, es decir, se desarrolla dentro del interior del país a través de residentes del mismo, esta puede denominarse tanto en moneda nacional como en moneda extranjera, un punto particular a destacar es que a diferencia de la deuda externa esta al pagarse no necesariamente implica una salida de fondos del país.

La deuda pública interna está compuesta de la siguiente manera:

1. Valores Gubernamentales: son los títulos de deuda que emite el Gobierno Federal a través del Banco de México, entre los cuales podemos encontrar Cetes, Bonos, Udibonos etc.
2. Fondo de Ahorro del Sistema de Ahorro para el Retiro: son las captaciones de recursos recibidas de las aportaciones para el retiro de los trabajadores.
3. Deuda asumida: representa la deuda que mantienen las entidades liquidadas o fusionadas asumidas por el Gobierno Federal.
4. Otros: son los pasivos que contrata el Gobierno Federal y que nada tienen que ver con los antes mencionados.

La deuda pública externa representa la deuda que mantiene el sector público, con acreedores extranjeros, esta se paga en el exterior y puede ser tanto en moneda nacional como en moneda extranjera, este si implica una salida de fondos del país

La deuda pública externa se encuentra compuesta de la siguiente manera:

1. Colocaciones públicas en los mercados internacionales: estas representan las emisiones de bonos públicos, pagares a mediano plazo y papel comercial.
2. Financiamientos de los Organismos Financieros Internacionales: tales como el Banco Interamericano de Desarrollo entre otros.
3. Recursos obtenidos en forma directa a través de la Banca Comercial Internacional

4. Créditos bilaterales: representan préstamos que se dan entre gobiernos y sus bancos oficiales
5. Deuda asumida: es la misma que para la deuda interna.
6. Deuda reestructurada: implica aquellos financiamientos que se ha negociado en diversos programas con la finalidad de reducir el saldo de la deuda, así como su servicio.

En resumen, podemos decir que la deuda pública tiene como algunas de sus funciones:

- Canalizar recursos para uso productivo de áreas que tienen excedentes hacia aquellas que no los tienen.
- Incrementar los recursos productivos mediante la utilización de mecanismos financieros de ahorro e inversión.
- Incrementar la capacidad productiva por medio del financiamiento a todos los sectores económicos.
- Manejo de la oferta monetaria por medio de operaciones de mercado.

III.4.2 Evolución de la Deuda del Sector Público

Como se ha mencionado es importante una buena implementación de una estrategia de deuda que permita hacer posible planificar y negociar las mejores opciones disponibles de financiamiento, que permitan el correcto desarrollo económico, social y administrativo.

La deuda del Gobierno Mexicano ha observado un crecimiento importante en los últimos años, debido a diversos factores económicos que han llevado a la necesidad de cubrir el déficit presupuestario a través del financiamiento.⁶³

⁶³ *Deuda Pública en México 2010-2016* (2017). Recuperado de <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2017/notacefp0102017.pdf>

Como se menciona anteriormente, la deuda interna se encuentra conformada por un conjunto de obligaciones contraídas por el gobierno federal, estas pueden ser a través de diversos instrumentos, todos contraídos en moneda nacional.

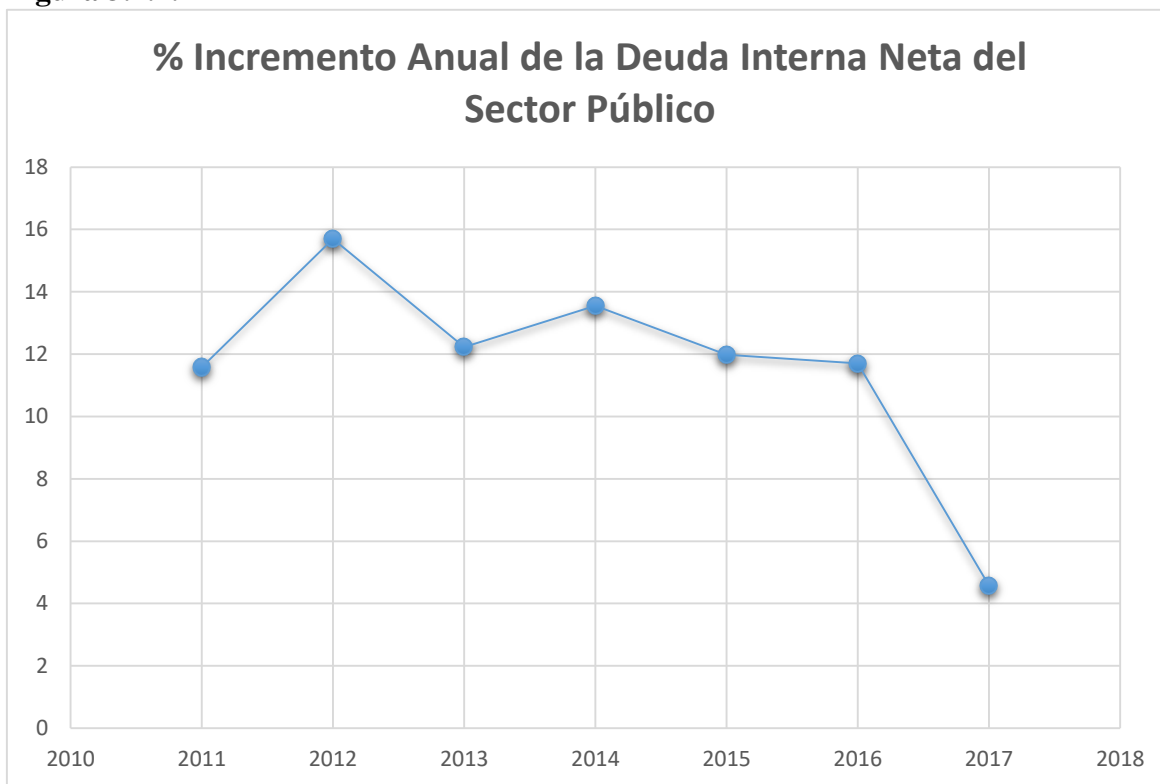
Cuadro 3.4.2

Año	Deuda Interna Neta del Sector Público
2010	\$2,920,348.30
2011	\$3,258,479.50
2012	\$3,769,999.10
2013	\$4,230,924.90
2014	\$4,804,250.20
2015	\$5,379,857.10
2016	\$6,009,403.10
2017	\$6,284,707.00

Fuente: elaboración propia con datos de SHCP <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>

Durante el 2010 la deuda interna ascendió a 2.920 billones de pesos, mientras que para el 2017 la deuda representaba 6.284 (Bdp), lo cual implicó un crecimiento de 3.364 (Bdp) en un lapso de 8 años es decir un crecimiento promedio anual de 480 Mmp.

Figura 3.4.2.1



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI <http://www.inegi.org.mx/default.aspx>

En la gráfica anterior podemos ver como ese incremento se mantuvo entre el 11 y el 15 por ciento anual de 2010 al 2016, mientras que para el año 2017 mostro una tendencia más bien a la baja con apenas un 4%, esto podría explicarse a razón de que durante el 2016 se registró un mayor incremento en el ahorro proveniente de CFE, así como de los Organismos y Empresas, lo que permitió amortiguar el incremento de la deuda.

Sin embargo, no hay que dejar de lado que una de las principales causas de la existencia de la deuda y su aumento se debe en la insuficiencia del ahorro interno, esto derivó en la necesidad de una instrumentación de política económica que atrajera fondos por medio del aumento en las tasas de interés.

Definamos así al ahorro corriente del sector público como el resultado de la diferencia de los ingresos públicos y los egresos públicos si es que este tiene un valor positivo.

Cuadro 3.4.2.2

Ahorro Corriente del Sector Público								
Año	Pemex	Organismos y empresas	Resto de entidades	CFE	LFC	IMSS	ISSSTE	TOTAL AHORRO
2010	208,413	280,218	71,805	32,750	0	4,416	34,639	560,436
2011	226,494	299,042	72,548	47,063	0	-681	26,167	598,084
2012	272,596	361,678	89,083	36,006	0	23,580	29,497	723,357
2013	294,091	386,850	92,758	39,709	0	19,524	33,525	773,699
2014	222,226	340,312	118,085	72,015	0	14,490	31,580	680,623
2015	156,471	267,836	111,364	65,705	0	15,254	30,406	535,671
2016	195,104	444,315	249,211	196,972	0	23,851	28,388	888,629
2017	99,413	220,298	120,886	64,153	0	30,838	25,894	440,597

Fuente: elaboración propia con datos de SHCP <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>

Y es que como se observa en el cuadro anterior el ahorro del sector público durante el periodo de estudio, ha tenido una variación importante, ya que para el 2017 hay una reducción del total del ahorro de 119,839 millones de pesos con respecto al 2010.

Dentro de los organismos que representan este ahorro podemos observar que Pemex es uno de los que presenta una gran caída ya que durante 2010 el ahorro que mantenía era de 208 Mmp, mientras que para 2017 apenas representaba 99 Mmp, es decir una caída del ahorro de 109 Mmp. Lo anterior podemos relacionarlo a razón de que de 2010 a 2013 el precio de la mezcla mexicana creció en un orden de casi 30 dólares por barril, mientras que para 2014 comienza el declive de los precios del petróleo afectando así los ingresos y por tanto el ahorro, lo que deriva en un incremento de la deuda para cubrir la parte del ahorro.⁶⁴

⁶⁴ Véase Anexo de Graficas de la Evolución del Ahorro del Sector Público en México 2010-2017

Por otro lado, el IMSS, para el 2010 apenas tenía un ahorro de 4,416 Mmp, mientras que para 2011 tuvo un saldo negativo, es decir, que el gasto en este año fue mayor para esa institución que el ingreso que se contrajo de la misma. Cabe mencionar que CFE y las entidades federativas son las que han amortiguado esta caída año con año.

En cuanto a la deuda externa, este si implica una salida de fondos a diferencia de la deuda interna y puede ser en moneda nacional o extranjera.

Cuadro 3.4.2.2

Año	Deuda Externa Neta del Sector Público
2010	\$1,318,956.66
2011	\$1,628,800.00
2012	\$1,635,700.00
2013	\$1,758,000.00
2014	\$2,173,300.00
2015	\$2,791,100.00
2016	\$3,752,100.00
2017	\$3,387,900.00

Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP. <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>

Como se observa en el siguiente cuadro la deuda paso de representar 1,318 Mmp en el 2010, mientras que para el 2017 era ya de 3,387 Mmp, es decir, se incrementó la deuda externa en 2,068 Mmp.

Un factor importante a tomar en cuenta para el incremento de la deuda externa es el dólar, y es que el peso ha sufrido una importante depreciación; para el 2010 el tipo de cambio se encontraba en \$12.6 pesos respecto a 1 dólar, mientras que para el 2017 el tipo de cambio fue de \$18.7, es decir que se registró una depreciación del 48.41% en esos siete años, tal y como se observa en el cuadro 3.4.2.3.

Cuadro 3.4.2.3

Año	Tipo de Cambio Pesos a Dólares
2010	12.60
2011	11.90
2012	13.20
2013	12.70
2014	13.10
2015	15.60
2016	18.30
2017	18.70

Fuente: elaboración propia con datos de la SChP. <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>

Capítulo IV Situación a Nivel Internacional de los Precios del Petróleo

IV.1 Contexto histórico del entorno económico externo y su influencia en los precios del petróleo

Analizando el contexto histórico a partir de 2008 durante la crisis financiera en EE.UU. los precios del petróleo internacional reportaron un repunte, esto debido a la amenaza impuesta por Libia de cortar su producción de crudo, además de las tensiones entre Israel e Irán las que después desembocarían en una guerra, sin embargo a partir del verano de 2008 los precios del petróleo comenzaron a caer nuevamente, esto como consecuencia de la crisis económica a nivel mundial, además del anuncio de EE.UU. sobre la posibilidad de eliminar la prohibición de la extracción de crudo.⁶⁵

Para principios de 2009 las tensiones suscitadas en la franja de Gaza dieron como consecuencia que el precio del petróleo repuntara ligeramente, sin embargo, no fue suficiente para alcanzar los niveles presentados en 2008.

Durante el primer semestre de 2010 continuó la recuperación de la economía global. Ello como resultado de un crecimiento moderado en la mayoría de las economías industrializadas y a una expansión mucho más fuerte en algunos países emergentes, principalmente en Asia y América Latina. Se espera que la recuperación económica continúe en la segunda mitad de 2010 y en 2011 principalmente sustentada en una expansión de la demanda interna privada en los Estados Unidos y a que continúe la expansión en los países emergentes.⁶⁶

Sin embargo, para el 2011 de nueva cuenta las tensiones que se presentaban dentro de países como Egipto, Libia, Yemen y Bahreín provocaron un repentino crecimiento de los precios del petróleo, en particular la guerra civil que se desato en Libia.

⁶⁵ Anexo A.2 Causas de la desaceleración en economías emergentes

⁶⁶ Criterios Generales de Política Económica (2011). SHCP.

http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2011.pdf

Para 2012 se los precios del petróleo nuevamente muestran un pico, esto debido a los anuncios de Irán acerca de cerrar el estrecho de Ormuz, en respuesta a las penalizaciones impuestas por EE.UU. por el programa nuclear Iraní; para agosto del mismo año el conflicto bélico en Siria fue otro factor que también hizo subir los precios del petróleo.

