El régimen fisco-financiero de Petróleos Mexicanos.

Fluvio Ruíz Alarcón

El Estado como actor económico

En torno al significado de las políticas hacendarias, se confrontan implícitamente diferentes concepciones. Por un lado, están quienes consideran que la recaudación fiscal y el presupuesto de egresos, son las dos caras de un simple flujo de caja que, entre otras cosas, sirve para garantizar los servicios del Estado y la estabilidad de las principales variables macroeconómicas. Frente a esta concepción, existe una visión más amplia que sitúa a la política recaudatoria y de gasto, como un importante elemento articulador de las diferentes mediaciones que estructuran, codifican y regulan, los diferentes tipos de relaciones al interior de una sociedad.

Así, las políticas públicas que instrumenta el Estado dan lugar a un cierto tipo de régimen de acumulación, entendido éste como el conjunto de regularidades que aseguran una progresión general y relativamente coherente de la acumulación de capital, permitiendo absorber o distribuir en el tiempo las distorsiones y desequilibrios que se originan en permanencia en el proceso mismo.

Cuando el Estado logra una conjugación socialmente legitimada de las formas políticas y jurídicas de la soberanía, con la política hacendaria, podemos decir que estamos en presencia de un régimen fisco-financiero a parte entera. En este caso, se asegura una adecuada correspondencia funcional entre las políticas de desarrollo económico, el destino del presupuesto y la recaudación fiscal.

Desde esta perspectiva, el Estado debe ser considerado a la vez como un actor económico y como agente constitutivo del espacio de la actividad económica, por medio del conjunto de políticas públicas puestas en marcha. El tipo de relación que se establece entre el Estado y la actividad económica está orientada políticamente, lo que no le impide tener una racionalidad propia, consistencia institucional y organizacional; ni ser un campo de inversión material.

La relación entre finanzas públicas y desarrollo, depende naturalmente del destino del gasto público; pero también del lugar conferido a las finanzas privadas en la relación entre el Estado y los sectores productivos. Si el financiamiento privado no logra imponerse como intermediario obligado entre el Estado y la economía productiva, la limitante financiera se debilita a favor de una limitante social. De tal suerte que la política económica se encuentra más ligada a un acuerdo institucionalizado a través de las diversas mediaciones políticas instauradas propias del Estado.

Ahora bien, la lógica política y la económica se comunican a través de la mediación de ciertas construcciones monetarias, jurídicas e ideológicas que en conjunto constituyen un espacio mixto situado entre el orden político y el

económico el cual, al integrarse en forma coherente, se convierte en el núcleo duro de un modo de regulación socialmente legitimado. El Estado puede entonces participar directamente del régimen de acumulación conforme a las modalidades por él mismo establecidas. En estas circunstancias, la estructura del gasto público depende de la orientación ideológica subyacente en quienes definen las políticas públicas.

En el caso de México, la relación del Estado con el sector petrolero ha ido abriendo mayores espacios al financiamiento privado ya que los recursos económicos generados por nuestra industria petrolera han sido utilizados como sustitutos de una reforma fiscal progresiva, es decir, que haga que pague más quien más tiene o gana. Las mayores beneficiadas han sido las grandes empresas que resultan gravadas en una proporción muy inferior al promedio que pagan entes similares al fisco en los países miembros de la OCDE. Ni que decir del capital especulativo. **Para decirlo rápido, el régimen fiscal que padece PEMEX es una especie de mecanismo indirecto de apropiación privada de la renta petrolera, por parte del gran capital.**

Más aún, ante el agotamiento del modelo agroexportador de desarrollo, el Estado transformó el lugar que ocupaba Pemex en el régimen de acumulación. De ser fundamentalmente un proveedor seguro de energía, Pemex se convirtió en la principal fuente de recursos fiscales.

Tan sólo por recordar un dato, al cierre de 2007, PEMEX tuvo ventas totales por más de 1.2 billones de pesos y utilidades antes de impuestos superiores a los 855 mil millones de pesos; pero después de impuestos tuvo pérdidas por alrededor de 16 mil millones de pesos.

La Ley Federal de Presupuesto y responsabilidad Hacendaria: piedra angular del control financierista de Pemex

Ahora bien, el Congreso decidió modificar el régimen fiscal de PEMEX a partir de 2006. En la práctica, el alivio que ese cambio suponía para la paraestatal fue completamente nulificado. Esto se debe a que las aportaciones fiscales de PEMEX no se reducen al pago de impuestos y derechos, sino que incluyen el llamado superávit primario que se le impone a la petrolera con el único fin de incrementar la capacidad de endeudamiento del gobierno, sin que se refleje en su balance presupuestal.

