



Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

Facultad de Economía

**El Impacto de la Reforma Energética de 2013 en las Finanzas
Públicas de México**

Tesis

Presentada para obtener el Título de:

Licenciado en Economía

Presenta

Fernando Domínguez Castillo

Directora de Tesis: Doctora Beatriz Martínez Carreño

Diciembre del 2020

INDICE

Presentación	1
Introducción	3
Capítulo 1. Interpretación teórica de las finanzas públicas en México	5
1.1 Teoría del ingreso público	5
1.2. La normatividad y clasificación del ingreso	6
1.3. Teoría del gasto publico	17
1.4. Normatividad y clasificación del Gasto	18
Capítulo 2. Balance de las finanzas públicas 2000-2012	30
2.1. La dependencia petrolera en el financiamiento del Gasto Publico	31
2.2. El papel de los ingresos petroleros en las finanzas públicas durante el sexenio de VicenteFox	33
2.3.El rol de los ingresos petroleros en las finanzas públicas en el gobierno de Felipe Calderón ³⁷	
Capítulo 3. La reforma energética	42
3.1 Antecedentes de la Reforma	42
3.2 Iniciativa y propuestas de la reforma de 2013	59
3.5. Fondo Mexicano del Petróleo	73
3.6. El rol actual de los ingresos petroleros	80
Conclusiones generales y sugerencias	86
ANEXOS	93
Bibliografía	96

Presentación

La reforma energética como propiamente lo dice el título de este trabajo, fue presentada ante el Congreso de la Unión por el Presidente Enrique Peña Nieto en agosto de 2013, además esta iniciativa formo parte del paquete de “reformas estructurales” que contemplaba el Plan Nacional de Desarrollo, por lo que esta reforma fue aprobada por los legisladores en diciembre del mismo año.

Esta reforma planteo la necesidad de involucrar a la iniciativa privada en las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, mediante el supuesto argumento de la ineficiencia y rezago tecnológico que presentan tanto Pemex como la CFE, para hacer posible la injerencia de privados en dichas actividades se reformaron los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Además esta iniciativa propuso reducir la aportación de los ingresos derivados del petróleo en el presupuesto de la federación, debido a las fluctuaciones en el precio del petróleo y de la participación de estos ingresos en el erario público, así como la necesidad de administrar de una mejor manera los recursos provenientes de la renta petrolera, mediante la creación de un fideicomiso (FMPED) administrado y regulado por el Banco de México con el objeto de transferir recursos a la Tesorería de la Federación (TESOFE) y a otros fondos en cantidades determinadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), estableciendo dicha transferencia en una equivalencia del 4.7% como proporción del PIB.

Tras la aprobación y ejecución de la reforma energética, no se han alcanzado los objetivos planteados en ella, debido a la contracción en los precios internacionales del petróleo y al lento desempeño de la producción y de las exportaciones de dicho recurso, lo cual ha exhibido el mal desempeño del FMPED para transferir el equivalente del 4.7% del PIB al presupuesto federal, dejando clara la intención del gobierno de seguir petrolizando las finanzas públicas y permitir a las empresas trasnacionales apoderarse cada vez más del sector energético de México

Sin embargo pareciera que el único objetivo del gobierno federal es el de fortalecer las inversiones privadas en Pemex e incentivar a las empresas extranjeras a instalarse en

nuestro país para explorar, extraer, producir, distribuir y comercializar nuestro petróleo y los productos derivados de este mismo, con el fin de llevar a cabo cada lineamiento que marca el libre mercado instaurado por los organismos internacionales y multilaterales.

Introducción

En el siguiente trabajo se analiza el impacto de la reforma energética en las finanzas públicas nacionales, la cual fue emprendida por el Presidente Enrique Peña Nieto en 2013. En primera instancia se estudia el rol que tienen las finanzas públicas en nuestro país, por consiguiente se hace un análisis de las propuestas emprendidas por dicha reforma energética en cuanto a materia fiscal, para evaluar el impacto que ha tenido esta iniciativa en los ingresos petroleros.

Para hacer más preciso dicho análisis se revisa la información obtenida de los Criterios Generales de Política Económica en el apartado de finanzas públicas y Presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en el periodo que va del año 2000 hasta 2018, para observar con mayor detalle la evolución de los ingresos petroleros antes y después de la aprobación de la reforma energética y con la instauración del nuevo Régimen Fiscal de Pemex y del Fondo Mexicano del Petróleo.

Así mismo se analiza el comportamiento del Gasto Presupuestario en el mismo periodo de tiempo (2000-2018) para tener mejor visualización en la evolución del gasto y relacionarlo con el comportamiento que han tenido los ingresos petroleros, además se hace un análisis de los ingresos derivados de las asignaciones y contratos de las empresas privadas en las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos.

El primer capítulo, se denomina “Interpretación teórica de las finanzas públicas en México” en el cual se introduce la teoría del ingreso y del gasto público para poder entender el papel que tienen estas en la captación y administración de los recursos públicos y del gasto que realiza el Estado a través de las instituciones públicas para poder dar una provisión de bienes y servicios a toda la nación.

Este tiene como objetivo dar a entender que los ingresos financieros obtenidos por el gobierno federal provienen fundamentalmente de los ciudadanos, debido a que éstos constituyen los flujos monetarios cuyo fin específico, es ser el medio principal para dar cobertura a los gastos públicos en general. De la misma forma que el ingreso, el gasto constituye el total de la compra de bienes y servicios hecha por el Estado durante un periodo gubernamental, además este se divide en gasto corriente y de capital.

En el segundo capítulo, llamado “Balance de las finanzas públicas durante el periodo 2000-2012” se analiza el comportamiento del ingreso y del gasto público a lo largo de los dos sexenios panistas, en el cual se demuestra la petrolización de las finanzas públicas y la relación que guardan los ingresos petroleros con los precios de la mezcla mexicana.

Sin embargo al principio de este capítulo se presenta un análisis fuera del contexto que marca el nombre del capitulado, esto para hacer un paréntesis sobre el surgimiento de la dependencia petrolera y el impacto que ha tenido en la economía nacional.

En el tercer capítulo, denominado “La reforma energética”, en este apartado se analiza los antecedentes de la reforma energética como; iniciativas previas que fueron propuestas por los Presidentes anteriores, además se exponen las propuestas de la reforma de 2013. Por consiguiente se presenta en este mismo capítulo el nuevo régimen fiscal de Pemex y el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, que fueron presentados por el Ejecutivo Federal con el propósito de disminuir la carga fiscal y despetrolizar las finanzas públicas de la nación. Además se analiza el actual papel que desempeñan los ingresos petroleros en las finanzas públicas tras la aplicación de la reforma energética y la relación que tienen estos tras la caída del precio de la mezcla mexicana de petróleo a partir del año 2012. En este mismo capítulo se determina si en verdad hubo una disminución en la carga fiscal de Pemex, debido al nuevo marco normativo implementado en la paraestatal o al declive de los precios internacionales del petróleo.

Por último se presenta la conclusión general de este trabajo y una gama de sugerencias que podrían ayudar a solucionar algunos de los problemas que existen actualmente en el sector petrolero de nuestro país, estas propuestas no sugieren estructurar una nueva reforma energética, sino aprovechar de una manera más eficiente los ingresos derivados del petróleo y dejar de lado la dependencia de las finanzas públicas con respecto a los ingresos petroleros.

Capítulo 1. Interpretación teórica de las finanzas públicas en México.

Este primer capítulo tiene como objeto proporcionar un marco teórico en el que se basan las finanzas públicas de nuestro país para entender el rol y la importancia que tienen estas en cuanto la captación, administración y distribución del ingreso, además este marco teórico tiene la intención de servir como referencia para entender el desarrollo de los temas abordados en este trabajo, por lo que se parte en primera instancia del termino de finanzas públicas y por consiguiente de la teoría del ingreso y del gasto público, así como la normatividad y clasificación de estos.

Algunos autores y funcionarios públicos han señalado a las finanzas públicas como el corazón del Estado, debido que a partir de estas el gobierno se provisiona de recursos monetarios para poder brindar bienes y servicios a la población en general, por lo que necesita de políticas e instituciones encargadas de regular, captar y distribuir tanto el ingreso como el gasto público.

Se han dado varias definiciones al término de finanzas públicas, pero consultado algunas fuentes oficiales del gobierno como el Glosario de términos más usuales de finanzas publicas del CEFP define a estas como la “Disciplina que trata de la captación de los ingresos, su administración y gasto, la deuda pública y la política de precios y tarifas que realiza el Estado a través de diferentes instituciones del sector público”. El estado trata en este sentido de estudiar la naturaleza y los efectos económicos, políticos y sociales en la aplicación de instrumentos fiscales como; el ingreso, gasto, empréstitos, precios y tarifas de los bienes y servicios brindados por las instituciones públicas.

Por otra parte se sigue otro término de finanzas públicas y se comprenden estas como “El conjunto de elementos que participan en la captación de recursos, administración de los mismos y gastos que realiza el Estado a través de las diferentes instituciones del sector público; comprenden el manejo de los ingresos y gastos públicos” (Ayala, 1993; pp 69).

Ante estas conceptualizaciones podríamos definir a las finanzas públicas como el conjunto de políticas que emprende el Estado para administrar los ingresos y gastos realizados por el mismo a través de las entidades paraestatales para así brindar los bienes y servicios necesarios a la población en general.

Sin embargo en la actualidad pareciera que el Estado ha perdido la capacidad de ser el único y principal proveedor de bienes y servicios a la nación, debido a que depende cada vez más de los recursos provenientes de financiamiento externo e interno, ejemplo de ello son las concesiones y licitaciones que cada vez tienen mayor participación en los rubros económicos que eran exclusivamente del Estado, además del incremento de la deuda externa y del déficit fiscal en el último sexenio. “En materia de ingresos públicos se debe actuar para aumentar –y mucho y en un plazo breve- los ingresos fiscales, en particular los tributarios (...) las posibilidades de recaudar mayores ingresos fiscales en buena medida están determinadas por la eficiencia, eficacia, honestidad y transparencia de la acción pública” (Calva, 2007; pp25).