En el 2013 nuevamente se registra otro incremento esto a razón de los conflictos internos en Egipto; sería durante junio de 2014 cuando se registra el último incremento esto a raíz del auge del Estado Islámico y posteriormente Siria.

Durante el 2015 el incremento de la explotación del petróleo en EE. UU, así como el aumento de la producción petrolera en los países pertenecientes a la OPEP; la desaceleración de los mercados en Europa y Asia, adicional a otros factores, precipitaron la caída drástica de los precios del petróleo.

Por otra parte, las economías emergentes continuaron perdiendo dinamismo a finales de 2015 y durante la primera mitad de 2016. En general, esta pérdida de dinamismo fue resultado de la desaceleración de la economía china y la caída en los precios de las materias primas.⁶⁷ Lo cual se tradujo en una constante caída en los precios internacionales del petróleo, sin embargo para los primeros meses de 2016 hubo un repunte, el cual se vería afectado posteriormente por la noticia referente a la salida de Reino Unido de la Unión Europea.

El precio del petróleo ha registrado un comportamiento volátil ante el desequilibrio entre la oferta y demanda de crudo a nivel global. Después de alcanzar, en los primeros meses de 2016, su nivel más bajo desde el 2003, el precio ha presentado una recuperación importante, derivada de las revisiones al alza de la demanda global, numerosos recortes no planeados en la producción, la menor producción de Estados Unidos; y más recientemente, la creciente expectativa sobre un acuerdo para congelar la producción de los

⁶⁷ Criterios Generales de Política Económica (2017). SHCP.
http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2017.pdf

miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y Rusia en su reunión extraoficial de septiembre.

Por último, los precios del petróleo han registrado un comportamiento estable durante el 2017, tras haberse recuperado en la segunda mitad de 2016. Esto se debe principalmente a las acciones de los miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), quienes se han apegado al acuerdo de recorte de producción de crudo. La dinámica también estuvo apoyada por las importantes disminuciones registradas en los inventarios de crudo en EEUU, así como por la inclusión de Nigeria al acuerdo de la OPEP y una reducción adicional en las exportaciones de crudo por parte de Arabia Saudita.⁶⁸

Economía mundial en términos generales

La economía global sigue estancada en un prolongado periodo de lento crecimiento económico y un menguante comercio internacional. Desde 2012, el producto mundial bruto se ha expandido a un promedio anual de 2.5 por ciento, cifra significativamente más baja que el 3.4 por ciento observado en la década anterior a la crisis financiera. En 2016, crecimiento tanto en el producto mundial bruto como en comercio mundial cayeron a los números más bajos desde la gran recesión. Los precios bajos en materias primas han exacerbado ambos factores en muchos países exportadores de materias de primas desde mediados de 2014, todo eso mientras conflictos y tensiones geopolíticas continúan haciendo contraste en las proyecciones económicas de varias zonas del globo.

El producto mundial bruto continúa teniendo un crecimiento mínimo en 2017, con esta modesta recuperación más que un indicador de estabilización económica es una clara señal de la robusta y sostenida demanda global.

Las economías en transición (entre ellas México) se expandieron un 1.4 por ciento en 2017, seguidas de dos años consecutivos de declive. Dados las conexiones tan cercanas entre

⁶⁸ Criterios Generales de Política Económica (2011). SHCP.
http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2018.pdf

demanda, inversiones, comercio y productividad, este episodio de débil crecimiento global parecer perpetuarse a menos que los gobiernos trabajen en la construcción de políticas que fortalezcan la inversión y fomenten la recuperación de la productividad.

IV.2 Evolución de los precios del petróleo en el entorno global

Como se mencionó durante el 2010 la economía mundial se encontraba en proceso de recuperación, esto debido a la fuerte crisis financiera suscitada en los Estados Unidos durante el 2008, la cual causo un impacto negativo en la economía a nivel global, teniendo como uno de sus efectos principales una alta volatilidad en los precios de materias primas, entre ellas el petróleo.

Cuadro 4.2

Precio del Petróleo			
Año	PRECIO (USD/Bbl) WTI	PRECIO (USD/Bbl) BRENT	PRECIO (USD/Bbl) MME
2010	\$79.55	\$80.35	\$72.46
2011	\$95.05	\$110.88	\$101.13
2012	\$94.18	\$111.55	\$101.96
2013	\$98.02	\$108.68	\$98.44
2014	\$92.85	\$99.37	\$85.48
2015	\$48.80	\$53.57	\$43.29
2016	\$43.47	\$45.10	\$35.86
2017	\$52.64	\$55.67	\$46.36

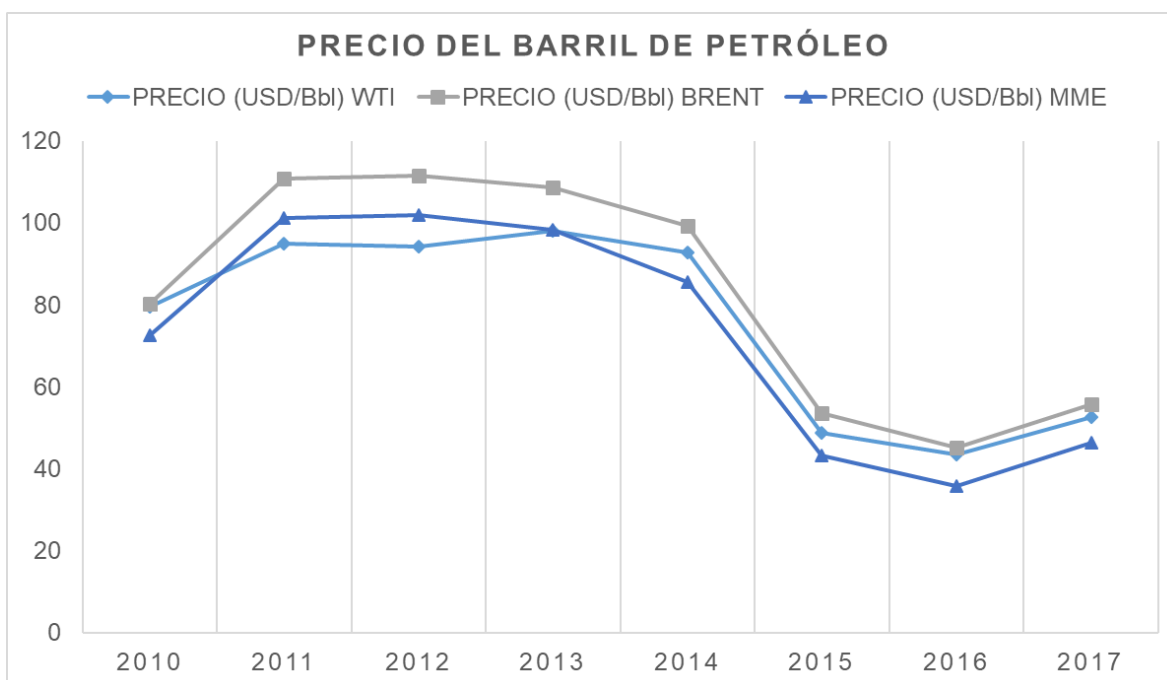
Fuente: elaboración propia con datos de SENER <https://www.gob.mx/sener>

En el cuadro anterior el precio del petróleo para el año 2010 se encontraba en promedio entre los 72.46 dólares por barril (dpb) esto para la mezcla mexicana (MME), los 79.55 dpb para el WTI y los 80.35 dpb para el Brent, sin embargo, para el año 2011 se observa un cambio significativo ya que el crecimiento observado fue de 28.67 dpb para la MME, de 15.5 dpb para la WTI y de 30.53 dpb para el Brent.

En el caso de México esto derivó en un impacto positivo para las finanzas públicas, ya que como se mencionó con anterioridad durante el año 2010 y hasta el 2014 los ingresos petroleros representaban en promedio el 35% del total de ingresos percibidos por el sector público.

Sin embargo, a partir del año 2014 los precios del petróleo se vieron impactados de manera negativa, y es que al ser una materia prima con tanta volatilidad y dependencia del entorno económico internacional es de esperarse todas aquellas fluctuaciones.

Figura 4.2.1



Fuente elaboración propia con datos de SINEM

Como podemos ver en la Figura 4.2.1 el precio del barril de petróleo para las diferentes mezclas de referencia tiene una tendencia alcista a partir del 2011, año en el que se originaron importantes sucesos tales como el crecimiento del consumo energético en China, el cual representó el 71%⁶⁹, los sucesos sociales y políticos originados en Medio Oriente y el norte de África, por lo que México se benefició por la caída en la producción de Libia, ya que el

⁶⁹ Carcar, Santiago. (2012). *El petróleo alcanzó en 2011 el precio más alto en siglo y medio en términos reales* https://elpais.com/economia/2012/09/11/actualidad/1347395469_469519.html

petróleo mexicano resulta similar al producido en dicho país, situación que afectó la oferta petrolera en África.

Otro factor importante a considerar es el hecho de la demanda y la oferta la cual, también jugó un papel importante en el alza de los precios esto a razón de que la demanda para 2011 fue ligeramente más alta provocando presiones al alza.

Durante el año 2012 los precios del petróleo mantuvieron diversas fluctuaciones, debido a diversos conflictos generados en Medio Oriente, lo cual tuvo como consecuencia la disminución de la oferta de petróleo.

“A partir de entonces, el precio ha tenido fluctuaciones a la baja y a la alza como resultado de, por un lado, una menor actividad económica global y, por otro, el embargo comercial a Irán y problemas de producción en el Mar del Norte”.⁷⁰

Un punto importante que destaca es el hecho de la diferencia tan marcada entre el precio de la mezcla mexicana y la WTI se debió a los problemas en la infraestructura para la comercialización de la última, lo que representó un 8.26% menos en el precio de la WTI respecto al precio de la Mezcla Mexicana, mientras que esta última respecto al Brent mantuvo su precio abajo en un 9.40%.

Durante el 2013 el entorno económico no fue tan agradable, ya que nuevamente el panorama económico, así como financiero global se mostraba más complejo, esto se da ya que se extendió una desaceleración de la actividad económica en economías avanzadas y emergentes, esto no era nuevo ya se veía desde el 2012 en economías como la China. Esta desaceleración en los países emergentes se produjo principalmente por la reducción en las exportaciones de materias primas como resultado de la disminución de la demanda mundial de las mismas.

⁷⁰ Criterios Generales de Política Económica. (2013). SHCP
http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2013.pdf

“En particular, resaltan los problemas económicos recientes de la India. Su crecimiento se ha reducido en aproximadamente la mitad en los últimos tres años. Por su parte, el déficit de cuenta corriente representó 5.1 por ciento del PIB en el primer trimestre de 2013. Además, las autoridades de la India impusieron controles de capital, lo que ha provocado incertidumbre e importantes salidas de capital y una significativa depreciación de la rupia con respecto al dólar.”⁷¹

En el caso de China, desde el inicio del período del Premier Li Keqiang en marzo de 2013, el gobierno ha anunciado medidas de política para fortalecer la demanda interna y así reducir su dependencia del sector externo, principalmente a través de reformas estructurales. El 24 de julio de 2013, el Consejo de Estado de la República Popular China anunció que suspendería el impuesto al valor agregado y el impuesto sobre las ventas para pequeñas empresas con ventas mensuales menores a 3,226 dólares mensuales a partir del 1 de agosto, con el propósito de fomentar el empleo.

A partir de los últimos meses del 2013 y parte del 2014 los precios de las materias primas se han mantenido volátiles en principio el último mes del 2013 los precios del petróleo mostraron una alza, debido a las interrupciones de suministro en Libia, sin embargo para el 2014 se observa una baja en los precios del petróleo como se puede ver en la Figura 4.2.1, a partir de ese año comenzó el declive en dicha materia prima, esto como consecuencia en parte por la disminución en Irak de los conflictos, así como por la apertura de nuevos puertos en Libia.

Para principios de 2014 hubo un crecimiento variado dentro de las economías emergentes, como por ejemplo las economías asiáticas a partir del segundo trimestre fue que comenzaron a recuperarse, principalmente destaca el caso de China, país que aumento la inversión extranjera a través de estímulos fiscales teniendo como consecuencia el aumento de la

⁷¹ Criterios Generales de Política Económica. (2014). SHCP
http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2014.pdf

demanda de otras economías emergentes. De la misma forma paso con la India. Pero para las economías latinoamericanas en este caso han perdido terreno.

En el caso de Latinoamérica se vio afectada por la desaceleración proveniente de Estados Unidos lo que provocó una caída en las exportaciones, adicional a la disminución de la demanda de materias primas por parte de China, teniendo como consecuencia una disminución de los precios de las mismas.

Como mencionamos el petróleo es una materia prima con alta volatilidad y es que para junio de 2014 los precios de la misma se fueron estabilizando a la baja en parte debido a las menores preocupaciones provenientes de la interrupción de las exportaciones iraquí, al encontrarse sus principales reservas lejos de los conflictos bélicos.

Como se observa en la Figura 4.2.1 el precio del petróleo durante el 2015 muestra una caída aun mayor a la que se veía durante el 2014, esto de nueva cuenta debido a la disminución de la demanda de materias primas por parte de Estados Unidos y la desaceleración de China, además del constante incremento en la sobreoferta de petróleo a nivel mundial, en parte por el importante crecimiento en la producción de petróleo en Estados Unidos, así como por el incremento de Arabia Saudita e Irak.