De hecho, el régimen fisco-financiero aplicable a PEMEX, se encuentra contenido no sólo en la Ley Federal de Derechos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, sino que, como veremos, implica también, a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley de Ingresos y la propia Ley de Coordinación Fiscal.

Esto cobra relevancia si consideramos que, en la actualidad, la ideología dominante, apuntalada por las grandes firmas consultoras, la banca internacional y ciertos medios universitarios que mezclan hábilmente teorías jurídicas y económicas; pretende imponer una visión de la

economía y la sociedad basada, entre otras premisas fundamentales, en la pretensión de que la profundización de la lógica financiera permite un mejor reparto del riesgo y una mayor eficacia económica.

Cualquier semejanza con el discurso de los funcionarios de la Secretaría de Hacienda, dudo que sea mera coincidencia. Sin embargo, aceptar sin más tal premisa equivaldría a plegarse a la tesis del “fin de la historia”, con el capitalismo financiero como el regulador económico y social más eficaz.

En este sentido, la aprobación en la pasada Legislatura, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, lleva implícita la utilización del presupuesto de egresos de la federación como instrumento financiero para frenar la inversión pública en el sector petrolero. Significa también la ubicación en una posición jerárquicamente superior, de las consideraciones financieras macroeconómicas; constituye un duro golpe para la urgente necesidad de realizar inversiones en infraestructura y exploración petrolera; restringe los alcances y potencialidades del Nuevo Régimen Fiscal de Pemex; legitima la ineficacia económica en el uso de los llamados excedentes petroleros y consagra la renuncia del Congreso a efectuar el mínimo análisis sobre la situación del mercado internacional del petróleo.

Sí, por increíble que parezca todo esto hace la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

El cambio de régimen permitió que la carga fiscal directa de Petróleos Mexicanos pasara de representar el 63% de sus ingresos en 2005; a significar el 55% en 2006. Sin embargo, al imponérsele un superávit primario de más de 190 mil millones de pesos, la suma de las aportaciones fiscales llegó en 2006 al equivalente del 81% de los ingresos totales de la paraestatal. Para 2008, de nueva cuenta a Pemex se le impuso un elevado superávit primario. Esta vez por 134 mil millones de pesos. De manera que al finalizar este año, Pemex sumará en sus irónicamente denominadas “disponibilidades” 457 mil millones de pesos, sin otro objetivo que financiar la ficción contable del equilibrio presupuestal del gobierno.

Esta situación se explica por la aplicación a pie juntillas de la citada Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que, caso único en el mundo, establece la obligación del equilibrio presupuestal. Por supuesto, la Ley General de Educación y la de Ciencia y Tecnología, establecen mínimos de inversión con relación al PIB pero en ese caso su incumplimiento no parece preocupar al actual gobierno.

Mientras PEMEX siga siendo utilizado como factor de ajuste de las cuentas nacionales, es evidente que no dispondrá de la capacidad financiera para invertir sin endeudarse.

Otra fuente de posibles recursos adicionales para inversión que tendría PEMEX está relacionada con los llamados excedentes petroleros. **Los excedentes petroleros es el verdadero tesoro que tanto la Secretaría de Hacienda**

como los titulares de los poderes ejecutivos estatales, esperan todos los años.

Los excedentes petroleros se generan en buena medida, por la vía de determinar el precio del petróleo con base en el artículo 31 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su propio Reglamento. Esto no es nuevo. Antes de que entrara en vigor la propia Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, año con año, desde 2001 hasta el ejercicio fiscal de 2006, Hacienda tuvo un "error" de estimación promedio de 50%. Todavía más, en 2005 su error fue de casi 85% y en 2006 de casi 70%.

Para el ejercicio fiscal de 2007 y 2008, la Secretaría de Hacienda ya contaba con una Ley de Presupuesto a modo de su lógica financierista. Con esta Ley se legalizó la subestimación del precio del crudo. Para el ejercicio fiscal de 2007, Hacienda erró su cálculo en más de 42%; pero para este año de 2008, muy probablemente la Secretaría de Hacienda se habrá equivocado en cerca del 100%.

Todavía más, en octubre de 2007, en plena discusión de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, la Secretaría de Hacienda "consintió" que la estimación del precio del barril pasara de 46.6 a 49 dólares por barril. Con esto se obtuvieron 17,845 millones de pesos adicionales, lo que permitió que los diputados etiquetaran estos recursos en salud, educación, carreteras y otros rubros. Esto quiere decir que por cada dólar adicional al precio de referencia que impone Hacienda, se obtienen 7,435 millones de pesos presupuestables, con base en los cálculos del Centro de Estudios de la Finanzas Públicas, organismo dependiente de la Cámara de Diputados.