1.1 Teoría del ingreso público.

A lo largo del tiempo el Estado siempre ha dependido de los ingresos para poder financiar sus gastos y así poder realizar los objetivos que se plantea en cada año o periodo de tiempo, estos ingresos son obtenidos especialmente por todos los contribuyentes que se encuentran establecidos dentro del territorio Estatal, estos aportan una fracción de su ingreso para cumplir con las obligaciones que establece la Carta Magna a beneficio del Estado para que este pueda cumplir satisfactoriamente con sus actividades y objetivos establecidos.

Los ingresos públicos están compuestos por su captación, administración y de su ejercicio o ejecución, es por esto que los ingresos públicos constituyen y son la obtención de recursos monetarios por parte del Estado para dar cumplimiento a los proyectos establecidos, de los cuales se va devengar un gasto con el fin de proveer de bienes y servicios a la nación entera. En este sentido los ingresos públicos representan “el total de los recursos o percepciones que obtiene el sector público en el desempeño de una actividad de derecho público o como productor de bienes y servicios” (Cabrera, 2005; pp35).

En nuestro país el principal órgano institucional encargado de supervisar y administrar los ingresos es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pero en particular existe otra institución descentralizada encargada de llevar a cabo la captación de recursos fiscales, el Servicio de Administración Tributaria es un órgano desconcentrado de la SHCP que tiene como principal actividad, aplicar la legislación fiscal con el objeto de obligar tanto a las personas físicas como morales a contribuir con el ingreso público.

Los ingresos públicos contemplan en gran medida las diversas fuentes de financiamiento que tiene el Estado para obtener una riqueza que le garantice cumplir con sus metas, y para ello tiene designados varios rubros de los cuales puede obtener ingresos monetarios y de forma distinta de como cobrarlos, estos son; Impuestos, Derechos, Aprovechamientos, Contribuciones de mejoras, financiamiento externo e interno, entre otros rubros más.

1.2. La normatividad y clasificación del ingreso.

Como se dijo en el subtema anterior, le corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el manejo de los ingresos públicos y la asignación de estos por medio de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para determinar las tasas impositivas a cada gravamen, además la SHCP está a cargo de diseñar la política de deuda que se contratara para financiar el gasto.

Por otra parte la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos es el único marco jurídico y regulatorio que establece la ejecución de todas las legislaciones de cualquier rama, en este caso en la materia fiscal, además es esta misma la que se encarga de procurar los ingresos necesarios para que el Estado lleve a cabo sus funciones.

La Carta Magna es la fuente de donde emanan los ingresos públicos de la Federación, ya que establece las leyes y el marco jurídico que obliga a todos los agentes económicos del país a contribuir con una sección de sus ingresos para que el Estado pueda financiar los gastos necesarios que le competen a las entidades federativas y municipios, para mejorar el bienestar económico y social de la población en general.

Los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos encargados de regular y hacer valer los ingresos públicos o tienen algo en común con ellos son:

Artículo 25. Indica que “corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya

seguridad protege esta Constitución”.

Artículo 27. Establece 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”.

Artículo 31. Indica que “todos los ciudadanos estamos obligados a contribuir con los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

Fracción VII. “Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto”.

Fracción VIII. En materia de deuda pública, para:

“Dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos y otorgar garantías sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar a pagar la deuda nacional”.

Fracción X. “Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear”.

.Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

Fracción IV. “Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo”.

Artículo 90. Estable que la “Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación”.

Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

Fracción III. “Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado”.

Fracción IV. “Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio”.

Fracción V. “Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera”.

Fracción VI. “Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía”.

Fracción VII. “Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos (sic DOF 05-02-1917) o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia”.

Fracción IX. “Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice”.

Artículo 118. Las entidades Federativas no pueden realizar, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

Fracción I. “Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones”.

Artículo 131. “Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia”.

Los artículos constitucionales anteriormente presentados guardan relación con la administración pública Federal. Sin embargo algunos de ellos promueven el libre mercado y la competencia tal es el caso del artículo 25 y 27, pero como la historia y las experiencias vividas a casusa por las grandes crisis ocasionadas por este modelo económico neoliberal al que se ha sometido nuestro país debido a las políticas implementadas por los organismos internacionales promotores del libre mercado, se ha demostrado que la competencia no garantiza el crecimiento económico ni el bienestar social de las personas, ya que solo atiende los intereses de los particulares.

Por otra parte estos artículos constitucionales muestran las limitaciones que tienen las Entidades Federativas con respecto al manejo de los ingresos y la distribución de estos, debido a que algunas actividades son exclusivamente de la nación. Sin embargo la gran centralización de los recursos ha generado altos costos e ineficiencia en la administración pública, por lo que ideal sería descentralizar y desburocratizar el manejo de las finanzas públicas para agilizar el flujo monetario y disminuir los costos de administración, para que así las Entidades Federativas tengan mayor participación en el manejo del ingreso y del gasto público.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Esta Ley establece que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, así como también los fideicomisos, comprenden la administración pública paraestatal. Los siguientes artículos de dicha Ley tienen que ver con las empresas paraestatales que se encargan de la administración:

Artículo 1. “La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal. La Oficina de la Presidencia de

la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados integran la Administración Pública Centralizada. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal”.

Artículo 26. Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación;

Secretaría de Relaciones Exteriores;

Secretaría de la Defensa Nacional;

Secretaría de Marina;

Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

Secretaría de Desarrollo Social;

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;

Secretaría de Energía;

Secretaría de Economía;

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;

Secretaría de Comunicaciones y Transportes;

Secretaría de la Función Pública;

Secretaría de Educación Pública;

Secretaría de Salud;

Secretaría del Trabajo y Previsión Social;

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano;

Secretaría de Cultura;

Secretaría de Turismo, y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Artículo 45. “Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten”.

Artículo 46. Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

I.- “Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica”;

II.- “Las Sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos”:

A) “Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

B) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o

C) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno”.

Artículo 47. “Los fideicomisos públicos a que se refiere el artículo 3o., fracción III, de esta Ley, son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones

del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos”.

Ley de Ingresos

Es el ordenamiento jurídico propuesto por el Ejecutivo y aprobado por el poder Legislativo que contiene los conceptos bajo los cuales se podrán captar los recursos financieros que permitan cubrir los gastos de la federación durante un ejercicio fiscal.

La Ley de ingresos tiene una vigencia de un año y debe presentarse ante el Congreso de la Unión antes de tardar el 8 de septiembre de cada año (a partir de las reformas del 2004). De acuerdo con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley de ingresos será aprobada por la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de octubre y por la Cámara de Senadores a más tardar el 31 de octubre.

Clasificación del ingreso

Los ingresos públicos se clasifican de diferentes formas de acuerdo a su procedencia, según Juan Amieva Huerta “Existen distintas formas para clasificar el ingreso público, según de donde se obtenga, la regularidad en que se obtiene, la forma en cómo se obtiene y por qué se obtiene” (Amieva, 2001; pp 1).

Los ingresos del sector público se clasifican en ingresos ordinarios y extraordinarios. Los primeros provienen de manera común y constituyen una fuente normal y periódica de recursos fiscales del sector público, y estos están contemplados en la Ley de ingresos. Estos ingresos son captados por el sector público en el desempeño de actividades que hacen valer el derecho público mediante la producción de bienes y servicios.

Por otra parte los ingresos extraordinarios provienen de diferente manera que los ordinarios, debido a que se obtienen mediante la contratación de créditos internos y externos o de la emisión de moneda, sin embargo estos también se contemplan en la Ley de ingresos.

Diagrama 1. Clasificación de los ingresos del Sector Público Presupuestario



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SHCP y del CEFP 2005.

Ingresos Petroleros y No Petroleros

En este rubro pertenecen todos los ingresos que capta la hacienda Federal derivado por la exploración, producción y venta de productos derivados del petróleo, además este ingreso representa una gran importancia debido a que ha representado un tercio en promedio de los ingresos totales.

Según el CEF, los ingresos petroleros comprenden los ingresos tributarios (impuestos) asociados al sector; los derechos por hidrocarburos, los aprovechamientos sobre rendimientos excedentes, así como los ingresos propios de PEMEX. Por su parte, los Ingresos No Petroleros consideran los recursos obtenidos por fuentes distintas del petróleo a través de Impuestos, Derechos, Productos, Aprovechamientos y Contribuciones de Mejoras, así como los que obtienen los Organismos y Empresas bajo control directo presupuestario, diferentes de PEMEX.

Tributarios y No Tributarios

Esta clasificación tiene como propósito establecer indicadores de carga fiscal. Los ingresos tributarios, tienen como característica básica la obligatoriedad para los contribuyentes y están representados por todos los impuestos.

Por su parte, los ingresos no tributarios son aquellos ingresos que capta el Gobierno Federal por concepto de Derechos, Productos, Aprovechamientos y Contribuciones de Mejoras, así como los recursos que obtienen los Organismos y Empresas bajo control directo presupuestario.

Impuesto

Según el Código Fiscal de la Federación, los impuestos son las prestaciones en dinero o en especie que el Estado fija unilateralmente y con carácter obligatorio a todos aquellos individuos cuya situación se enmarque en los supuestos que las leyes fiscales establecen.

Impuesto Directo

Son los ingresos que percibe el Gobierno Federal por concepto de gravámenes a las remuneraciones, propiedades, ganancias de capital, o cualquier otra fuente de ingresos de las personas físicas o morales. Por lo tanto es aquél que grava directamente el ingreso de los contribuyentes; incide sobre el ingreso y no es transferible ni evitable para las personas o empresas que reciben ingresos.