Durante julio de 2015, los precios del petróleo registraron otro fuerte descenso, atribuido a las implicaciones del acuerdo nuclear de Irán en el mercado petrolero, a la incertidumbre en torno a la crisis de la deuda griega, al nuevo récord de producción por parte de Arabia Saudita y a reportes poco alentadores de acumulación de inventarios y plataformas de perforación en operación en los Estados Unidos.⁷²

Como se menciona en el párrafo anterior la producción de Estados Unidos ha crecido a un ritmo acelerado, aunado al incremento de inventario de petróleo esto ha traído como consecuencia una importante caída en los precios del petróleo a nivel internacional, y es que,

⁷² Criterios Generales de Política Económica. (2016). SHCP
http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2016.pdf

también la decisión de la OPEP de seguir operando una producción de 30 Mmbd tampoco permite que los precios vayan en aumento.

En lo que respecta a la demanda, la expectativa de un débil consumo mundial de energéticos, dado un crecimiento económico global menor al esperado, presionó también a la baja los precios del petróleo.⁷³

El panorama de la oferta ha sido más incierto. Entre marzo y abril de 2015, se anticipaba una menor producción en Estados Unidos, fundamentalmente por la continua reducción en el número de plataformas de perforación en operación en dicho país desde principios de año, la cual se vio materializada a partir de abril. Asimismo, la intensificación de conflictos geopolíticos en el Medio Oriente y el Norte de África (principalmente en Irak, Libia y Yemen) provocó preocupaciones sobre posibles interrupciones en el suministro de crudo de la región. Entre mayo y junio, se observó una estabilización parcial de los precios, aunque se registró volatilidad, asociada a la incertidumbre en torno al acuerdo nuclear entre Irán y el grupo P5+1 y a la expectativa de que la posible salida de Grecia de la zona del euro repercutiera negativamente sobre la recuperación económica global.⁷⁴

Durante julio y agosto, los precios del petróleo registraron otro fuerte descenso, primordialmente por las implicaciones del acuerdo nuclear de Irán en el mercado petrolero, el nuevo récord de producción por parte de Arabia Saudita, los renovados temores de una desaceleración abrupta de la economía china, en parte por la incertidumbre generada por las fuertes caídas observadas en sus índices accionarios;⁶ y la decisión del gobierno chino de devaluar el renminbi. Asimismo, se publicaron en Estados Unidos incrementos en los inventarios de crudo y en las plataformas de perforación en operación, lo que aumentó la incertidumbre respecto a una mayor producción estadounidense a futuro.⁷⁵

⁷³ Criterios Generales de Política Económica. (2016). SHCP
http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2016.pdf

⁷⁴ Ibid., Criterios Generales de Política Económica. (2016). SHCP

⁷⁵ Ibid., Criterios Generales de Política Económica. (2016). SHCP

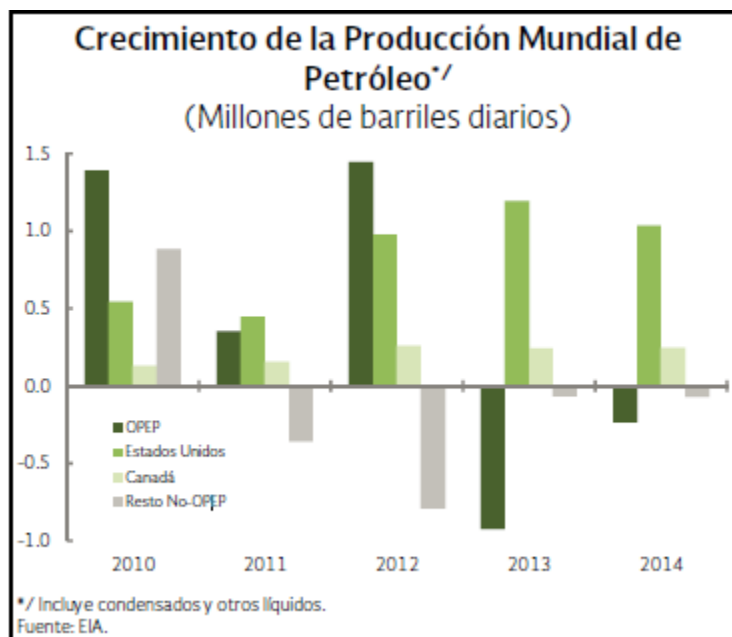
Para los primeros meses del año 2016 los precios del petróleo nuevamente se mostraron volátiles seguidos de la continua desaceleración de China, como ya se había visto desde 2014, además del hecho de otro nuevo factor, en este caso la salida de Reino Unido de la Unión Europea. Aunado a los desequilibrios provocados también debido a la oferta y demanda a nivel global, sin embargo, para mediados del mismo año el precio de dicha materia prima presentó una recuperación esto debido a revisiones en el alza de la demanda, así como la posibilidad de un acuerdo que redujera la producción de petróleo por parte de los países pertenecientes a la OPEP y Rusia.

A partir del 2017 se observó una ligera recuperación, esto principalmente se debió como se venía mencionando a las acciones emprendidas por los miembros de la OPEP, los cuales se alinearon con el acuerdo establecido para la reducción de producción de petróleo, además de las visibles disminuciones en los inventarios de los mismos en EE. UU. También se atribuye a la inclusión de Nigeria en el acuerdo establecido por la OPEP y la reducción de las exportaciones que mantenía Arabia Saudita. Por otro lado, los precios siguieron mostrando cierta tendencia a la baja debido al incremento en la producción de petróleo, elevados niveles de inventarios, así como el aumento en la producción de Libia, además del impacto en del huracán Harvey en EE. UU.

“Por el lado de la demanda, el consumo global promedio de enero a julio de 2014, situado en 91.0 millones de barriles diarios (Mmbd), se ha mantenido estable con respecto al consumo promedio estimado en 2013 (90.4 Mmbd). Siguiendo la tendencia de años anteriores, la demanda de petróleo por parte de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se ha mantenido constante. En tanto, el consumo de los países no miembros de la OCDE ha crecido moderadamente, impulsado por la mayor demanda proveniente de China.”⁷⁶

⁷⁶ Criterios Generales de Política Económica. (2015). SHCP
http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2015.pdf

IV.2.1 Análisis de los determinantes del precio de la mezcla mexicana

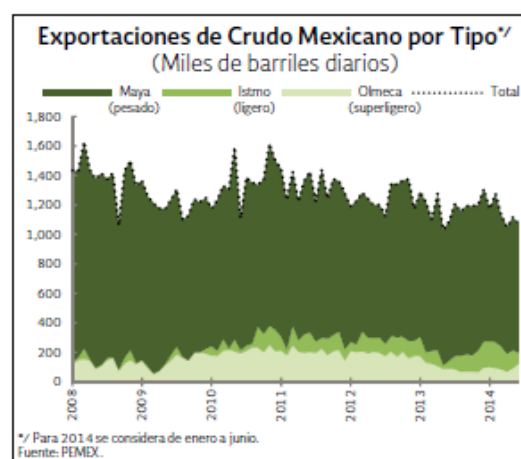
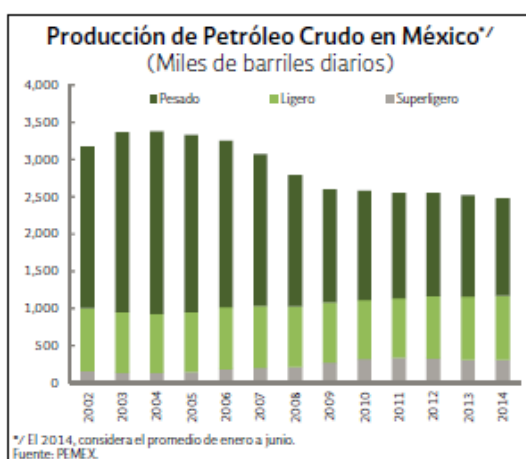


“La oferta mundial de petróleo ha crecido significativamente en los últimos cuatro años. Este crecimiento se atribuye al incremento en la producción de los países no miembros de la OPEP, en particular a la mayor producción de petróleo crudo no convencional de Estados Unidos y Canadá. En Estados Unidos, el aumento en la producción es resultado de los avances tecnológicos e incrementos de productividad en la extracción. En particular, este aumento en la oferta se atribuye al petróleo proveniente de los esquistos y se caracteriza por ser de tipo ligero. Asimismo, la mayoría de la producción se localiza en Texas y Dakota del Norte. Desde 2010, la oferta estadounidense de petróleo ha aumentado poco más de 50 por ciento, situándose en 8.4 MMbd en junio de 2014.”⁷⁷

Canadá también se ha visto beneficiado por la producción de petróleo crudo no convencional, proveniente de las arenas bituminosas que se encuentran en Alberta. No obstante, a diferencia de Estados Unidos, el crudo que se produce es de tipo pesado. Desde 2010, la oferta canadiense ha aumentado cerca de 30 por ciento, ubicándose en 4.4 MMbd en junio de 2014.

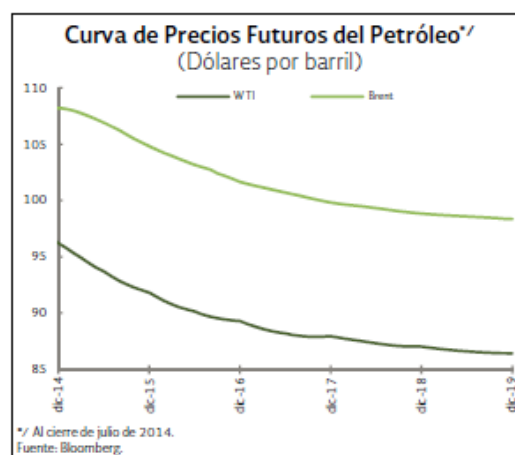
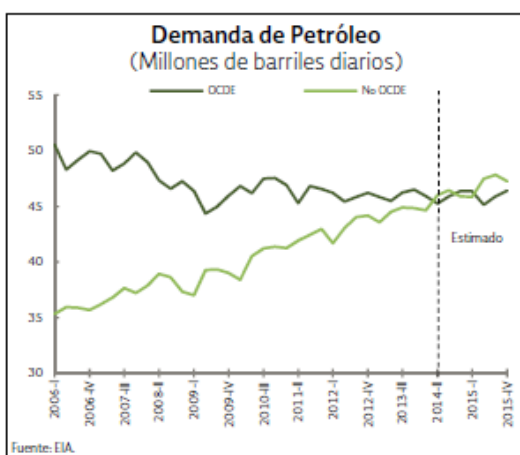
⁷⁷ Criterios Generales de Política Económica. (2015). SHCP
http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2015.pdf

El incremento en la producción en dichos países podría conducir en un futuro a desplazar la importación estadounidense de otras mezclas, tales como la mexicana, que se exporta principalmente a las refinerías de la costa del Golfo de Estados Unidos. Sin embargo, la falta de ductos de transporte impide que se materialice este escenario en el corto plazo. Por ejemplo, el crudo canadiense no se puede transportar en grandes cantidades, excepto al Medio Oeste de Estados Unidos, lo que produce cuellos de botella y conlleva a la acumulación de inventarios. Esta acumulación se concentra, primordialmente, en la región de Cushing, Oklahoma. En este punto de entrega se aglutina también el crudo estadounidense, y la infraestructura existente también resulta insuficiente para transportar el crudo de esta región a las refinerías de la costa del Golfo estadounidense.



La producción a nivel mundial se ha mantenido relativamente estable. El incremento en la producción de los países no miembros de la OPEP ha sido parcialmente compensado por una caída en la producción de petróleo de los países de la OPEP. Esto se debe a interrupciones en el suministro de crudo, principalmente de Libia, asociadas a conflictos geopolíticos. Otro factor que ha limitado su producción han sido las sanciones económicas impuestas a Irán en mayo de 2012, para la venta de petróleo debido a su programa nuclear. A pesar de que a finales de 2013 se relajaron algunas de estas sanciones a cambio de garantías sobre el programa nuclear de la nación, se espera que la recuperación de la producción iraní sea gradual.

Por su parte, la demanda de petróleo ha exhibido una ligera tendencia al alza en los últimos cuatro años y se prevé que se mantenga estable. El consumo de petróleo por parte de los países que integran la OCDE se ha mantenido constante. En tanto, la proveniente de los países no miembros de la OCDE ha ido en ascenso, principalmente por una mayor demanda proveniente de China. En el largo plazo, podría moderarse la demanda de petróleo si se llegara a materializar un escenario de mayor uso de energías renovables. Esto sucedería, igualmente, si se observa una sustitución del petróleo por combustibles alternativos, como el gas natural, no sólo en algunas economías desarrolladas sino a nivel mundial.



“En balance, la mayor producción de los países no miembros de la OPEP más que compensa la caída en de la producción de los países miembros, aumentado la oferta mundial de crudo en el largo plazo. Por otro lado, se anticipa que la demanda permanezca constante, incluso con cierto sesgo a la baja. Como resultado, se espera un exceso de oferta, que presionará a la baja el precio de la mezcla mexicana, al igual que el de los otros crudos de referencia en el largo plazo. Sin embargo, por las cuestiones de infraestructura estructurales previamente descritas en este recuadro, se prevé que sea en el mediano plazo cuando empiecen a decrecer de manera gradual los precios del petróleo. Las condiciones de oferta y demanda a futuro resultan consistentes con la trayectoria decreciente observada en los precios de los contratos

de futuros de los crudos de referencia internacionales (véase gráfica de curva de precios de futuros del petróleo).⁷⁸

Shocks de Oferta y Demanda

Se identifican dos tipos de Shocks uno es el de la demanda el cual tiene que ver con cualquier tipo de cambio en la política fiscal, monetaria, así como el desplazamiento del gasto en inversión por parte de las empresas privadas. Mientras del otro lado se encuentran los shocks de oferta los cuales tienen que ver con los cambios en la tecnología empleada, fluctuaciones en los precios de los insumos.