Por cierto, en los medios de comunicación electrónicos, al anunciar su iniciativa de reforma del sector petrolero, pudimos ver a Felipe Calderón plantear que debido a la disminución de la producción de crudo, se habían dejado de presupuestar para programas sociales 100 mil millones de pesos. Lo que no dijo, es que si tan solo se hubiera eliminado de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria la obligación de estimar el precio de la mezcla mexicana de exportación, a partir de una fórmula que exagera en la subvaluación del mismo, se hubiera podido presupuestar esa misma cantidad, simplemente estableciendo un precio de 62 dólares por barril. Es decir, un precio de todas formas inferior en 10 dólares al observado al momento de la negociación presupuestal.

Aunque formalmente año con año el reparto de los excedentes petroleros se encuentra estrictamente normado, lo cierto es que su entrega conlleva una auténtica disputa entre diferentes actores al seno del Estado mexicano, en la cual Pemex se encuentra atada de manos, dado que carece de autonomía presupuestal.

En primer lugar, debemos señalar que la Secretaría de Hacienda, además de ese poderoso instrumento que es la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; posee una enorme ventaja comparativa en términos de información económica y financiera, control administrativo y peso

político. Esto le permite incidir en los montos, ritmos de entrega y asignación presupuestaria de estos recursos, siendo su reflejo primario apuntalar las variables financieras y macroeconómicas.

La Secretaría de Hacienda controla y reparte la totalidad de los ingresos excedentes del petróleo, con base en sus criterios financieristas convertidos en obligaciones de Ley. En efecto, los ingresos excedentes derivados directamente de un precio del crudo mayor al estimado para elaborar el paquete económico, se destinan a una “bolsa general” en la que se suman algebraicamente con lo recaudado, por encima o por debajo de lo calculado, por concepto del conjunto de impuestos, derechos y aprovechamientos que cobra el gobierno. A la resultante se le descuentan diversos conceptos como el incremento en el gasto no programable, costo financiero derivado de modificaciones en la tasa de interés o del tipo de cambio; para adeudos de ejercicios fiscales anteriores y en el costo de combustibles de CFE; gastos por desastres naturales, etc. Lo que resta se destina en un 40% al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP), 25% respectivamente al Fideicomiso de Infraestructura para PEMEX y al de Infraestructura para las Entidades Federativas; y tan solo un 10% se permita utilizar en gasto de infraestructura para las entidades. Es decir, en una primera instancia, el 90% de los ingresos excedentes, petroleros y no petroleros, tienen un destino financiero y NO productivo. Como si no urgiera la inversión, particularmente en PEMEX. Solo una vez que el FEIP y los fideicomisos alcanzan el límite que les fija la propia LFPRH, los excedentes se podrán asignar, en partes iguales, a PEMEX, infraestructura federal y estatal; así como a un fondo para la restructuración de las pensiones.

En segundo término, PEMEX está también sujeta al activismo político de los gobernadores de las entidades federativas.

No está de más recordar que, en septiembre de 2005, la Presidencia de la República hizo eco de la intensa campaña de la Secretaría de Hacienda y la Conferencia Nacional de Gobernadores y vetó la reforma aprobada por el Congreso unos meses antes. Finalmente y tras arduas negociaciones el Congreso adoptó el Dictamen con el que se respondió a las observaciones hechas por el Presidente de la República. De las 18 observaciones concretas, solo 2 se rechazaron de plano: la relativa a que el Congreso no tiene facultades para fijar la plataforma máxima y la pretensión del ejecutivo de que la meta del balance financiero de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, establecida en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2006, se incrementara con los ingresos adicionales obtenidos por Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, derivados de la aplicación de las disposiciones establecidas por su nuevo régimen fiscal, con respecto a los que hubiesen obtenido aplicando las disposiciones fiscales vigentes el año anterior al referido ejercicio.

Pese a ello, una semana después, la Cámara de Diputados votó una Ley de Ingresos que contenía la obligación de un superávit primario para Pemex, incrementado en los 25,100 millones de pesos con los que se esperaba aliviar la carga fiscal de nuestra empresa petrolera. Por si fuera poco, en la

modificación a la Ley Federal de Derechos finalmente aprobada, debido una presión rayana en el capricho, se incluyó el Derecho Adicional sobre Hidrocarburos que penalizaba a PEMEX si no alcanzaba una producción mínima de hidrocarburos. Además de la obvia incitación a la explotación irracional de los yacimientos, esto implicó que PEMEX pagara al fisco, en 2006 y 2007, por ingresos no obtenidos. Un absurdo que por fortuna ya fue abrogado.