Impuesto Sobre la Renta

Contribución que se causa por la percepción de ingresos que la Ley del Impuesto sobre la Renta contempla en diversos supuestos para personas físicas o morales. Este impuesto grava a las personas naturales o jurídicas en función de su ingreso y/o riqueza.

Impuesto Indirecto

Es aquél que grava el consumo de los contribuyentes; se llama indirecto porque no repercute en forma directa sobre los ingresos sino que recae sobre los costos de producción y venta de las empresas y se traslada a los consumidores a través de los precios.

Son los gravámenes establecidos por las autoridades públicas sobre la producción, venta, compra o uso de bienes y servicios y que los productores cargan a los gastos de producción.

Impuesto al Valor Agregado

Tributo que se causa sobre el valor adicionado o valor agregado a una mercancía o un servicio, conforme se completa cada etapa de su producción o distribución.

Este gravamen es de etapas múltiples, de carácter no acumulativo, resultante de la diferencia entre el IVA causado sobre las ventas de mercancías y servicios efectuados por los contribuyentes, que constituye su obligación tributaria, y el IVA acreditable correspondiente a las adquisiciones de mercancías y servicios de terceros.

Derechos

Son las contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se prestan por organismos descentralizados. También son derechos las contribuciones a cargo de los Organismos Públicos Descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Productos

Son los ingresos que percibe el Estado por los servicios que presta en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio privado.

Aprovechamientos

Son ingresos ordinarios provenientes de las actividades de derecho público que realiza el gobierno, y que recibe en forma de recargos, intereses moratorios, multas o como cualquier ingreso no clasificable como impuesto, derecho o producto.

Aportaciones de Seguridad Social

Son contribuciones para garantizar asistencia y prestaciones sociales establecidas en la ley a trabajadores y sus familiares, el pago de las aportaciones es tripartita, está a cargo de los propios trabajadores, patronos y el Estado.

Contribuciones de mejoras

Son las establecidas en la Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.

Transferencias

Son las asignaciones de recursos federales previstas en los presupuestos de las dependencias, destinadas a las entidades bajo su coordinación sectorial o en su caso, a los órganos

administrativos desconcentrados, para sufragar los gastos de operación y de capital, incluyen el déficit de operación y los gastos de administración asociados al otorgamiento de subsidios.

1.3. Teoría del gasto publico

El gasto público se refiere al capital económico que ejerce el gobierno para proveer de bienes y servicios a la nación, mediante el pago de los impuestos, así como la contratación de financiamiento interno y externo, y de otras contribuciones como; los ingresos provenientes por la venta de petróleo, la venta de bienes y servicios que realizan los agentes económicos, la contribución de los trabajadores y patrones al sistema de seguridad nacional, Por lo anterior, el “gasto público se refiere al valor total de las compras de bienes y servicios realizados por el sector gubernamental durante un periodo productivo” (Ayala, 2001; pp 141)

El CEFP señala que la principal fuente de financiamiento del presupuesto es la contribución ciudadana por concepto de impuestos, el pago de derechos y productos, aprovechamientos y los ingresos por venta de bienes y servicios públicos. Cuando existe una diferencia entre lo que el Estado recauda y de los recursos monetarios que gasta, y este último es mayor que el primero, existe un déficit fiscal, el gasto público se cubre con la contratación de deuda, ya sea interna o externa, con esta acción el Estado puede adquirir préstamos para así cumplir satisfactoriamente con sus objetivos . Así, el ingreso anual debe ser equivalente al monto del gasto público anual.

El Gobierno requiere de recursos monetarios para poder cumplir con sus objetivos establecidos en un ejercicio fiscal (equivalente a un año). A los recursos destinados a la provisión de bienes y servicios se les denomina gasto público, La orientación, el destino y el tipo de gasto se detallan en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

El Gasto Público es utilizado por el Gobierno Federal con el fin de:

- Proporcionar servicios educativos y de salud.
- Construir carreteras y vivienda.
- Apoyar el desarrollo del campo.

- Actividades económicas y fomento al turismo.
- Generar y distribuir electricidad.
- Garantizar la soberanía y seguridad nacional.
- Procurar e impartir justicia.
- Desarrollar actividades legislativas.
- Regulación.
- Transferir recursos a los estados y municipios.
- Sostener relaciones con otros países.
- Atender el costo financiero de la deuda, entre otros.

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) establece los gastos que llevara a cabo el Estado durante un año. El CEFP señala que el PEF, es el documento que presenta de forma detallada la distribución del gasto público, bajo diferentes tipos de clasificación del presupuesto de egresos, las cuales incluyen la asignación del gasto por entidades e instituciones gubernamentales; su distribución por funciones públicas; por programas; e igualmente, la manera en que se distribuye el gasto por su destino en la adquisición de bienes y servicios necesarios para cumplir las funciones gubernamentales; lo mismo informa sobre la entrega de subsidios y transferencias a otras entidades o agentes económicos. De la misma forma el PEF señala los objetivos que la Federación deberá cumplir desde el inicio hasta el término del año.

1.4. Normatividad y clasificación del Gasto

Al igual que los ingresos, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el único marco jurídico que regula y controla el gasto que realiza la Federación, en el artículo 74 fracción IV de nuestra Carta Magna, establece que la Cámara de Diputados tiene diversas facultades de carácter exclusivo en materia del Presupuesto de Egresos de la Federación,

como son: la aprobación anual del Presupuesto de Egresos: el análisis y discusión del Proyecto de Presupuesto formulado por el Ejecutivo federal, por lo que también tiene facultades para llevar a cabo las modificaciones al proyecto si fuera necesario y la revisión de la Cuenta Pública del presupuesto que se llevó a cabo en el ejercicio anterior.

Al igual el artículo 31 de nuestra Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos establece en la fracción IV “Es obligación de los mexicanos contribuir con los gastos públicos, así de la Federación o del Estado o Municipio en que residan, de la manera equitativa y proporcional que dispongan las leyes”.

El Presupuesto de Egresos de la Federación es presentado por el Ejecutivo Federal ante el Congreso, además por su parte, lo elabora el Poder Legislativo y Judicial, así como el Instituto Nacional Electoral y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, todo esto junto con las propuestas que el propio Presidente de la República prepara para cada una de las Secretarías de Estado y de las empresas paraestatales que están bajo su supervisión.

Este proyecto presentado por el Ejecutivo Federal ante el Congreso de la Unión se le denomina Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y se presenta a la Cámara de Diputados para ser revisada, examinada y a partir del 8 de septiembre, y en años de inicio de administración, el 15 de diciembre.

De acuerdo a los procedimientos parlamentarios de la Cámara de Diputados, el Presupuesto de Egresos de la Federación se aprueba mediante votación en el pleno, y para que esta sea aprobada por los congresistas debe sufragarse al menos el 50 por ciento de los votos a favor de este.

El oficio que dicta y formaliza la aprobación del proyecto presentado por el Ejecutivo Federal se denomina Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación, y se publica en el Diario Oficial de la Federación.

Además de las facultades con las que cuenta la Cámara de Diputados en materia de Presupuesto de Egresos, existen otros ordenamientos jurídicos y legales, que norman y regulan el Gasto Público y de los cuales se elabora el propio documento del PEF, este documento establece información anual correspondiente a la política fiscal de gasto.

Según el CEFP el Marco Normativo del Presupuesto de Egresos de la Federación está conformado por los siguientes documentos:

Los Criterios Generales de Política Económica.

Es el compendio base para la formulación de la política fiscal, pues en ellos se contiene la evolución reciente de la economía mexicana, su contexto y probable comportamiento futuro; información que da la pauta para establecer el cálculo de los ingresos públicos y, por tanto, el volumen de gasto a disponer. Entre los cuales destacan: el crecimiento económico, la inflación, el déficit, y el precio del barril de petróleo.

Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Es el documento que se promulga para dar a conocer la política de gasto Público a ejercer en el año respectivo, es decir el total de los recursos públicos a distribuir; la asignación del gasto entre los diferentes poderes de la Unión, las entidades paraestatales y los ramos de carácter general. Adicionalmente, se establecen principios y directrices de la política de gasto; componentes que comprenden la distribución del gasto a las entidades federativas; así como los criterios para normar la distribución y ejercicio de los recursos asignados a programas sociales, entro lo más importante.

Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

El Presupuesto de Egresos es el acto que permite a la Administración pública usar los recursos monetarios del Estado durante un año fiscal. La propia Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, lo define de la siguiente manera:

El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que aprueba la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expresar durante el periodo de un año a partir del 1 de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que el propio presupuesto señalen.

Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Conocida como Cuenta Pública. La Cuenta Pública se integra por un Tomo de Resultados Generales y un Banco de información, en los cuales se informa sobre las acciones y los resultados obtenidos con la ejecución de la Ley de Ingresos y el ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) correspondientes al año anterior. El contenido de la Cuenta Pública proporciona los elementos para los trabajos de revisión y fiscalización que realiza la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación, en los términos establecidos en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).

En ella se definen las atribuciones y funciones de los responsables de la operación de la política fiscal: la SHCP, el Congreso de la Unión, sus Cámaras y sus órganos de apoyo técnico y asesoría. Del mismo modo, se fijan los límites y alcances de la operación de las finanzas públicas, así como los procedimientos de aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, sus mecanismos y coordinación entre Poderes. En esta Ley se establece la autonomía presupuestaria, se definen los principios y reglas a que deben sujetarse las funciones de ingreso y gasto del sector público, y los requisitos que deben satisfacerse para su cumplimiento; lo que implica la normatividad a que se halla sujeta la elaboración, ejercicio y registro del presupuesto federal.

Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Es el ordenamiento legal mediante el cual se hace operativa la LFPRH, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, contabilidad, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.