Tal es el caso de los precios del petróleo los cuales se ha visto afectados por parte de los shocks de oferta como se ha mencionado dentro del capítulo 4 de este trabajo en el punto 4.1 tanto las tensiones geopolíticas en Medio Oriente, las cuales amenazan la oferta del petróleo en el mercado, así como el incremento del avance tecnológico y empleo de nuevos métodos de extracción como el fracking, adicional a la integración de nuevos países al mercado petrolero han provocado dichos shocks que generando rápidos incrementos en los precios del petróleo así como rápidos descensos en los mismos.

Para 2015 el incremento de la producción petrolera de EE. UU., así como el incremento de países pertenecientes a la OPEP, aunado a la desaceleración de los mercados europeos y asiáticos trajo como consecuencia un shock de sobre oferta, provocando de nueva cuenta un descenso drástico de los precios del petróleo.

⁷⁸ Criterios Generales de Política Económica. (2015). SHCP
http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2015.pdf

Capítulo V Impacto de la Variación de los Precios del Petróleo en las Finanzas Públicas de México

Dentro de este capítulo se pretenden analizar las distintas variaciones y su relación con los ingresos, esto con la finalidad de determinar cómo estas variaciones afectan a las finanzas públicas, y es que como se ha mencionado en capítulos anteriores los ingresos petroleros se mantienen en estrecha relación con las finanzas públicas.

Como se ha mencionado en capítulos anteriores una de las causas de las variaciones de los precios del petróleo es la sobre oferta, así como una disminución en la demanda, sin embargo, existen otros factores además del ya mencionado que afecta a países que no precisamente pertenecen a la OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo), como es el caso de México, dentro de estas se encuentran:

- La demanda global: dentro de esta se cumple una regla básica la cual implica que un incremento en la demanda de dicho recurso podría generar un desabasto lo que desembocaría en un encarecimiento de la materia prima. Mientras que de otra forma si la oferta supera la demanda, el resultado sería un abaratamiento de dicho recurso. Y es que dicho esto Estados Unidos es nuestro principal comprador de dicho recurso, sin embargo, con el incremento de su producción de petróleo y prácticas como el fracking las cuales han resultado más rentables en cuestión económica mas no ambiental.
- La demanda futura de petróleo como activo: es decir, esta práctica toma posición cuando empresas adquieren petróleo para después venderlo a futuro a manera de un activo, por lo que puede implicar un incremento en la demanda, teniendo como consecuencia un incremento en el precio de dicha materia prima.
- Situación geopolítica de los países productores: este factor como se mencionó el en capitulo anterior, se puede deber a guerras tales como las suscitadas en Irán, Libia

etc., a crisis políticas, así como crisis ambientales, todos estos factores se encuentran altamente relacionados a los precios del petróleo.

Dentro de los efectos negativos derivados de la caída en los precios del petróleo fueron necesarios hacer ajustes al gasto público, siendo así como surgió para el 2015 el llamado “Presupuesto Base Cero” el cual tenía como principal objetivo realizar una evaluación de los programas sociales existentes, así como de las dependencias de gobierno para que estas se redujeran o fusionaran, esto como solución para evitar duplicidad de actividades y/o funciones.

Dentro de los recortes anunciados se encontraba uno al gasto público federal, el cual correspondía a un recorte a la Administración Pública Federal (APF), compuesto en parte 65% a gasto corriente y 35% a inversión. Algunos de los Programas presupuestarios (Pp) de subsidios afectados por este recorte –por mencionar solo algunos– fueron el Programa de Pensión para Adultos Mayores (PAM) y el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) en este momento operados por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).⁷⁹

Dentro de este nuevo proyecto de Base Cero, se incluyeron todos los ramos pertenecientes al gobierno federal, dejando fuera únicamente los ramos denominados Autónomos, además de los ramos que se consideran como “No Programables” debido que el Ejecutivo no cuenta con facultades sobre estos, sin embargo, el ramo 20 referente al Desarrollo Social, fue tomado en cuenta para incluirse dentro del enfoque Base Cero.

⁷⁹ *Reingeniería de los Programas Sociales operados por la Secretaría de Desarrollo Social.* (2016)
<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3603/DGAL-2016-10.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Del 2015 al 2016 los programas presupuestarios que integraban la Estructura Programática se redujeron de 31 a 24 programas.

Dentro del siguiente cuadro se muestra también los programas presupuestarios que tuvieron cambios dentro de la Estructura Programática

Clave 2015	Denominación 2015	Tipo de Cambio	Clave 2016	Denominación 2016
P002	Definición y conducción de la política del desarrollo social y comunitario, así como la participación social	Fusión	P002	Promoción y evaluación de la política de desarrollo social y comunitario, la
P005	Promoción e Instrumentación de la Participación para el Desarrollo Comunitario y la Cohesión Social			participación y la cohesión social
R009	Evaluación y estudios de los programas sociales			
R099	Cuotas, Apoyos y Aportaciones a Organismos Internacionales	Eliminación		N/A
S054	Programa de Opciones Productivas	Fusión	S017	Programa de Fomento a la Economía Social*
S070	Programa de Coinversión Social	Fusión	S070	Programa de Coinversión Social
F001	Fomento del desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil			
S072	PROSPERA Programa de Inclusión Social	Fusión	S072	PROSPERA Programa de Inclusión Social
S118	Programa de Apoyo Alimentario			
S216	Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias	Resectorización		Pp resectorizado al Ramo 15.- Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
U010	Programa de Compensación Social por la Suspensión Temporal de Pesca para contribuir a la Conservación de la Vaquita Marina	Resectorización		Pp resectorizado al Ramo 16.- Medio Ambiente y Recursos Naturales

Fuente: elaboración propia con base en el PEF 2016.

*Para configurar en su formato actual al Pp S017, el Pp S054 se fusionó con el Pp S017.- Programa de Fomento a la Economía Social del Ramo 10 (Economía).

A pesar de la reducción de dichos programas, como se observa en el capítulo 3, el incremento de la deuda no dejó de crecer, es decir la pregunta sería si con la implementación de dicho presupuesto realmente se logró el objetivo lo cual parece no ser así si se observan los números.

“Sería erróneo pensar que se operó el PBC de acuerdo a los estándares metodológicos. Lo único que hizo la SHCP fue recortes al presupuesto, pero no se hizo una reestructura de fondo, en donde se modificaran los parámetros de operación de los programas sociales y el gasto de las dependencias, expuso Alfredo Elizondo, coordinador del Programa de Iniciativas Estratégicas de GESOC y coordinador del Colectivo por un Presupuesto Sostenible.”

Cadena de Valor de Pemex

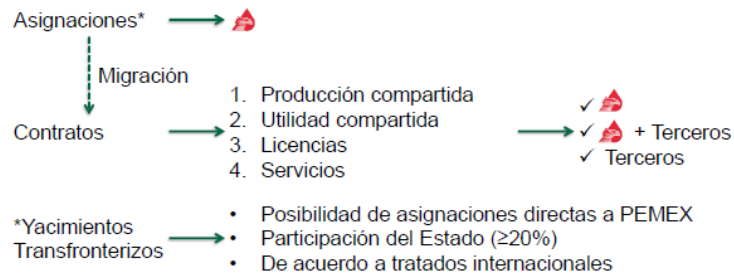


Fuente: Pemex en Breve, <http://www.pemex.com/acerca/Paginas/default.aspx>

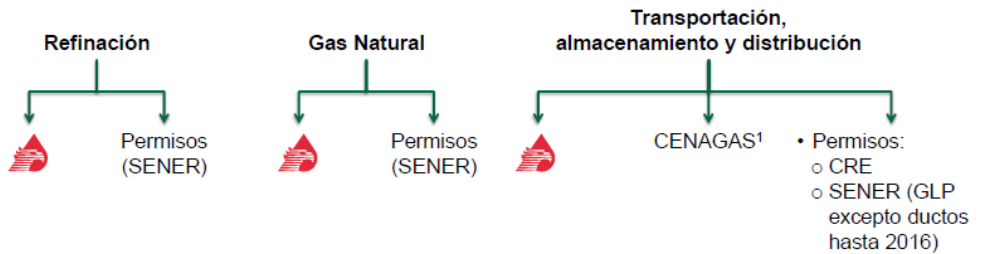
Un nuevo contexto en el sector energético en México



Exploración y Producción



Procesos industriales



www.pemex.com

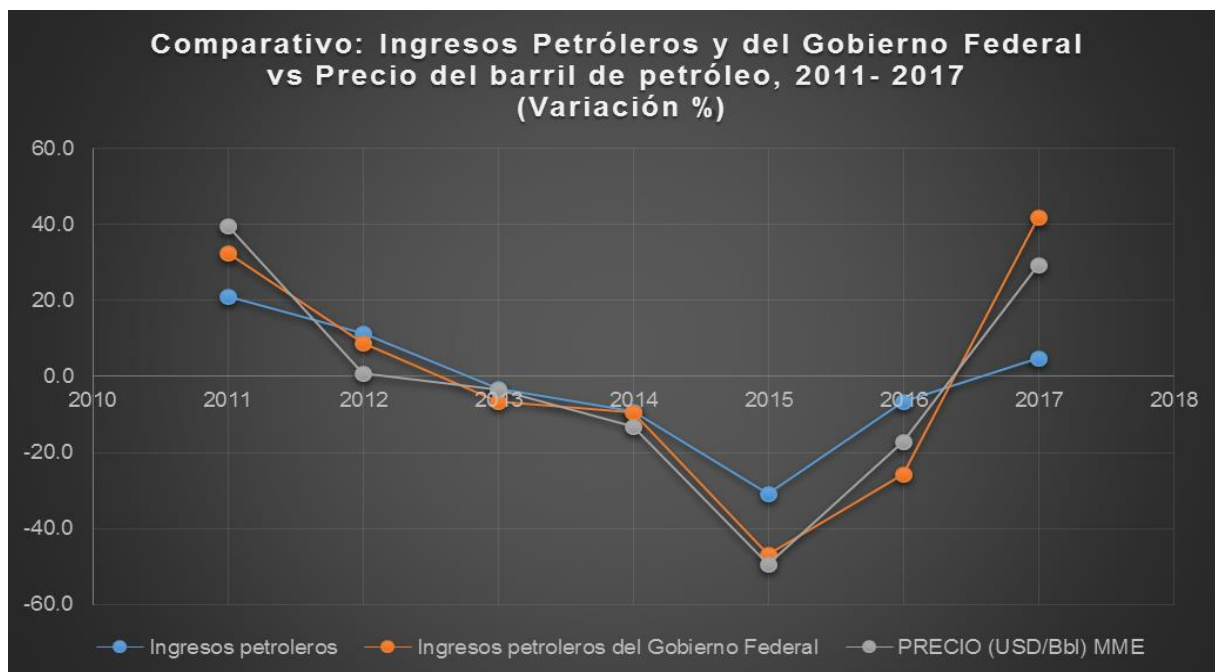
1. Centro Nacional de Control del Gas Natural

Fuente: Investor Presentation http://ri.pemex.com/files/content/Investor%20Presentation_i_140515_sa.pdf

Variables que afectan las Finanzas Públicas

A continuación, se puede observar en la Figura 5.1 como los ingresos petroleros mantienen una correlación con el precio del barril de la mezcla mexicana, y es que durante el 2014 cuando se da la caída de los precios internacionales del petróleo se observa una tendencia decreciente en las tres variables. Sin embargo, para 2017 hay una ligera separación entre las variables de los ingresos petroleros del gobierno federal y el precio de la mezcla mexicana, esto se explica a razón de que para ese año los precios internacionales comenzaron a estabilizarse.