Propuesta para la relación de PEMEX y las entidades federativas

Una posibilidad para disminuir la tensión en la distribución del ingreso petrolero a los estados y municipios, a través del presupuesto público y del reparto de excedentes, podría consistir en considerar no sólo la asignación individual, como sucede actualmente, sino también un reparto regional por proyectos.

La firma de Convenios de Desarrollo Regional mediante el cual la federación y una región se comprometieran a la programación y financiamiento plurianual de proyectos de infraestructura o de actividades de futuro promisorio, permitiría un desarrollo más equilibrado y sostenible en el largo plazo, así como un gasto más específico, transparente, y auditable.

Los proyectos sería formulados y priorizados por las regiones. El financiamiento podría complementarse con fondos públicos o privados.

En todo caso, resulta claro que mientras Pemex no cuente con autonomía presupuestal, el destino de los elevados ingresos petroleros seguirá siendo decidido en espacios de mediación política en los que las preocupaciones sobre la salud técnica, financiera y operativa de la paraestatal pasan a un segundo o tercer plano.

La propuesta fiscal de Felipe Calderón

La reforma fiscal en materia de Derechos que envió el pasado 13 de mayo el Ejecutivo Federal, adiciona tres derechos sobre extracción de petróleo crudo y gas natural en los campos de Chicontepec y aguas profundas; también crea uno más que resulta poco significativo en materia fiscal y que se denomina derecho para la fiscalización tributaria en materia de hidrocarburos. **Salvo estas propuestas, la parte fiscal de PEMEX se mantiene intacta, es decir, tan sólo se adecua el marco jurídico en materia de derechos para engarzar las propuestas operativas donde el capital privado jugará un papel fundamental y aquella que tiene que ver con las contribuciones que deberá reportar PEMEX y los privados que participen en las actividades de la industria petrolera, específicamente de Chicontepec y aguas profundas.**

Las alianzas estratégicas con otras empresas petroleras que se quieren impulsar desde el Gobierno para perforar aguas profundas con alta tecnología, son más que evidentes en esta propuesta de reforma a la Ley Federal de

Derechos. Esto es así porque la aplicación de la tasa porcentual de derechos que va de 60 a 71.5 contiene una serie de deducciones, que lo único que intenta es estimular y hacer atractiva la inversión para el capital nacional o extranjero en este espacio de negocios.

Esta iniciativa de reforma es incompleta. Como ya se ha reiterado, el gran ausente en todo esto es el apoyo para la investigación. Si bien el hecho de que desde la reforma de 2005, el IMP ha vuelto a recibir apoyo presupuestal, también salta a la vista su insuficiencia. Un solo dato para comparar: mientras en 2007 el IMP recibió algo más de 40 millones de dólares de apoyo, Petrobrás invirtió en su Centro de Investigaciones y en convenios con las universidades alrededor de mil millones de dólares.

En suma, lo que se desprende de este proyecto de reforma en materia de derechos es que confirma la ausencia de preocupación alguna por la investigación y el desarrollo tecnológicos, la apuesta por la participación de privados vía alianzas estratégicas disfrazadas de contratos de “incorporación de innovaciones tecnológicas y, en fin, todas aquellas formas de participación privada pudorosamente ocultadas en las primeras cinco iniciativas de Ley presentadas por el Ejecutivo Federal.

Por cierto, quienes sostienen que la apertura en exploración y producción de hidrocarburos traería grandes flujos de inversión que incrementarían la producción de petróleo y gas natural; no dicen nada de que la historia muestra que las petroleras son expertas en el reparto injusto de la renta y la evasión de impuestos, aprovechándose de la debilidad institucional y de funcionarios corruptos. **¿Qué garantiza que el Estado mexicano si podría regularlas, si hoy no puede con los oligopolios ya instalados en otros sectores?**

A manera de conclusión, podemos señalar que, como pocas veces en la historia del país, el régimen fisco-financiero del sector petrolero, será determinante no solo para el régimen de acumulación general, sino también, para marcar la pauta de la dimensión política de la regulación económica en el modelo de desarrollo. Dada la gran importancia que tiene como factor constitutivo de uno de los principales referenciales socioculturales, el sentido de los cambios en la arquitectura institucional del sector marcará en gran medida las transformaciones posibles en la naturaleza misma del Estado, en tanto que espacio fundamental de codificación de las relaciones sociales. De ahí, que conseguir un acuerdo nacional que implique que esos cambios vayan en un sentido incluyente y con una sólida visión nacionalista y de Estado, sea uno de los grandes retos que como mexicanos tenemos en los próximos años.

¡Muchas gracias!