Ley de Coordinación Fiscal.

Esta ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación de los Estados, Municipios y Distrito Federal; establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos

en materia de coordinación fiscal, y dar las bases de su organización y funcionamiento.

Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Tiene como objeto establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización.

Ley de Deuda Pública.

Esta Ley recoge las diversas disposiciones legales que sobre esta materia se han dictado, de tal modo que exista una mayor claridad y comprensión de las bases sobre las cuales el Ejecutivo puede concertar o autorizar empréstitos sobre el crédito de la Nación y pagar la deuda pública de la Federación. En ella se establece una programación financiera más eficiente, estableciendo la exigencia de limitar el crecimiento de la deuda pública en el conjunto de las finanzas nacionales y la reforma administrativa.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Tiene por objeto reglamentar la aplicación del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza, que realicen las unidades administrativas de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, la Procuraduría General de la República, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o una entidad paraestatal, y las entidades federativas, los municipios y los entes públicos de unas y otros, con cargo total o parcial a recursos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal.

En síntesis se puede decir que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el único marco jurídico del cual emanan todas las leyes que regulan el ingreso y el gasto público que hace la Federación para proveer los bienes y servicios necesarios a la sociedad.

Clasificación del Gasto

Al igual que el ingreso, el Gasto público también tiene su clasificación de acuerdo a lo que se gasta y para que se gasta, según el CEFP el Gasto se clasifica en tres aspectos:

Clasificación Administrativa del Gasto.

Es la forma de presentación del presupuesto que tiene por objeto facilitar su manejo y control administrativo a través de la presentación de los gastos conforme a cada una de las dependencias y entidades públicas determinadas. En otras palabras, es la presentación del gasto público según quien lo ejerce.

Clasificación Funcional del Gasto.

Agrupa los gastos según los propósitos u objetivos socioeconómicos que persiguen los diferentes entes públicos. Presenta el gasto público según la naturaleza de los servicios gubernamentales brindados a la población. Con dicha clasificación se identifica el presupuesto destinado a funciones de gobierno, desarrollo social, desarrollo económico y otros no clasificados; permitiendo determinar los objetivos generales de las políticas públicas y los recursos financieros que se asignan para alcanzar éstos.

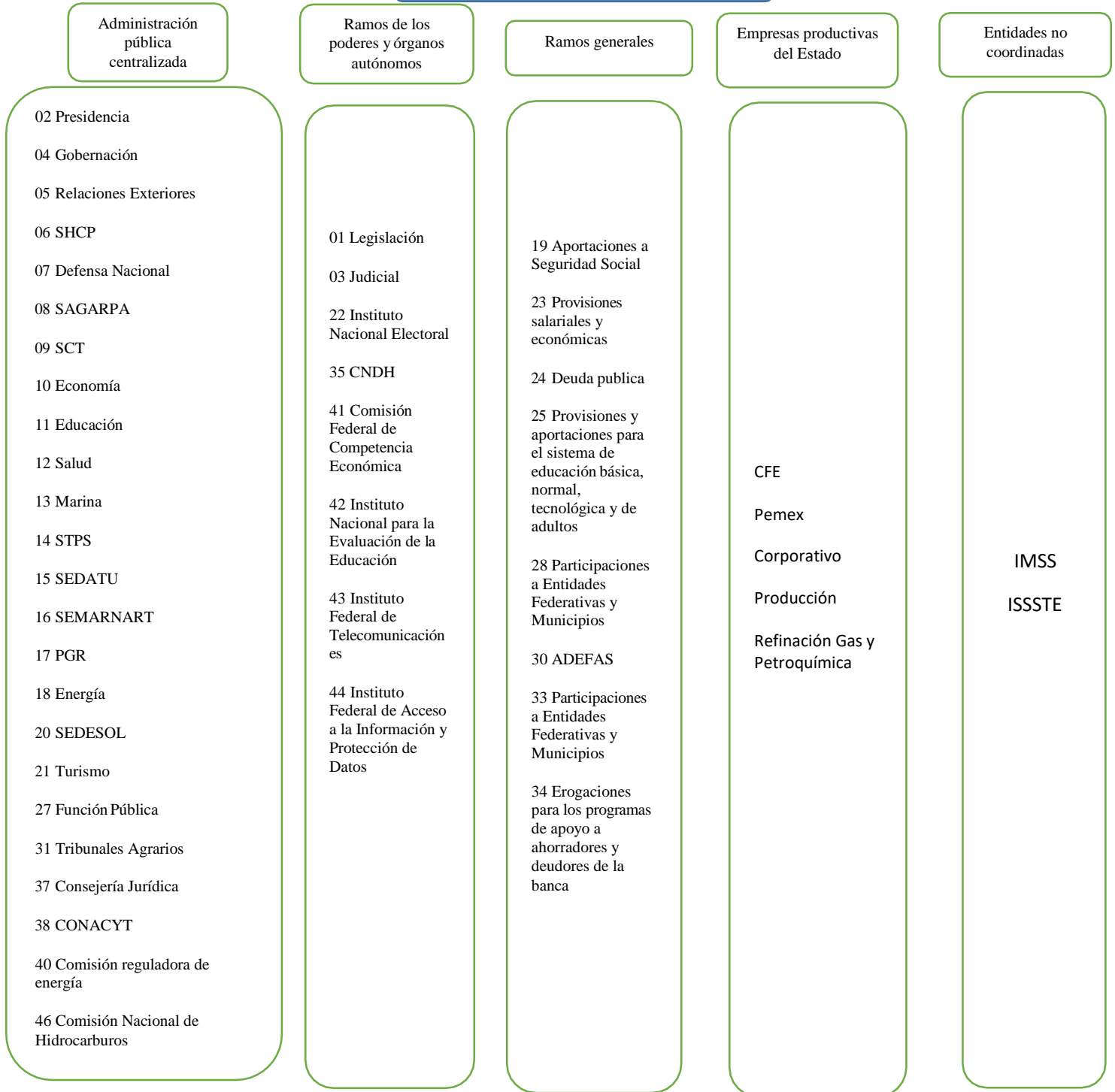
Clasificación Económica del Gasto.

Son las previsiones de gasto en función de su naturaleza económica y objeto, en erogaciones corrientes, inversión fiscal, inversión financiera, otras erogaciones de capital, subsidios, transferencias, ayudas, participaciones y aportaciones federales.

La clasificación administrativa muestra las instituciones gubernamentales y empresas paraestatales responsables de llevar a cabo el Gasto Público. “Permite identificar a los ejecutores del mismo, es decir, a las unidades administrativas a través de las cuales se realizará asignación, gestión y rendición de los recursos financieros públicos” (Gutiérrez, 2015; pp 14). Esta clasificación se muestra en el Diagrama 1

Diagrama 2

Clasificación Administrativa del Gasto Público



Fuente: Elaborado con base a datos de la SHCP, Gutiérrez Lara y Abelardo Aníbal 2015.

Esta clasificación que presentada en el diagrama anterior permite distinguir los sectores y sub sectores, así como las instituciones gubernamentales, desde las cuales se hace el Gasto Público para así distribuir equitativamente el ingreso nacional, además esta clasificación según Abelardo Aníbal Gutiérrez permite lo siguiente:

- Dar seguimiento al ejercicio del Presupuesto de Egresos de cada ente público.
- Posibilita la evaluación del desempeño institucional.
- Consolidar las transacciones financieras de los distintos órdenes de gobierno.

Clasificación funcional del Gasto

Como se mencionó anteriormente, la clasificación funcional clasifica los gastos según su objetivo socioeconómico que persiguen las instituciones públicas, para ello se distinguen las funciones Gobierno, Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Otras, tal y como se muestra en el cuadro 2.

La función Gobierno comprende acciones que le competen exclusivamente a la entidad gubernamental como la administración, legislación, procuración e impartición de justicia, asuntos militares y seguridad nacional.

La función de Desarrollo Social comprende los proyectos emprendidos por el Gobierno, tal como actividades y proyectos relacionados con la prestación de servicios en beneficio de la población, con el fin de favorecer el acceso a mejores niveles de bienestar, como servicios educativos, recreación, cultura y otras (Opcit, 2015; pp 14).

Por otra parte en la función de Desarrollo Económico los recursos se concentran en la subfunción de Combustibles y Energía, por lo que tiene como objeto impulsar y promover el desarrollo económico del país.

Cuadro 1. Clasificación funcional del Gasto Público

1. Gobierno
1.1 Legislación
1.2 Justicia
1.3 Coordinación de la Política de Gobierno
1.4 Relaciones Exteriores
1.5 Asuntos Financieros y Hacendarios
1.6 Defensa
1.7 Asuntos de Orden Público y de Seguridad
1.8 Investigación Fundamental (Básica)
1.9 Otros Servicios Generales
2. Desarrollo Social
2.1 Protección Ambiental
2.2 Vivienda y Servicios a la Comunidad
2.3 Salud
2.4 Recreación, Cultura y Otras Manifestaciones Sociales
2.5 Educación
2.6 Protección Social
2.7 Otros Asuntos Sociales
3. Desarrollo Económico
3.1 Asuntos Económicos, Comerciales y Laborales en General

- 3.2 Agropecuaria, Silvicultura, Pesca y Caza
- 3.3 Combustibles y Energía
- 3.4 Minería, Manufacturas y Construcción
- 3.5 Transporte
- 3.6 Comunicaciones
- 3.7 Turismo
- 3.8 Investigación y Desarrollo Relacionados con Asuntos Económicos
- 3.9 Otras Industrias y Otros Asuntos Económicos
- 4. Otras**
- 4.1 Transacciones de la Deuda Pública/Costo Financiero de la Deuda
- 4.2 Transferencias, Participaciones y Aportaciones entre Diferentes Niveles y Órdenes de Gobierno
- 4.3 Saneamiento del Sistema Financiero
- 4.4 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores

Fuente: Elaboración propia con base a datos del CEFP 2005.