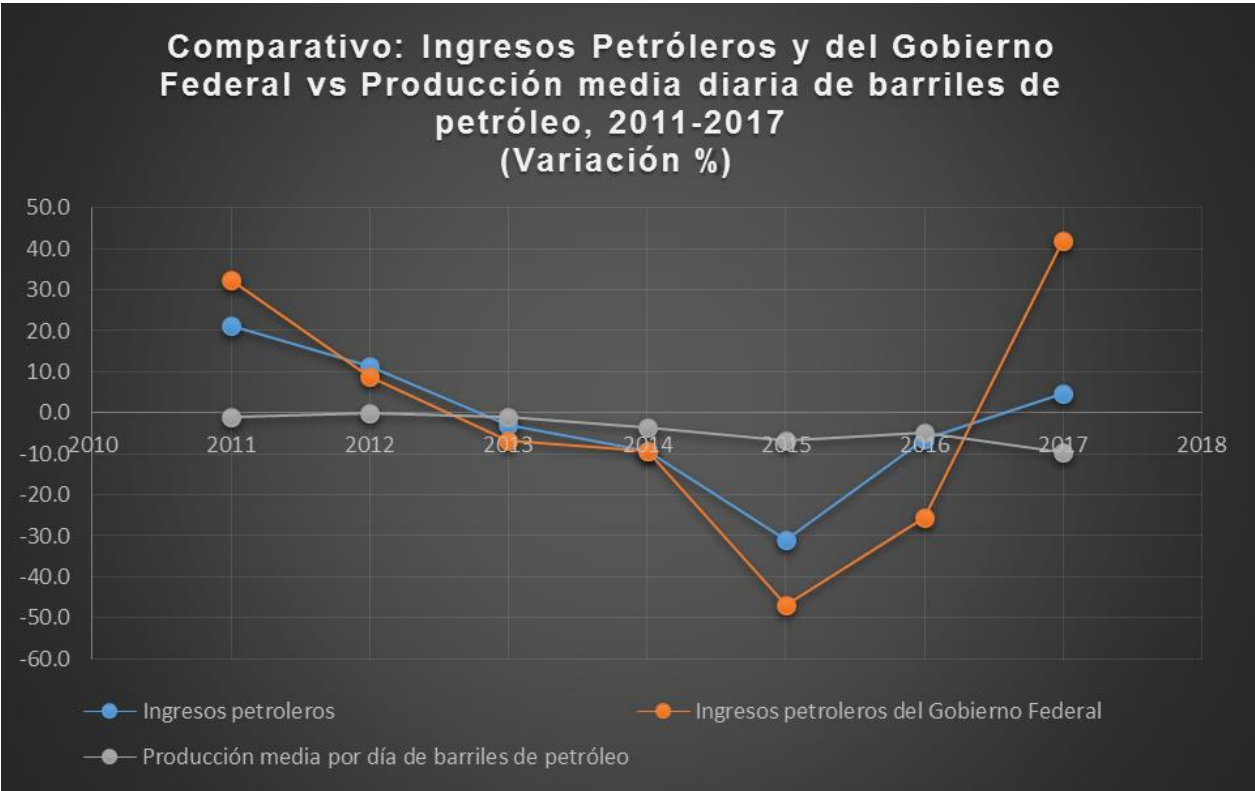
Figura 5.1



Fuente: elaboración propia con datos de SHCP

Dentro de la Figura 5.2 se observan las variaciones que existen entre los ingresos petroleros y del gobierno federal en conjunto con la producción media diaria de barriles de petróleo, por lo tanto aquí se ve como la producción media de barriles se mantiene constante en relación con los ingresos petroleros y del gobiernos federal los cuales muestran una alta correlación con tendencia negativa de nueva cuenta para los años 2014-2016, sin embargo para el 2017 los ingresos petroleros del gobierno federal muestran un repunte el cual se debe a un ligero incremento positivo de los ingresos generales de petróleo, y es que como se mencionó en la gráfica anterior es a partir de dicho año que comienza una estabilización de los precios internacionales del petróleo.

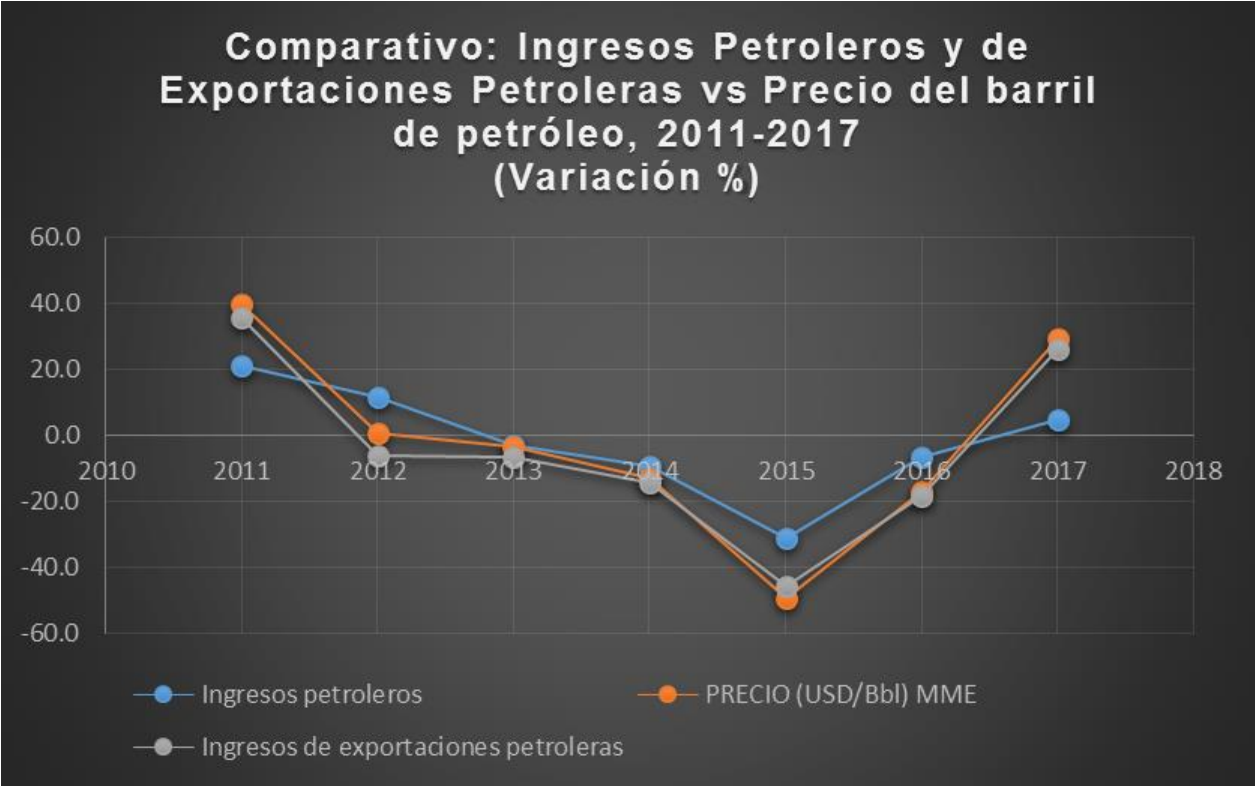
Figura 5.2



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

Dentro de la Figura 5.3 observamos una estrecha correlación entre los ingresos petroleros y los ingresos por concepto de las exportaciones petroleras, así como los precios del barril de petróleo, otro factor importante es que los precios mantienen una relación más estrecha con los ingresos de exportaciones esto debido a que cualquier variación que pudiera haber en los precios internacionales afecta directamente los ingresos.

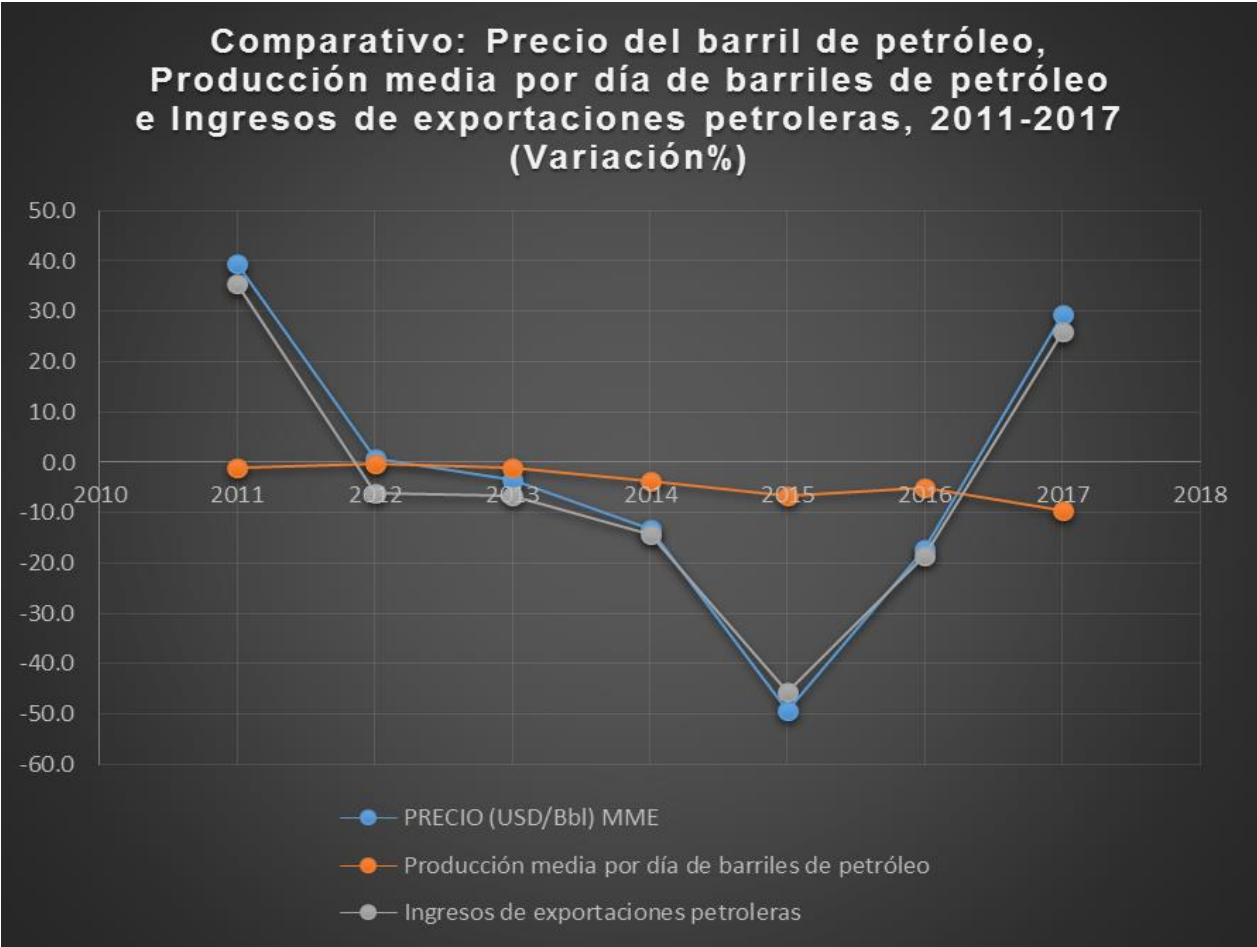
Figura 5.3



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP

Dentro de la Figura 5.4 podemos observar la estrecha relación que se mantiene entre el precio del barril de la mezcla mexicana y los ingresos por exportaciones petroleras, durante el 2011 se observa una tendencia positiva y es que para ese momento el precio del barril de petróleo se encontraba sobre los 72 dólares, mientras que la producción media diaria de barriles estaba sobre los 2.577 millones de barriles diarios por lo que los ingresos por exportaciones petroleras se veían afectados de manera positiva.

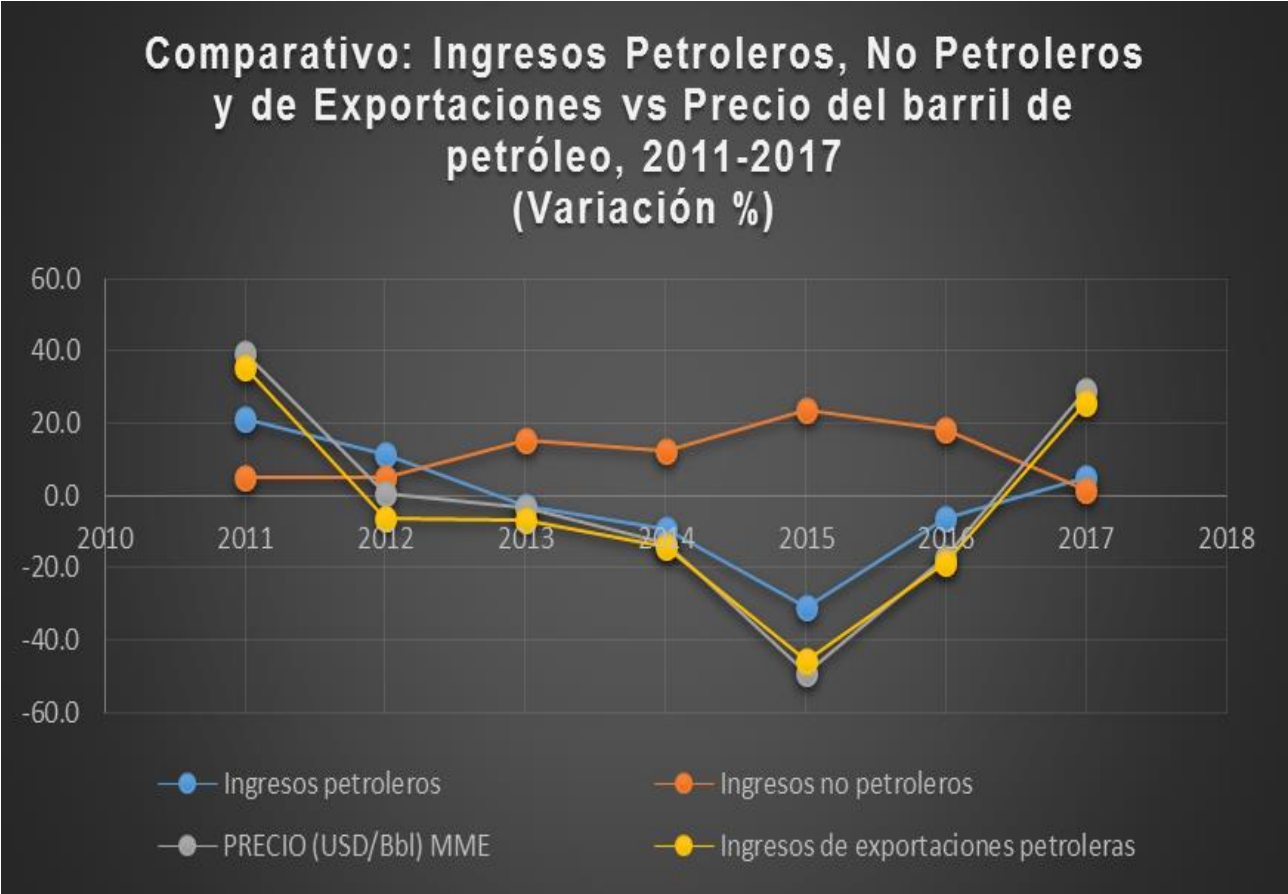
Figura 5.4



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

Si miramos con atención la Figura 5.5 se nota como tres de las cuatro variables mantienen una relación de correlación, siendo los ingresos no petroleros los que no presentan una correlación, y es que para el 2013 con la puesta en marcha de la reforma hacendaria se pretendía obtener una mayor recaudación a través de los impuestos y es por eso que a partir de 2014 se observa como al haber una caída en la captación de ingresos petroleros y al verse afectadas las exportaciones por la disminución de los precios de la mezcla mexicana, fueron los ingresos por concepto de impuestos los que compensaron la disminución de los recursos obtenidos del petróleo y las exportaciones del mismo.

Figura 5.5

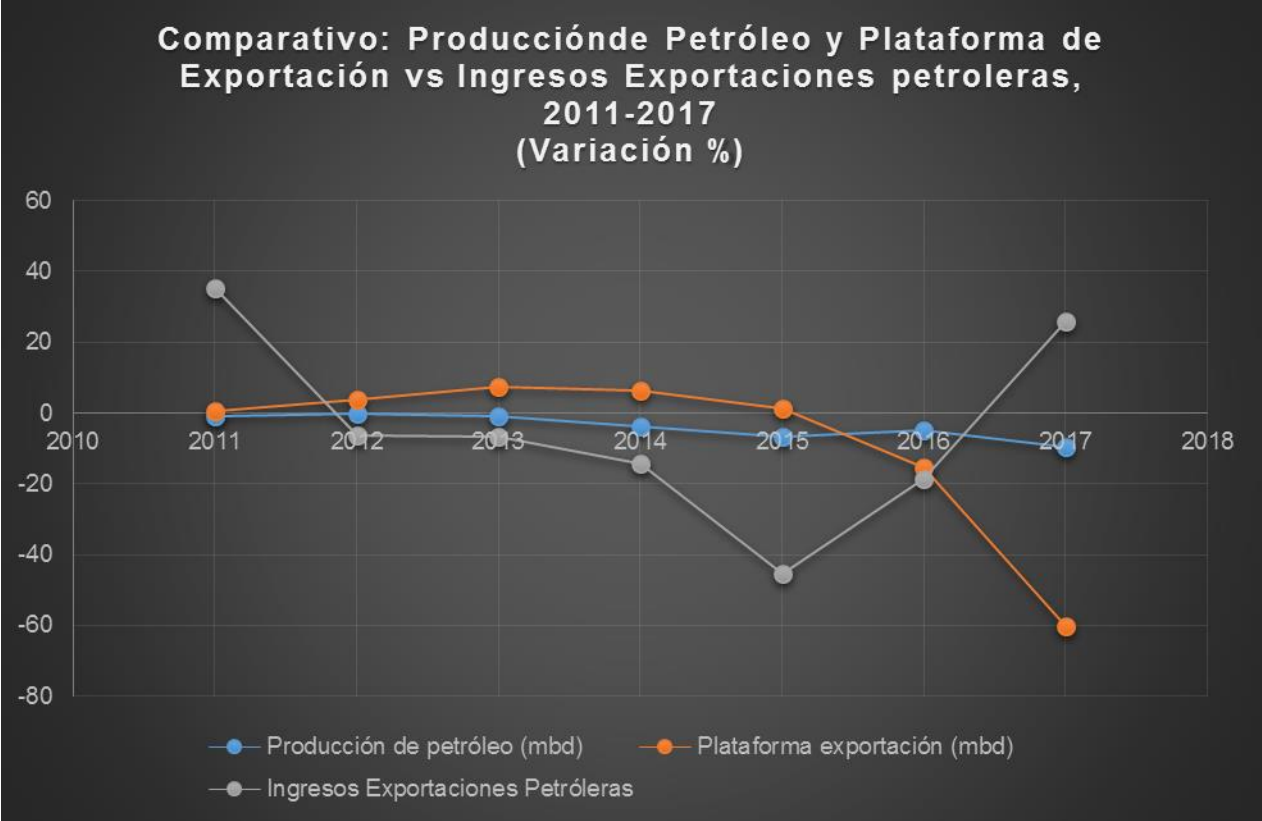


Fuente: elaboración propia con datos de SHCP.

En la Figura 5.6 podemos ver que de 2011 a 2015 tanto la producción de petróleo como la plataforma de exportación se mantuvieron constantes, mientras que como hemos visto en graficas anteriores los ingresos por exportaciones de 2014 a 2016 muestran una tendencia negativa.

Durante 2011 y 2017 se empieza a observar un repunte dentro de los ingresos petroleros esto como hemos visto se debe en parte a los precios del barril de la mezcla mexicana.

Figura 5.6

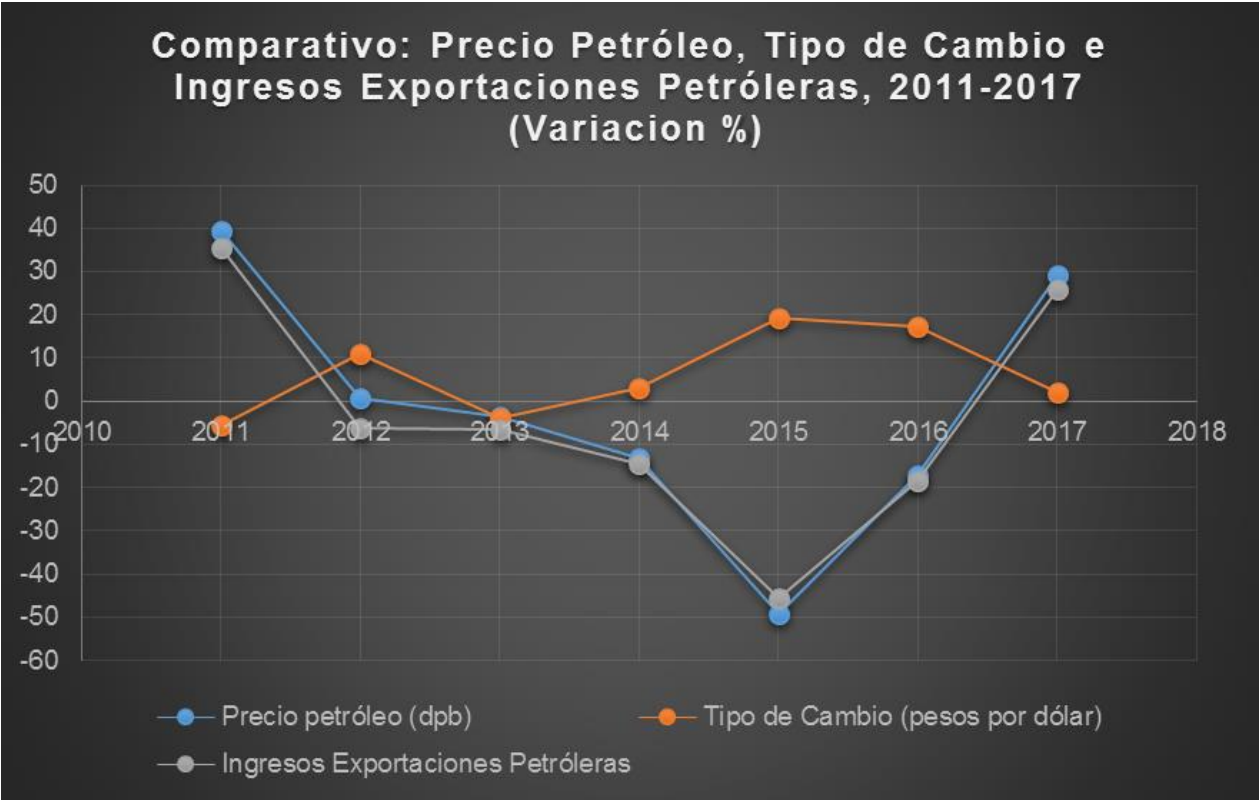


Fuente: elaboración propia con datos de SHCP.

Otro punto que se destaca es como la plataforma de exportación para el año 2017 presentan una marcada caída, esto se explica a razón de que esta muestra una disminución del 60.3% con respecto al año anterior.

En la Figura 5.7 observamos como el tipo de cambio no muestra una relación estrecha en comparación con los ingresos por exportaciones y el precio del petróleo que los cuales se ha podido corroborar la correlación que existe entre ambas. Del 2014 al 2016 pese a que el tipo de cambio rondaba entre los 13.1 y los 18.3 pesos por dólar la situación a nivel mundial con los precios internacionales del petróleo no tuvo un efecto positivo en los ingresos para las finanzas públicas mexicanas.

Figura 5.7



Fuente: elaboración propia con datos de SHCP.

VI. CONCLUSIONES:

El impacto de los precios del petróleo en las finanzas públicas durante el periodo 2010-2017 es sumamente notable, sin embargo, su influencia es mayor en algunos sectores de éstas que en otros. Factores externos como las secuelas de la recesión financiera del 2009, los cambios políticos en Europa, la situación en Venezuela, así como la propia situación del país colmada de incertidumbre establecen un clima de inverisimilitud con respecto al performance de las llamadas reformas estructurales y los posibles efectos a largo plazo para la sociedad mexicana. Este ambiente ha acentuado el impacto en un lapso tan corto como es el estudiado.

Al inicio de este trabajo se hace una revisión exhaustiva de la historia del petróleo en México desde el sistema tributario heredado de la época virreinal pasando por sucesos tan importantes como la Ley Petrolera en 1901 que marco uno de los hitos más significativos en cuanto al petróleo mexicano y su relación con las empresas petroleras extranjeras hasta la creación de Pemex y el periodo llamado Desarrollo estabilizador. Dentro del capítulo de Antecedentes Históricos de la Industria Petrolera en México también se encuentra una revisión del Régimen Fiscal de Pemex, el Plan Nacional de Desarrollo y de la Reforma Energética. El capítulo de Antecedentes sirve para remarcar el preámbulo en el cual se ha desarrollado la industria petrolera mexicana y por ende entender el comportamiento de ésta

En el capítulo correspondiente a Estructura de las Finanzas Públicas para México públicos se realiza un análisis puntual de la situación financiera del sector público que denota como ha cambiado el monto de ingresos del ámbito petrolero desde el 2010 al 2017. Es bastante notable como el precio de la mezcla mexicana fue decreciendo de forma bastante trágica pasando en 2010 de \$72.46 por barril a \$46.36 por barril en 2017.

La caída en los ingresos petroleros, así como la disminución de la producción media de barriles diaria, se ha tenido que subsanar con la recaudación fiscal de los llamados ingresos no petroleros del gobierno federal y los ingresos no petroleros a través de las llamadas reformas estructurales tales como la reforma hacendaria, sin embargo, esto no ha sido suficiente para poder subsanar los ingresos faltantes.

Y es que este intento de cambio de recaudación hacia un sistema más bien basado en recursos provenientes de impuestos, ha sido también en parte consecuencia de la falta de inversión en infraestructura y exploración; situación que ha generado la necesidad de implementar una reforma como la energética que tiene como finalidad generar una mayor recaudación a través de la inversión de terceros en infraestructura y exploración.

Pero también debemos tomar en cuenta como se menciona en el capítulo 4 los conflictos en Medio Oriente, así como los desequilibrios generados por una mayor producción de petróleo proveniente de países que con anterioridad no producían y/o no pertenecientes de la OPEP, este incremento de sobreoferta también ha afectado de manera negativa a los precios del petróleo a nivel internacional por lo que no estamos exentos de sufrir las consecuencias.

Finalmente como se observa en el capítulo final el cual demuestra la estrecha correlación existente entre el precio del petróleo y los ingresos petroleros, parte de lo que ha permitido que los ingresos no se vayan del todo para abajo es el tipo de cambio el cual se encontraba en el 2010 en \$12.6, mientras que para el 2017 se encontró en \$18.3 pesos por dólar; sin embargo otro factor negativo como se ha mencionado es que cada año la producción petrolera ha ido a la baja y esto también se manifiesta en dicho capítulo.

La dependencia de México del petróleo lejos de ser un factor para el desarrollo y crecimiento del país ha hacinado la economía nacional y con ello el nivel de vida de sus ciudadanos. Es ahora, después de la reforma energética (causada entre otras situaciones por el agotamiento de los yacimientos de petróleo de fácil de acceso) y de la reforma hacendaria, que se ven “poco a poco” los estragos de una economía afianzada en sus recursos naturales y no en sus recursos humanos.

VII. Recomendaciones

¿Qué debe mejorar y/o modificarse en la Reforma Energética y en la Normatividad?