Finalmente la función Otras tiene que ver con la contratación y amortización de los pasivos de la Federación y así como el saneamiento de las finanzas.

Clasificación Económica

La clasificación económica registra los recursos que van encaminados al gasto corriente y al gasto de capital, por lo que el CEFP define ambas partidas como:

Gasto Corriente

Son las erogaciones que efectúan las entidades de la administración pública para adquirir los servicios y bienes necesarios para mantener en funcionamiento el aparato gubernamental, sus instituciones, entidades y organismos. A esta clase de gastos corresponden las erogaciones por sueldos y salarios (servicios personales) y el pago de servicios generales de comunicaciones e inmuebles (rentas, teléfono, luz, etcétera). Los gastos corrientes incluyen las erogaciones por transferencias de consumo, las cuales se canalizan hacia otros sectores. Cabe destacar que estas operaciones de gasto corriente no incrementan los activos de la Hacienda Pública Federal.

Gasto de capital

Corresponde a las asignaciones destinadas a incrementar el acervo de bienes de capital y conservar los ya existentes. Se incluyen las inversiones destinadas a la adquisición de bienes inmuebles y valores por parte del Gobierno Federal; así como los recursos transferidos a otros sectores para fines similares. A diferencia de los gastos corrientes los gastos de capital sí se reflejan en un incremento de los activos fijos del sector público. El gasto de capital se desprende el siguiente rubro:

Gasto en inversión pública

Es el que realizan las dependencias, organismos descentralizados y empresas del sector público destinadas a la construcción, ampliación, mantenimiento y conservación de obras públicas.

Capítulo 2. Balance de las finanzas públicas 2000-2012

En el presente capítulo se hace primeramente un análisis del papel que han tenido los ingresos petroleros en el financiamiento de las finanzas públicas, así como la dependencia petrolera que ha existido durante la penúltima década del siglo XX, sirviendo este como antecedente histórico, sobre el comportamiento del ingreso y gasto público. En seguida se hace otro análisis de las finanzas públicas nacionales, en doce años antes de la aprobación de la Reforma Energética (2000-2012) y se resaltan las participaciones que tienen tanto los ingresos petroleros como los no petroleros en los ingresos totales de la Federación en términos relativos.

2.1. La dependencia petrolera en el financiamiento del Gasto Público

Los ingresos petroleros forman parte de los ingresos no tributarios y a la vez estos proceden de lo que obtiene el Gobierno Federal por concepto de derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras y por la venta de empresas paraestatales, además los ingresos no tributarios también se obtienen de los organismos y empresas paraestatales controladas directamente por el Estado, tal y como lo señala Caballero. “Así como también de las rentas obtenidas por los organismos y empresas bajo control presupuestario directo, como lo son Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado, entre otros” (Caballero, 2012; pp87).

En los primeros años de la década de los años setenta cuando el modelo de Desarrollo Estabilizador ponía fin a treinta años de práctica, debido a que el país comenzaba a mostrar señales de una crisis económica originada por la mala distribución del ingreso y por el endeudamiento con el exterior, fue entonces cuando el Gobierno opto por llevar a cabo un modelo económico con “Desarrollo Compartido”.

Tres años después de haber abandonado el modelo de Desarrollo Estabilizador (1973) la economía mexicana parecía adentrarse en una aguda crisis, pero debido a los conflictos suscitados entre los países árabes productores de petróleo, esto provoco un incremento en los precios del petróleo. Con la llegada de la crisis en 1976, hubo una gran fuga de capitales hacia el exterior y una fuerte devaluación del peso mexicano frente al dólar.

Sin embargo con el descubrimiento de grandes yacimientos de petróleo en las costas de Tabasco y Quintana Roo, el ex Presidente José López Portillo obtuvo la euforia de un gran auge petrolero que propicio un incremento en la producción petrolera.

“La acelerada explotación de los yacimientos de Comalcalco determinaba que ese distrito produjera 70% de la producción nacional de crudo en 1977 y 42% de gas que ascendía a 358 millones de barriles de crudo y a 21149 millones de metros cúbicos de gas natural, respectivamente. Por tanto, los ingresos por las ventas externas duplicaron en un año su participación en las ventas totales de la industria petrolera al representar 31 por ciento” (Colmeneras, 2007; pp 57).

En los años 1980-1981 se registraron los precios más altos después del auge petrolero, debido a que el precio por barril de la mezcla mexicana alcanzo 31.19 dólares y 33.20 dólares respectivamente, esto propicio que las ventas se incrementaran hasta representar más del 80 por ciento de las ventas totales en 1981.

“En esos mismos años, los impuestos petroleros, representaron 25%, 26% y 44% de los ingresos ordinarios del gobierno federal. En relación al PIB los impuestos mostraban un marcado impacto al representar 3.7% entre 1980 y 1981, 6.5% en 1982 y 8% en 1983” (Ibid, 2007; pp 57).

Esta bonanza petrolera permitió que, el Estado ampliara su jurisdicción y su autoridad en la economía, pero por otra parte este aumento de la presencia del Estado causó que la administración fiscal se centralizara fuertemente.

“Durante este periodo se desarrollaron estructuras institucionales altamente centralizadas en torno al poder ejecutivo, el cual controlaba los ingresos petroleros con total discrecionalidad. El resultado fue, por un lado, el surgimiento de estructuras corporativistas y, por el otro, el expansionismo del aparato estatal” (Rabasa, 2009; pp 45).

Este fenómeno que se estaba dando a lo largo de la década de los años setenta y a principio de los ochenta ponía a las finanzas públicas en riesgo debido a que se estaban petrolizando los ingresos federales, además los ingresos derivados del petróleo rebasaban cada vez más a los ingresos no derivados de este energético. Sin duda alguna este auge petrolero trajo consigo beneficios al país, debido a que el Gobierno incremento tanto el gasto corriente y como el de capital derivado de la venta del petróleo y de la contratación de créditos con el exterior. Por tanto el país tuvo tasas de crecimiento superiores al 7% a finales de la década de los setenta y a principios de los ochenta.

La petrolización de las finanzas públicas hizo que el Gobierno Federal confiara mucho en los ingresos derivados de un producto, del cual su precio depende de parámetros internacionales, además es un recurso finito, por lo que resulta inadecuado permitir que gran parte de los ingresos totales de la nación descansa sobre recursos provenientes de fuentes agotables en existencia y volátiles en cuanto a su cotización.

A partir de 1970 y del segundo auge petrolero (1977) hasta los primeros años de la década de los ochenta, el Gobierno Mexicano triplicó su Gasto Público, en el cuadro 2 podemos apreciar que durante 1970 el Gasto representó el 11.5% con respecto al PIB y para 1983 este aumento a 36.8% en proporción del mismo.

Cuadro 2.

Indicadores económicos

Año	Deuda Externa (%)	Deficit del Gobierno Federal (%)	Egresos del Gobierno Federal (%)	Ingresos del Gobierno Federal (%)	Tipo de cambio nominal (pesos por dólar)
1960	10.4	1.7	10.2	8.5	12.5
1965	10.9	1.7	10.4	8.7	12.5
1970	12.7	2	11.5	9.6	12.5
1975	16.5	4.2	16.5	12.3	12.5
1976	22.5	4.8	17.4	12.6	15.7
1977	28.3	3.5	16.7	13.2	22.7
1978	35.3	3	16.8	13.8	22.8
1979	21.9	3.1	17.4	14.3	22.8
1980	18.2	3	20	17	23
1981	22.2	6.7	23.8	17.1	24.5
1982	36.5	12.4	28.7	16.3	57.4
1983	40	19	36.8	17.8	120.2

Fuente: Elaboración propia en base a Tania Rabasa.

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X2013000200003

Por otra parte los Ingresos del Gobierno Federal no aumentaron al mismo ritmo que los egresos, debido a que ambos representaron 17.8 y 36.8 por ciento del PIB durante 1983 respectivamente. Estos resultados dejan ver la gran brecha que existía entre el ingreso y el

gasto público, pero la diferencia entre ambos rubros se fue incrementado durante a mediados de la década de los setenta y a principios de los ochenta esta diferencia creció de manera significativa.

Sin embargo el déficit fiscal del Gobierno Federal representaba tan solo el 2% con respecto al PIB en 1970, mientras que para 1983 el déficit se incrementó de manera exponencial, debido a que este paso a representar el 19% del PIB. Este aumento en el déficit se debió a que el Gobierno expandió su gasto, derivado del aumento de los ingresos petroleros y por la contratación de créditos externos e internos. “Este incremento del déficit fiscal y de la contratación de créditos externos provoco que la deuda creciera de manera significativa, el porcentaje de deuda en dólares pasó de 30%, en 1978, a 63% en 1981 (Rabasa, 2009; pp 47) “. Por otra parte la moneda nacional se vio mermada debido al incremento en el tipo de cambio, ya que en 1970 este se ubicaba en 12.50 pesos por dólar y para 1983 el tipo de cambio aumento a 120.2 pesos por dólar, lo que propicio que la deuda contratada con el exterior se incrementara y que a la vez esta se volviera impagable para el Gobierno Mexicano.

Las finanzas públicas nacionales se volvieron cada vez más dependientes de los ingresos obtenidos por la venta del petróleo, debido a que se proveyeron más y mejores bienes y servicios a la población en general, pero a la misma vez se trasladaron los ingresos obtenidos por la venta de petróleo para subsanar la economía nacional que se había visto mermada por el incremento de la deuda derivada del aumento en el tipo de cambio. “En síntesis, las políticas aplicadas durante el auge petrolero de finales de los setenta como el incremento desmedido del gasto público y el creciente endeudamiento, evidenciaron la débil capacidad estatal, reflejada en una creciente brecha entre la jurisdicción estatal y su autoridad” (Op. Cit. 2009; pp 48). Con estos resultados macroeconómicos evidenciaron que el petróleo lejos de beneficiar el desarrollo económico del país, solo agudizo los problemas financieros del país y la nación se vio sumergida en el endeudamiento.

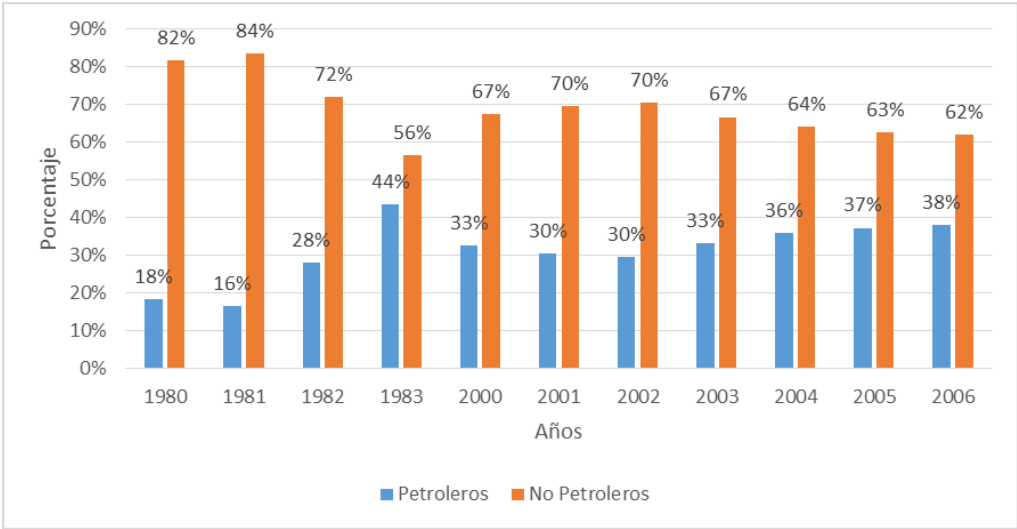
2.2. El papel de los ingresos petroleros en las finanzas públicas durante el sexeniodo Vicente Fox

En los primeros años de la década de los ochenta los ingresos petroleros comenzaron a tener gran importancia para el financiamiento del gasto y para el saneamiento de las finanzas públicas, por tanto la nación empezó a depender mucho más de los ingresos derivados del petróleo, debido a que en 1980 estos ingresos representaban el 18% de los ingresos totales y

para 1983 estos ya casi alcanzaban a representar el 45% de los ingresos federales, en tan solo tres años, los ingresos petroleros aumentaron 26 puntos porcentuales, esto nos deja ver la gran petrolización de las finanzas públicas para financiar el Gasto Publico y la amortización de la deuda pública (véase grafica 1). Por otra parte los ingresos petroleros tendieron a disminuir su participación e importancia para financiar los objetivos y proyectos del Gobierno debido a la alta dependencia petrolera.

Grafica 1

Ingresos Petrolero y No Petroleros



Fuente: Elaboración propia con base a datos de las estadísticas históricas del CEFP.

<http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0282002.pdf>

Sin embargo en la primera década del siglo XXI se presentó el tercer auge petrolero en la historia de México durante el sexenio del ex Presidente Vicente Fox Quesada, pero en esta ocasión se debió a un alza en el precio internacional del petróleo y no por el descubrimiento de nuevos yacimientos de petróleo, a lo largo del gobierno del presidente Fox los ingresos petroleros representaron en promedio más de un tercio de los ingresos totales de la federación, por lo que la dependencia del gobierno, hacia este recurso energético, se mantuvo a lo largo de más de dos décadas.

En el siguiente cuadro podemos apreciar claramente que, durante el sexenio de Vicente Fox hubo un aumento constante de la participación de los ingresos petroleros dentro

de los ingresos totales de la federación, esto a partir del año 2002 al 2005, siendo este último, el año en donde los ingresos petroleros tuvieron mayor participación dentro del presupuesto federal, representando el 8.7 por ciento con respecto al PIB. Este aumento significativo se debió a que entre 2004 y 2005 se incrementó al máximo la producción del pozo de Cantarell, lo cual propicio un aumento en la producción y en la exportación de petróleo, además fue en esos mismos años cuando se suscitó un aumento significativo en el precio de la mezcla mexicana.

Cuadro 3

Ingresos Presupuestarios del Sector Público

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total	21.5	21.9	22	23.2	23	23.3	21.8
petroleros	7	6.7	6.5	6.7	8.3	8.7	8.3
Gobierno Federal	5.2	4.9	4.2	5.2	5.8	6.5	5.2
Ingresos propios de PEMEX	1.8	1.8	2.4	2.6	2.5	2.2	3.1
No petroleros	14.5	15.2	15.4	15.5	14.7	14.6	13.5
Tributarios	9.4	9.8	9.8	9.9	9.3	9.5	9
No tributarios	5.1	5.5	5.6	5.6	5.4	5.1	4.5
Gobierno Federal	1.2	1.5	1.6	1.4	1.4	0.9	0.8

Fuente: Elaboración propia con base a datos de los Criterios Generales de Política Económica.

https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2007.pdf

Sin embargo podemos observar en el cuadro anterior que los ingresos no petroleros disminuyeron constantemente a partir del año 2003, al pasar del 15.5 al 13.5 por ciento con respecto al PIB al final del sexenio de Vicente Fox, con esto podemos apreciar con mayor claridad el incremento en la dependencia petrolera en los ingresos totales de la federación y una gran vulnerabilidad en las finanzas públicas.

Por otra parte, durante el gobierno de Vicente Fox, el gasto programable de la federación resulto ser mucho menor que el ingreso total, existiendo en promedio un superávit fiscal de 5.7 por ciento con respecto al PIB. En el cuadro 4 podemos apreciar como el gasto total presento un aumento constante a partir del año 2000 hasta 2003, pasando del 15.6 al 17.8 por ciento en proporción al PIB, siendo este último el punto máximo a lo largo del sexenio

Cuadro 4

Gasto programable devengado del sector público presupuestario 2000-2006

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
TOTAL	15.6	16.1	16.4	17.8	17.1	17.6	16
Gasto Corriente	12.8	13.4	14	14.8	13.8	14.3	12.9
Servicios personales	6.9	7.1	7.3	7.3	6.7	6.7	5.9
Pensiones y otros gastos de seguridad social	1.8	1.9	2	2.1	1.9	2.1	1.9
Subsidios y transferencias	1.5	1.9	2.2	2.4	2.4	2.5	2
Gastos de operación	2.7	2.5	2.5	3.1	2.8	3	3.1
Gasto de Capital	2.7	2.7	2.5	2.9	3.3	3.3	3.1
Inversión física	2.6	2.5	2.4	2.6	2.7	2.8	2.5
Inversión financiera y otros	0.1	0.2	0	0.3	0.6	0.5	0.6

Fuente: Elaboración propia con base a datos de los Criterios Generales de Política Económica.

https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2007.pdf

Por ultimo podemos apreciar en el cuadro anterior que, tanto el gasto total como el gasto corriente guardan el mismo comportamiento, ya que del año 2000 al 2003 ambos crecieron en 2.2 y 2 por ciento respectivamente, siendo este año el punto máximo a lo largo del sexenio, por otra parte el gasto de capital solo aumento en 0.6 por ciento durante el gobierno de Vicente Fox, representando en promedio solo el 18% del gasto total, mientras que el gasto corriente represento en promedio el 82% del gasto total a lo largo del sexenio, debido a la creación de nuevos programas sociales y al aumento en los salarios de los funcionarios públicos, dejando de lado la inversión en infraestructura en todos los sectores del país.

Lo anterior nos deja ver una gran relación con los primeros años de la década de los ochenta, debido a que el papel de los ingresos petroleros fue fundamental para el erario público, pero a la vez estos beneficios obtenidos por la renta petrolera fueron sucesos fugaces, debido a que no se aprovecharon al máximo los auges petroleros, por lo que el país siguió sumido en la pobreza y en la desigualdad, así mismo, las nuevas políticas económicas impuestas por los organismos internacionales y multilaterales promotores del libre mercado alentaron el desarrollo y crecimiento económico del país, esto a causa de las modificaciones

en las políticas públicas de la nación.

“Las reformas neoliberales impulsadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial para disminuir la jurisdicción del Estado –que México siguió al pie de la letra– ignoraron la necesidad de fortalecer su autoridad (...)Sin embargo, estos drásticos cambios – económicos, políticos y sociales– lejos de fortalecer al Estado mexicano, agudizaron las características del petro-estado”(Rabasa, 2009; pp 48).

2.3. El rol de los ingresos petroleros en las finanzas públicas en el gobierno de Felipe Calderón

Durante del sexenio de Felipe Calderón Hinojosa, la participación de los Ingresos Petroleros con respecto a los ingresos totales de la federación, fueron los más altos, debido al incremento en los precios internacionales del petróleo, lo cual propicio que automáticamente se incrementara el precio de la mezcla mexicana tal y como se muestra en el cuadro 5, por lo que durante en este periodo de tiempo la mezcla mexicana supero cifras record, tras haber rebasado el precio de 100 dólares por barril en 2011 y en 2012, registrando en este último año el precio más alto del sexenio y en lo que va del siglo XXI.