Un aspecto importante a cambiar dentro de la normatividad es que en cuestión de impuestos obtenidos deben representar al menos el 4.7% del PIB hasta el 2018, por lo que se observa que en PEMEX recaería la mayor cantidad recaudatoria de recursos.

Otro punto que debería revisarse es lo referente a la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, específicamente en la parte de figuras contractuales establecidos en la parte transitoria de la reforma constitucional tales como:

- Contratos de licencia,
- De utilidad compartida,
- De producción compartida y;
- De servicios

Un ejemplo es el contrato de licencia se trata de una forma disfrazada de introducir las concesiones expresamente prohibidas en la Constitución. Además, diversos elementos del régimen fiscal para los contratos permiten suponer que el Estado asume en cierta medida los riesgos exploratorios y de desarrollo y, tal vez, también el de extracción.

También resulta de vital importancia remarcar el aspecto de las contraprestaciones iniciales (como por ejemplo los bonos a la firma en la parte de las licencias), en relación con otros países relativamente bajos. Por otro lado, las demás contraprestaciones determinan que los recursos a captar se obtendrán hasta la determinación última del reparto de la utilidad.

Esto generaría la absorción de una gran parte del riesgo exploratorio y de explotación con las compañías internacionales contrario al plan inicial buscado dentro de la reforma.

Un elemento hasta ahora no aclarado es el relativo a los criterios que se emplearán para determinar el "ajuste por utilidad extraordinaria". Preocupa la posibilidad de que la falta de definición previa pueda dar lugar a litigios que tornen aleatoria la captura de la renta económica de los hidrocarburos.

¿Qué debe mejorar en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)?

Buscar una disminución en los impuestos provenientes de la paraestatal PEMEX para que los mismos provengan de los inversionistas interesados en la reforma energética.

Fortalecer las estrategias de las subsecretarías de ingresos a fin de buscar mejores mecanismos para incrementar la captación de recursos que permita una disminución de la dependencia en cuestión de ingresos provenientes de los impuestos al petróleo.

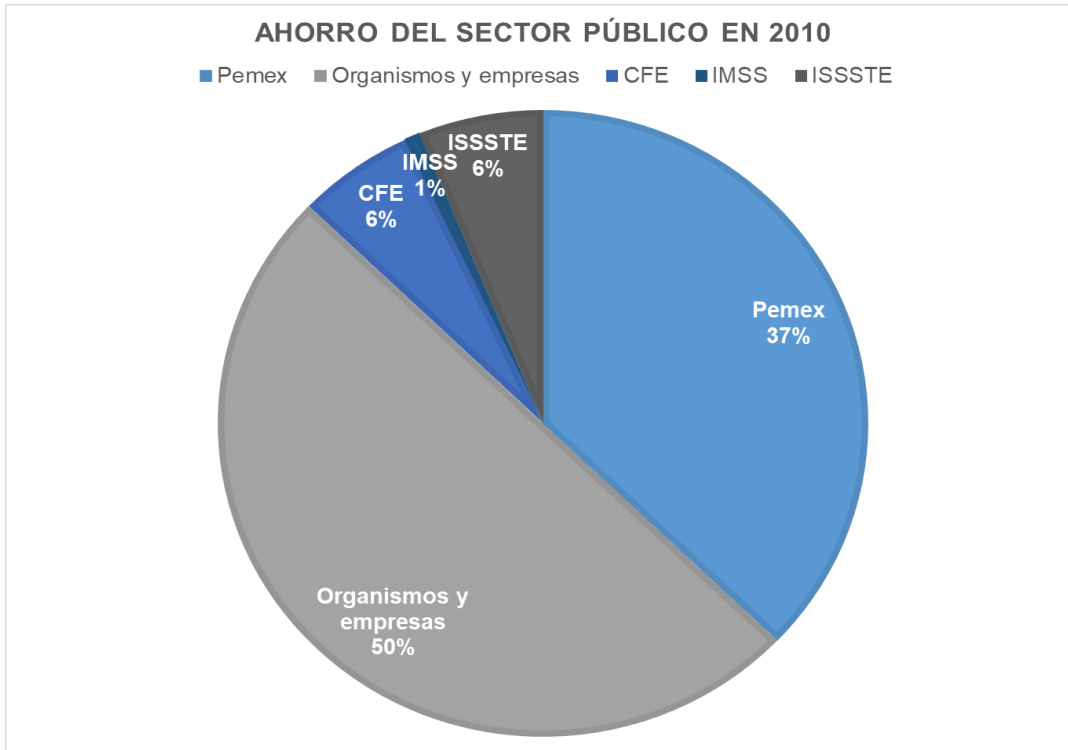
Recomendación sobre la Reforma Energética

Revisión sobre la política de exportación ya que de acuerdo a la reforma energética se plantea una apuesta al incremento de las exportaciones, más que apostar por el desarrollo del mercado interno, esto como consecuencia generaría un desabasto de las reservas petroleras, por lo que implicaría en un futuro la necesidad de importar crudo para operar el sistema nacional de refinación al no contar con las mismas.

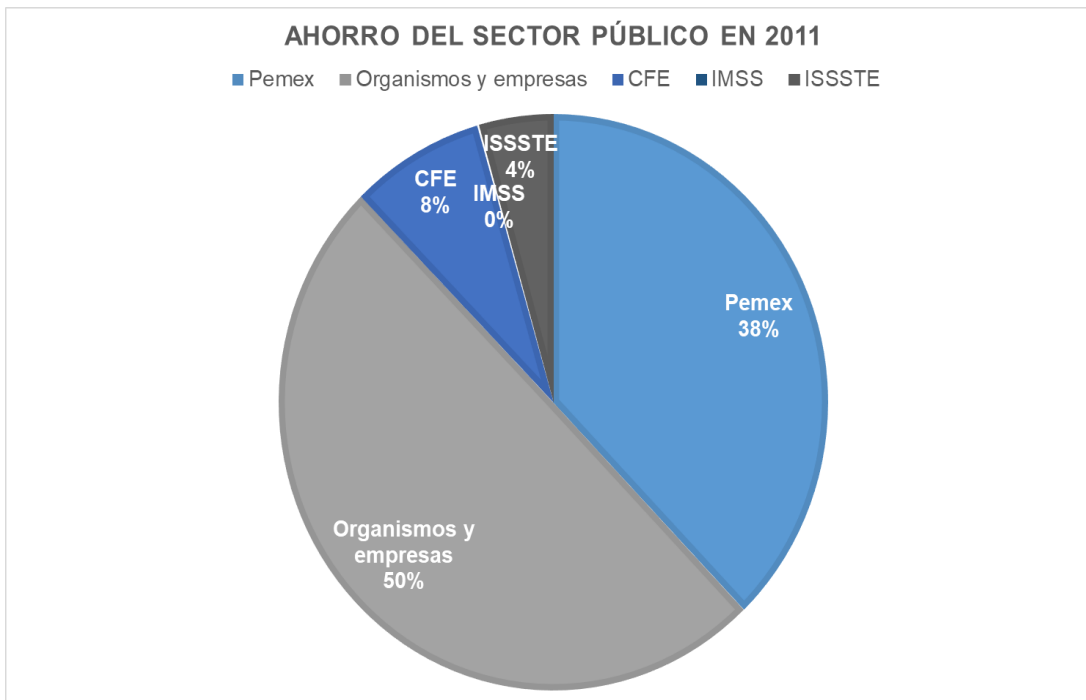
Propuesta Plan Nacional de Desarrollo para el nuevo Gobierno

En la próxima consulta que llevara a cabo la nueva administración federal con los ciudadanos, es un área de oportunidad el que se puedan diseñar programas y proyectos que influyan en una mejora de las finanzas públicas particularmente una reingeniería en las fuentes de ingresos del erario público, a través de un rediseño de políticas públicas que se implementen de manera que los ingresos públicos disminuyan su dependencia de los recursos provenientes del petróleo. Ya que como se menciona en el punto anterior se prevé que en un futuro los ingresos petroleros disminuyan a razón no solo de una mayor producción de países no pertenecientes a la OPEP, sino también por cuestiones referentes al cuidado del medio ambiente y el calentamiento global.

VIII ANEXOS A.1 Evolución del Ahorro del Sector Público en México



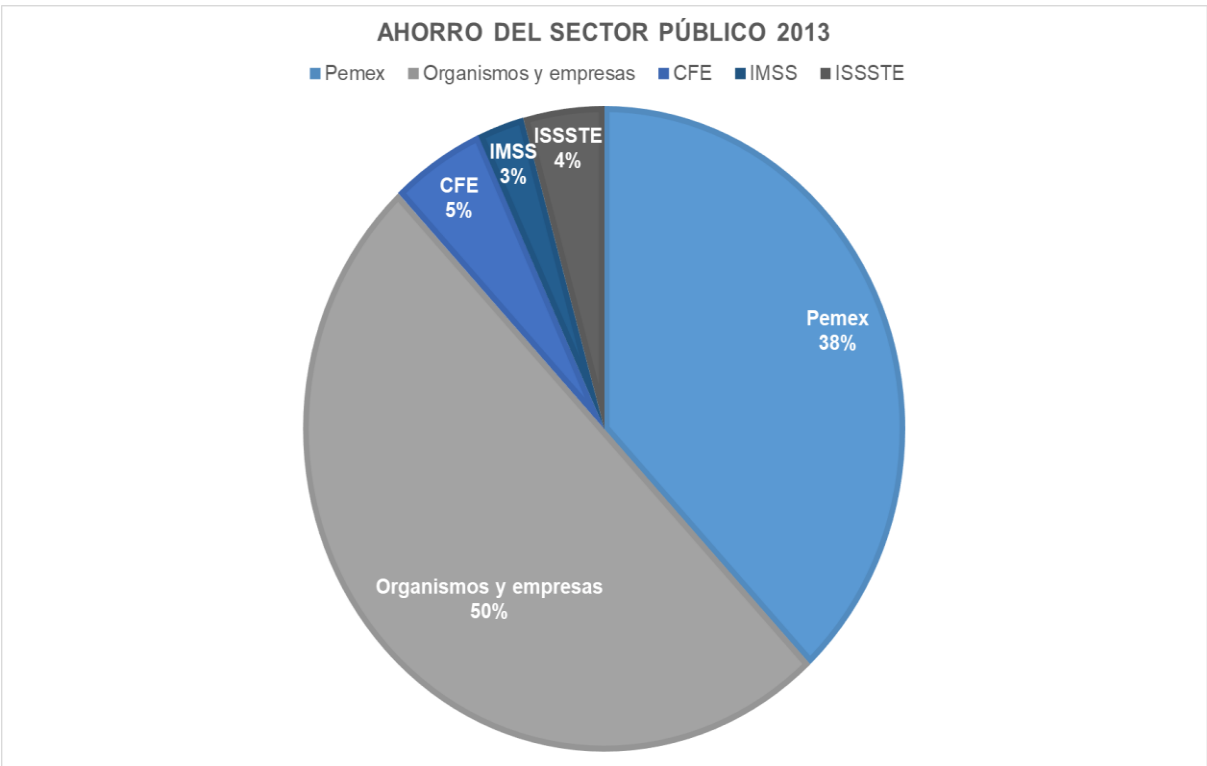
Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP



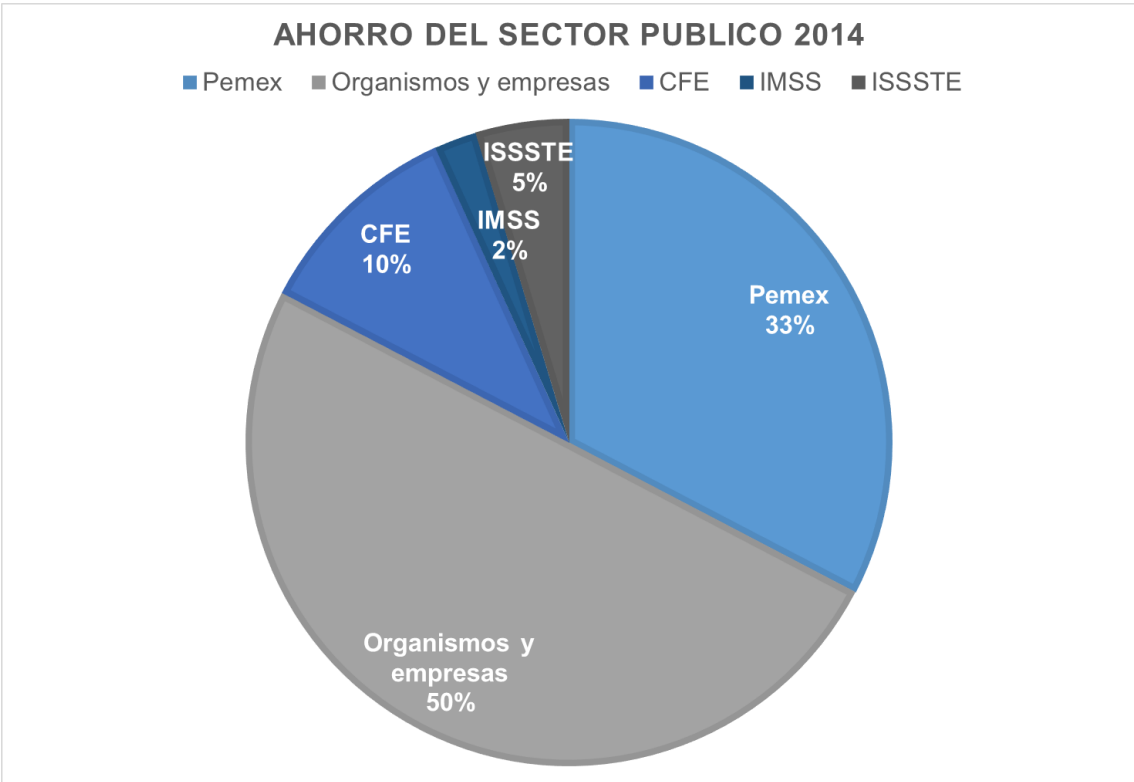
Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP



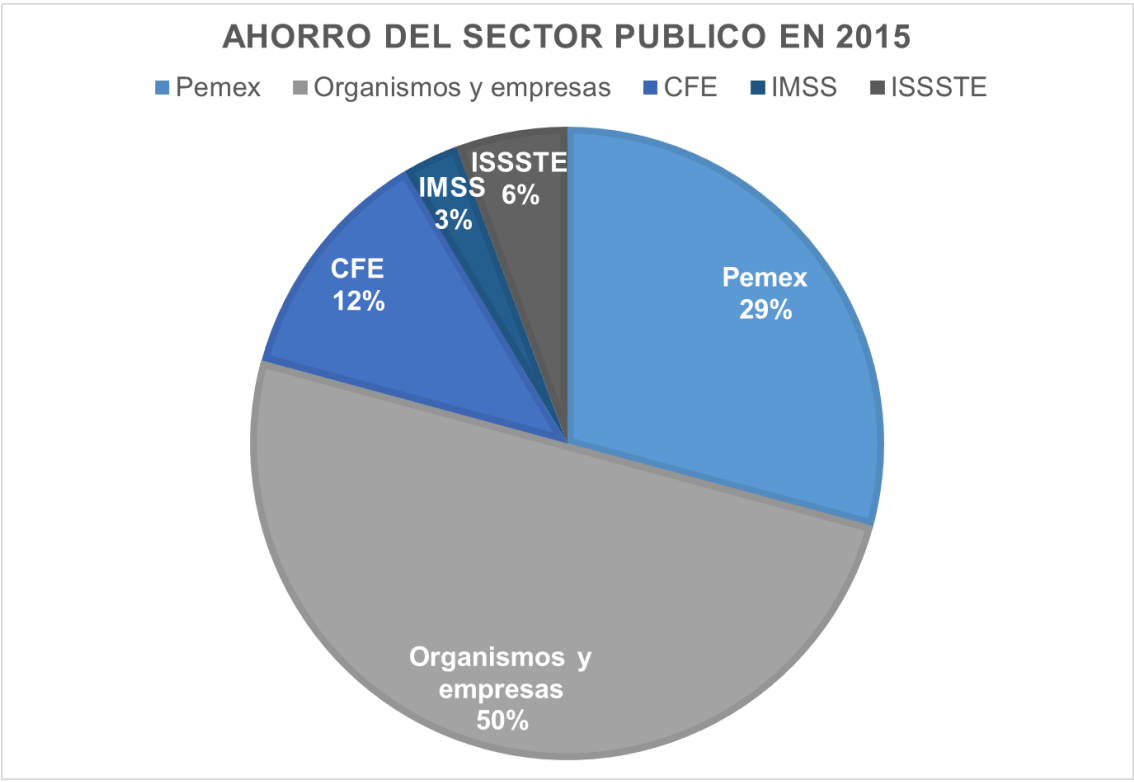
Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP



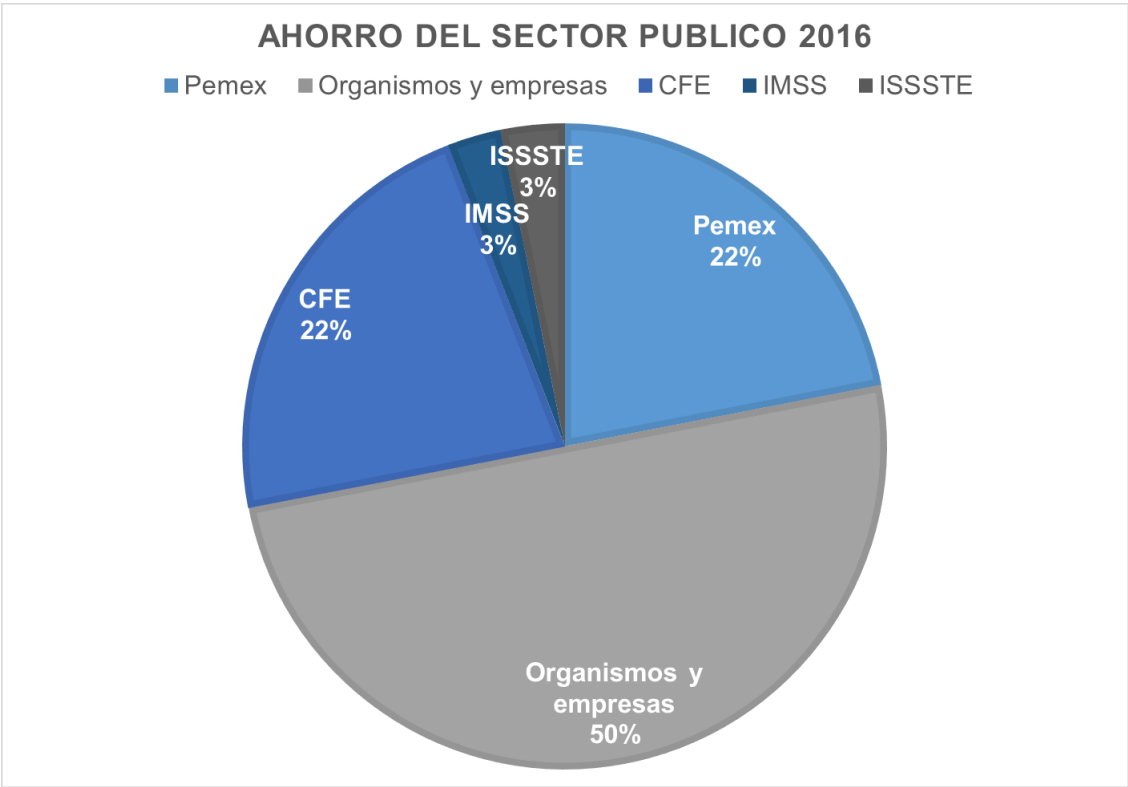
Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP

ANEXO A.2

Causas de la desaceleración en economías emergentes

Las economías emergentes (EE) experimentaron un crecimiento económico sólido durante el período 2000-2012, promediando 6.2 por ciento a tasa anual. Sin embargo, a partir de 2012 se ha observado una desaceleración en su crecimiento, la cual es explicada fundamentalmente por dos tipos de factores. Por un lado, factores cíclicos, como una menor demanda externa, han impactado negativamente el crecimiento de las economías emergentes. Por otro lado, factores estructurales, como la falta de reformas necesarias para aumentar la productividad, han limitado el potencial de crecimiento de estas economías.

De acuerdo al FMI, los factores cíclicos y estructurales explican en la misma proporción la reciente desaceleración en las EE. La desaceleración en la actividad global observada durante 2013, mermó el crecimiento en estos países. Como resultado, el mercado revisó a la baja el crecimiento económico de la mayoría de las EE. Sin embargo, la mejora de la actividad económica global observada durante 2014 y el porcentaje de EE que continúan en desaceleración en dicho periodo (ver gráfica), sugiere la existencia de factores de carácter estructural que continúan mermando su actividad económica

Entre los factores estructurales comunes en las economías emergentes que podrían disminuir su crecimiento potencial futuro se encuentran:

- La falta de competencia en sectores estratégicos, que resta incentivos a la innovación. Por ejemplo, el bajo desarrollo de los mercados de capitales dificulta el financiamiento de las empresas privadas e inhibe la creación de nuevas empresas productivas.
- Las rigideces en los mercados laborales, las cuales inhiben una asignación eficiente de recursos y limitan la acumulación de trabajo. Por ejemplo, en Latinoamérica existe un alto porcentaje de trabajadores y empresas informales que disminuyen la productividad promedio de la economía en su conjunto.

- La baja inversión en capital humano, así como en investigación y desarrollo, que impiden la absorción de nuevas tecnologías.
- La falta de modernización e inversión en infraestructura, las cuales disminuyen la eficiencia de la inversión privada en la economía y el funcionamiento eficaz de los mercados.

Hacia adelante, se espera que las EE crezcan a una tasa promedio anual de 5.2 por ciento, un punto porcentual por debajo de lo alcanzado durante la década pasada. Además, algunas de las condiciones externas que favorecieron el crecimiento de las EE durante la década anterior podrían disiparse en los próximos años. Dos ejemplos de estos cambios son: i) el bajo crecimiento en los precios de las materias primas, dado el ajuste de la economía china hacia una trayectoria de crecimiento más sostenible, y ii) condiciones financieras más adversas, debido a la normalización de la política monetaria en economías avanzadas.⁸⁰

⁸⁰ Criterios Generales de Política Económica. (2015). SHCP
http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2015.pdf

IX. Bibliografía

- 1.- Aguilera Gómez, Manuel. “El petróleo mexicano: Conflicto, esperanza y frustración”, Editorial Porrúa, México 2015, 147 pp.
2. Ayala Espino, José (2001). Economía del sector público mexicano, UNAM, Facultad de Economía, México.
3. Cano Álvarez, Carla Mariana. “Federalismo y Política Fiscal”. FLACSO-México, México 2014.
4. Centro de Investigación y Docencia Económicas, “Análisis de las Finanzas Públicas en México”. Foro Consultivo Científico y Tecnológico, A.C. México 2004.
5. Giordano, Eduardo. “Las guerras del petróleo: Geopolítica, economía y conflicto”. Editorial Icaria, Barcelona 2003, 188 pp.
6. Gutiérrez Lara, Abelardo Aníbal (2013), Las Finanzas Publicas en México Retos y Características de una reforma, UNAM, México.
- 7.- Hernandez, Fernandez y Baptista, (2010). *Metodología de la investigación*. (5ª. ed.). México, D.F. McGraw-Hill.
8. Klare, Michael, “Resource Wars: The New Landscape of global conflict”. Macmillan Publishers, US 2002.
9. Lombardo Toledano, Vicente. “Causas y efectos de la expropiación petrolera”. Centro de Estudios Filosóficos, Políticos y Sociales. México, México 2013, 150 pp.
10. Meyer, Lorenzo. “Las raíces del nacionalismo petrolero mexicano”. Editorial Oceano. México 2009, 356 pp.

11. Morales Flores, Eudoxio. “Impacto de las finanzas y deuda pública en México”. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. México 2014.

12. Tello, Carlos (2007). *Estado y Desarrollo Económico: México 1920-2006* (2ª ed.) D.F., México: Facultad de Economía, Ciudad Universitaria.

13. Vargas Mendoza, José. “Nuevo ciclo de endeudamiento externo en la economía mexicana”. Sísifo ediciones, México 2014.

14. Yergin, Daniel. “The Quest: Energy, Security and the Remaking of the Modern World”. Penguin Press, US 2011.

Sitios Web

1. Aguilera, Alejo, Navarrete, Torres Consideraciones sobre la Reforma de la Industria Petrolera en México. (2014)
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X2014000300006
2. Albarran, Elizabeth.(2017).*En 2018, reducción petrolera generará incertidumbre en finanzas públicas* <https://www.economista.com.mx/economia/En-2018-reduccion-petrolera-generara-incertidumbre-en-finanzas-publicas-20171023-0125.html>
3. Análisis de las Finanzas Públicas en México (2003). CIDE
http://www.foroconsultivo.org.mx/libros_editados/finanzas.pdf
4. Banco de México <http://www.banxico.org.mx/>
5. Centro de Información de las Naciones Unidas <http://www.cinu.mx/cinu/>
6. Criterios Generales de Política Económica. (2015). SHCP
http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2015.pdf
7. Colmenares, Francisco. *Petróleo y crecimiento económico en México 1938-2006*
<http://www.scielo.org.mx/pdf/eunam/v5n15/v5n15a4.pdf>

8. Deuda Pública en México 2010-2016. (2017)
<http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2017/notacefp0102017.pdf>
9. El petróleo en México. (2013). PEMEX
<http://www.pemex.com/acerca/historia/Paginas/petroleo-mexico.aspx>
10. Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas
http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Estadisticas_Oportunas_de_Finanzas_Publicas
11. Explicación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. (2012)
http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/Publicaciones_anteriores/PPEFVC_2012.pdf
12. Instituto Nacional de Estadística y Geografía <http://www.inegi.org.mx/>
13. Macroeconomía y Finanzas. ONU
<http://www.un.org/es/development/progareas/macroFin.shtml>
14. Ríos de la Torre, “La Industria Petrolera y el Imperio de las Leyes (1783-1938)”,
https://www.azc.uam.mx/publicaciones/tye/tye16/art_hist_04.html
15. Rojas Nieto, Jose A. (2011). *El precio del petróleo en 2011*
<http://www.jornada.com.mx/2011/10/02/opinion/020a1eco>
16. Secretaria de Hacienda y Crédito Publico <https://www.gob.mx/hacienda>
17. Sistema de Información Energética
http://www.sgm.gob.mx/Web/SINEM/energeticos/mezcla_mexicana.html