Cuadro 5
Precios y exportaciones de petróleo crudo

Año	Precio (Dólares)	Exportación de petróleo crudo por tipo (Mbd)
2000	24.18	1603.7
2001	18.6	1755.7
2002	21.5	1705.1
2003	24.8	1843.9
2004	31.1	1870.3
2005	42.7	1817.1
2006	53	1792.7
2007	61.6	1686.2
2008	84.4	1403.4
2009	57.4	1222.1
2010	72.5	1360.5
2011	101.1	1337.8
2012	102	1255.6

Fuente: Elaboración propia con base a datos del anexo estadístico del Informe de Gobierno

[https://framework-gb.cdn.gob.mx/quintoinforme/SIG ANEXO FINAL TGM 250818.pdf](https://framework-gb.cdn.gob.mx/quintoinforme/SIG_ANEXO_FINAL_TGM_250818.pdf)

Por otra parte podemos observar en el cuadro anterior que las exportaciones de petróleo crudo han disminuido de manera significativa, debido a que en el año 2004 las exportaciones de petróleo fueron de 1870.3 barriles diarios, siendo esta cifra la más alta a lo largo de los dos sexenios panistas.

Además durante el año 2009 las exportaciones de petróleo crudo presentaron su nivel más bajo, al representar solo 1222.1 barriles diarios, lo que significa una disminución de 800mil barriles por día, esto nos hace ver que las exportaciones de petróleo crudo disminuyeron 35 por ciento en solo 5 años, a causa del agotamiento de los yacimientos de petróleo, como el de Cantarell y, también debido al surgimiento de la crisis financiera de Estados Unidos en 2008, causando un aumento en las tasas de interés, incrementando de esta manera los niveles de la deuda del sector petrolero, lo cual afecto severamente a la economía mundial.

En lo que respecta durante el gobierno de Felipe Calderón, los ingresos petroleros tuvieron un papel muy importante dentro del presupuesto federal, tal y como lo han tenido en los últimos 80 años, pero fue en el sexenio del panista en donde se dieron enormes beneficios petroleros gracias a la alza en los precios internaciones del petróleo, ya que como se visualizó en el cuadro 4 fue en los años 2011 y 2012 cuando el precio de la mezcla mexicana rebaso los 100 dólares por barril.

A lo largo del sexenio del expresidente Calderón Hinojosa los ingresos petroleros representaron en promedio 36.04% con respecto al ingreso total de la federación, en el cuadro 6 se muestra el comportamiento de los ingresos derivados del petróleo, en el cual podemos observar que, en los años 2011 y 2012, se obtuvieron las cifras más altas con respecto al PIB, ya que los beneficios petroleros representaron 8.6 y 8.9 respectivamente.

Cuadro 6

Ingresos presupuestarios del sector público con respecto al PIB 2006-2012

Concepto	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total	21.8	22	23.5	23.7	22.6	22.5	22.5
petroleros	8.3	7.8	8.7	7.4	7.4	8.6	8.9
Gobierno Federal	5.2	4.5	5.7	4.1	4.5	5.8	5.9
Ingresos propios de PEMEX	3.1	3.3	3	3.2	2.9	2.7	3
No petroleros	13.5	14.2	14.8	16.3	15.2	13.9	13.6
Tributarios	9	9.3	9.9	9.5	10.1	8.9	8.4
No tributarios	4.5	4.9	4.9	5.9	5.1	5	5.2
Gobierno Federal	0.8	1.4	1.2	3.2	1.4	1.2	1.4
Organismos y empresas distintas de PEMEX	3.7	3.5	3.7	3.7	3.8	3.8	3.8
Ingresos tributarios totales	8.6	8.9	8.2	9.5	9.6	8.9	8.4
Ingresos no tributarios totales	13.2	13.1	15.3	14.2	13	13.6	14.1

Fuente: Elaboración propia con base a datos de los Criterios Generales de Política Económica.

http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2013.pdf

El cuadro anterior nos muestra que existe una coincidencia con lo que se visualizó en el cuadro 4 donde se observaron los precios de la mezcla mexicana a lo largo del periodo 2000-2012, debido que durante el sexenio de Felipe Calderón, en los años 2011 y 2012, se obtuvieron mayores ingresos petroleros y se registraron los precios más altos en el petróleo, lo mismo pasa en los años donde se dieron los precios e ingresos petroleros más bajos.

Por otra parte el gasto presupuestario del gobierno federal, al igual que el ingreso presupuestario a lo largo del gobierno del ex Presidente panista, aumento cuatro puntos con respecto al PIB, debido a que por sincronía, si el ingreso aumenta el gasto también debe hacerlo de la misma manera. En el cuadro 7 podemos apreciar que en 2006 el gasto representaba el 16 por ciento y para 2012 este se elevó a 20 por ciento, esto significa un aumento promedio del 0.67 % anual.

Cuadro 7

Gasto programable devengado del sector público presupuestario 2006-2012

Concepto	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
TOTAL	16	16.9	18.3	20.7	20.2	19.8	20
Gasto Corriente	12.9	13.3	13.9	15.5	15.1	14.9	15.2
servicios personales	5.9	5.8	5.8	6.4	6.1	5.9	5.9
pensiones y otros gastos de seguridad social	1.9	2	2.1	2.4	2.6	2.7	2.7
subsidios y transferencias	2	2.2	2.6	3	2.9	3.1	3.2
gastos de operación	3.1	3.3	3.6	3.4	2.6	3.3	3.3
Gasto de Capital	3.1	3.6	4.4	5.2	5.1	4.9	4.8
inversión física	2.5	2.8	3.1	4.7	4.8	4.5	4.4
Inversión financiera y otros	0.6	0.8	1.3	0.5	0.3	0.4	0.4

Fuente: Elaboración propia con base a datos de los Criterios Generales de Política Económica.

http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2013.pdf

En el cuadro anterior se puede apreciar que el gasto total alcanzó su punto más alto en el año 2009, tras representar 20.7 por ciento con respecto al PIB, de la misma manera el ingreso presupuestario se ubicó en lo más alto a lo largo del sexenio de Felipe Calderón en ese mismo año al haber alcanzado el 23.7 por ciento del PIB, existiendo así un superávit fiscal de 3 por ciento (véase el cuadro 5).

Sin embargo se muestra un contraste con el precio de la mezcla mexicana de petróleo obtenido en ese mismo año, debido a que este cotizaba en 57.4 dólares por barril en 2009 (véase el cuadro 4) lo cual no pudo haber incentivado el incremento del ingreso público. La contratación de nuevos créditos externos para financiar el gasto del gobierno federal causó este aumento en el ingreso, no olvidemos que, fue durante el sexenio de Felipe Calderón en donde la deuda externa se duplicó y, al comienzo de su mandato, el adeudo del gobierno era 107 640.4 millones de dólares y al finalizar el sexenio la cifra aumentó a 213 410.3 millones de dólares, un aumento del 98% a lo largo de los seis años, según las cifras del anexo

estadístico del quinto informe de gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto.

Lo anterior demuestra que un país, al no contar con solido sistema fiscal y tener al mismo tiempo una gran dependencia petrolera, tiende a tener una gran vulnerabilidad en el manejo de sus finanzas públicas, lo cual lo hace depender mucho del exterior, dejando a un lado la participación de los ingresos tributarios dentro de los ingresos totales. Incluso en el cuadro 5 se muestra como en los últimos dos años los ingresos tributarios se ven mermados y superados por los ingresos petroleros, tras representar 8.9 y 8.4 por ciento como porcentaje del PIB en 2011 y 2012 respectivamente, mientras que los petroleros representaron 8.6 y 8.9 por ciento en relación al PIB en los mismos años.

En nuestro país se deben fortalecer las finanzas públicas por vía de los ingresos tributarios para disminuir la dependencia petrolera y el financiamiento exterior tal y como lo señala Abelardo Aníbal Gutiérrez “Teóricamente el sustento de los ingresos públicos debe ser por la vía tributaria, sin embargo el pilar en México son los ingresos petroleros (...) El depender de los ingresos petroleros contiene diversos problemas, principalmente que no es un recurso finito, además de no ser renovable (...) y la recaudación depende en demasía a su precio, el cual está sujeto al comportamiento del mercado petrolero internacional” (Gutiérrez, 2013; pp 147:).

Capítulo 3. La Reforma Energética

En este capítulo se exhiben las causas y argumentos que sirvieron de base para el surgimiento de dicha reforma, como los antecedentes de esta y las iniciativas de reformas energéticas previas a la reforma de 2013, así como las propuestas de la misma y las modificaciones de algunos de los artículos constitucionales que funcionaron como plataforma para permitir la entrada de la iniciativa privada en la inversión del sector energético.

En seguida se analiza el nuevo régimen fiscal de Pemex y el Fondo Mexicano del Petróleo, debido a que ambos son responsables de regular y administrar los ingresos derivados de los contratos y asignaciones para la exploración y extracción de hidrocarburos. Por último en este mismo capítulo se presenta una evaluación del comportamiento de los ingresos petroleros en las finanzas públicas, así como un análisis del ingreso total presupuestario y del gasto total devengado por el gobierno federal durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, además se analizan las expectativas económicas alcanzadas por dicha reforma debido al declive en el precio del petróleo y el constante aumento de la deuda bruta del país durante el gobierno de Enrique Peña Nieto.

3.1 Antecedentes de la Reforma

La Reforma Energética emprendida por el Presidente Enrique Peña Nieto es la cuarta iniciativa integral de este tipo emprendida por un Ejecutivo Federal desde 1999 con Ernesto Zedillo. Al iniciar el sexenio en 2012, el Presidente anunció el paquete de reformas estructurales que transformarían la economía y que ayudarían a incentivar el bienestar de todos los mexicanos.

Enrique Peña Nieto no es el primer Presidente de la República en anunciar que su reforma energética le dará un futuro benévolo a la economía y a la sociedad mexicana, y que tal reforma ayudara a fortalecer a las empresas paraestatales encargadas de administrar y regular el sector energético. Sin embargo las Reformas Energéticas emprendidas por los anteriores tres Presidentes tampoco dieron resultados positivos.

Como todo nuevo gobierno, más allá de tener la intención de fortalecer la economía nacional, se encargan de crear políticas públicas que marquen un legado en su sexenio, pero

sobre todo modifican el marco jurídico nacional y así dar apertura a la iniciativa priva para participar en el sector energético del país y expandir cada vez más a la economía mexicana en el contexto neoliberal, con el fin de liberar el mercado interno y eliminar el proteccionismo no solo de los bienes y servicios producidos, sino también el de los recursos que son exclusivos e inalienables de la nación.

Desde que se firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, han habido muchos intentos por parte de los distintos gobiernos de liberar el sector energético a la iniciativa privada y extranjera, bajo los supuestos de reducir la dependencia petrolera en las finanzas públicas y modernizar la infraestructura para poder aumentar la producción y mejorar la distribución de los energéticos.

Sin embargo el principal motivo del gobierno mexicano de abrirle paso a la inversión privada en la industria energética, no es simplemente por la transformación fundamental de Pemex y de la CFE, sino por la fuerza que ejerce el mercado internacional y el mismo modelo económico neoliberal, así como los organismos internacionales promotores de este, que a su vez presionan a los distintos gobiernos para liberar su economía al libre mercado, disminuyendo la participación del Estado en la economía nacional.

Reforma energética de 1999

Desde 1999 ha habido varios intentos por parte de los Presidentes de México por implementar una Reforma Energética en el país, sin embargo se han dado algunas modificaciones en la materia, aunque desde sus inicios no se han logrado obtener resultados exitosos para poder detonar la producción de hidrocarburos e introducir nuevas tecnologías capaces de transformar la industria energética, debido a que las diferentes corrientes políticas, expertos en la materia, así como organizaciones de la sociedad civil han sometido este tema a un largo debate en el que no ven viable la privatización de este sector.

El 3 de febrero de 1999 el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León presentó a la 57 legislatura del H. Cámara de Diputados su iniciativa de reforma a los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de darle apertura a la iniciativa privada en la inversión de infraestructura, producción y distribución de energía eléctrica en el país, debido al supuesto de que las empresas paraestatales encargadas de esto

(CFE y Luz y Fuerza del Centro) no serían capaces de satisfacer la creciente demanda de electricidad debido al crecimiento del sector de servicios y por la industrialización del país.

Según el ex Presidente Ernesto Zedillo, todo anterior en el futuro exigiría al país disponer con un suministro eléctrico suficiente, confiable, de calidad y a precios competitivos, debido a que el subsidio en las tarifas eléctricas y la expansión del sector no fuera autofinanciable y que las empresas encargadas del sistema eléctrico adquirieran un monto considerable de pasivos, lo cual implicó considerar la participación de particulares nacionales y extranjeros.

La iniciativa de reforma a los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecía:

“La reforma propone reservar a la Nación en forma exclusiva, en el sexto párrafo del artículo 27 constitucional, el control operativo de la red nacional de transmisión, abriendo las demás actividades de la industria eléctrica a la concurrencia de los sectores público, social y privado. En congruencia, la iniciativa propone modificar el cuarto párrafo del artículo 28 constitucional, a efecto de establecer que dicho control operativo sea una actividad estratégica y de redefinir a la electricidad en sus diferentes segmentos como un área prioritaria para el desarrollo nacional sobre la que el Estado ejerce su rectoría en los términos del artículo 25 constitucional. Para reafirmar esta rectoría, el Estado conservaría el dominio sobre los bienes que integran las redes generales de transmisión y de distribución, vitales para el suministro de energía eléctrica. Asimismo, el Estado conservaría como área estratégica la generación de energía nucleoelectrica” (Cámara de Diputados, 2005; 8).

Además la iniciativa emprendida por Ernesto Zedillo a la reforma de los artículos constitucionales anteriormente mencionados, prometía reestructurar el sistema eléctrico del país para brindar servicios de calidad, mejores tarifas y mayor competencia, debido a que sustentaba en las siguientes consideraciones:

Primera.- La capacidad de nuestro país para mantener el dinamismo de su economía y mejorar las condiciones de vida de la población depende en gran medida de la expansión y modernización del sector eléctrico nacional.

Segunda.- Los requerimientos de inversión en el sector eléctrico durante los próximos años ejercerán una presión sin precedente sobre las disponibilidades presupuestarias y la capacidad financiera del sector público.

Tercera.- Pretender enfrentar todos esos requerimientos exclusivamente con recursos públicos, implicaría no sólo poner en riesgo la modernización y expansión del sector eléctrico, sino también transferir parte de los fondos indispensables para atender necesidades básicas de las familias mexicanas.

Cuarta.- El avance tecnológico experimentado en los últimos años hace factible que el sector privado complemente al Estado en la tarea de impulsar al sector eléctrico.

Quinta.- La eficiencia y la competitividad de la industria eléctrica nacional serían promovidas por medio de la operación de un mercado eléctrico que permita garantizar que la demanda existente en cada momento sea cubierta con la energía eléctrica generada por las plantas que ofrezcan las mejores condiciones de seguridad, estabilidad y precio.

Sexta.- La inversión privada, nacional y extranjera, haría posible la adquisición de las tecnologías más avanzadas para la adecuada expansión del sector eléctrico nacional, lo cual permitiría que nuestra economía continúe compitiendo en las mejores condiciones en el ámbito internacional.

Séptima.- La concurrencia de los sectores público, social y privado reforzaría la capacidad del Estado para atender objetivos prioritarios en materia de desarrollo social y combate a la pobreza, al igual que en materia de infraestructura básica para el país, como la relativa al agua.

Octava.- La reforma permitiría financiar los pasivos laborales de los actuales suministradores eléctricos mediante la creación de un mecanismo que respalde la totalidad del monto de los derechos de jubilación. En un ambiente de absoluto respeto a los derechos de los trabajadores eléctricos, las relaciones laborales de las empresas del sector eléctrico se regirían por lo dispuesto en el apartado A del artículo 123 constitucional.

Novena.- La expansión de la industria eléctrica que resultara de estas reformas y que la convertiría en uno de los sectores de mayor dinamismo de nuestra economía, sería una fuente de generación de empleos permanentes no sólo en ésta sino también en otras ramas industriales y de servicios.

Décima.- El Estado mantendría como área estratégica la generación nuclear y el control operativo de la red nacional de transmisión, actividad fundamental para la seguridad y funcionamiento del sistema eléctrico, al tiempo que ejercería su rectoría sobre el resto de la industria eléctrica como actividad prioritaria del desarrollo nacional.

La reforma establecía sentar las bases de una nueva estructura legal e institucional de CFE y de Luz y Fuerza del Centro, en la que se permitiría la participación del sector privado en la generación, transmisión, distribución y comercialización de la electricidad. Esta reestructuración también tendría como objetivo resaltar la rectoría del Estado en el nuevo mercado de energía eléctrica.

Sin embargo esta iniciativa de reforma a los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos recibió el rechazo de los partidos de oposición (PAN y PRD) por lo que el Presidente Ernesto Zedillo no pudo dar paso al paquete de reformas que darían seguimiento a la reestructuración de todo el sector energético.

Reforma energética de 2002

Con la llegada de Vicente Fox Quesada a la Presidencia de la República, se puso fin a 70 años de hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al frente del país, por primera vez había una alternancia en el Gobierno Federal. El gobierno de Vicente Fox recibió la denominación del “cambio verdadero”, debido a que supuestamente sus ideales políticos contrastaban con el de los presidentes anteriores, por lo que se pondría fin al modelo económico y político neoliberal, con esto se instauraría un nuevo gobierno con nuevas políticas capaces de promover el crecimiento económico y que estarían al servicio de la sociedad, pero sobre todo protegerían la soberanía y los intereses del país.

El 16 de agosto de 2002 el Presidente Vicente Fox Quesada envió al Congreso de la Unión un paquete de iniciativas de reformas constitucionales y legales en materia de energía eléctrica, mismas que se detallan a continuación:

- Decreto por el que se reforman los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía.
- Ley Orgánica de la Comisión Federal de Electricidad.
- Ley Orgánica del Centro Nacional de Control de Energía

Las reformas anteriormente mencionadas, iban a funcionar como base de un proyecto de regulación integral de la industria eléctrica del país, bajo un modelo de organización industrial, en donde se tenía la intención de permitir la participación del sector social y privado en la generación y comercialización de energía eléctrica, para ello, al igual la reforma planteada por Ernesto Zedillo, se debían reformar los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para poder establecer un marco legal e institucional en dónde se permitiera dicha participación.

Esta reforma al igual que la de 1999, se sustentaba en la incapacidad del gobierno para crear una industria eléctrica capaz de abastecer al país entero en el futuro, debido a las fluctuaciones del ingreso público y el bajo desempeño del PIB que impactaban de manera negativa en la expansión y modernización de infraestructura y tecnología de CFE y Luz y Fuerza del Centro.

Según las cifras presentadas en la iniciativa de reforma a los artículos constitucionales 27 y 28. “En las últimas dos décadas, la tasa de crecimiento anual de la demanda por energía eléctrica en México fue de 5.5 por ciento, entre tanto, durante el mismo periodo la tasa de crecimiento del PIB fue de 2.7 por ciento y la de los ingresos públicos de menos de 1 por ciento” (Cámara de Diputados, 2005; 21).

Esta estrecha relación entre PIB e ingresos públicos hacía difícil el crecimiento del sector eléctrico, sumado el fuerte crecimiento industrial y poblacional del país con un uso intensivo de energía, anunciaba la fase de una crisis energética en la próxima década.

La reforma propuesta por Vicente Fox planteaba introducir una reorganización industrial que asimilara los avances alcanzados durante las últimas décadas en materia tecnológica, que a su vez creara los mecanismos e incentivos necesarios para garantizar la viabilidad de largo plazo del sector e inducir eficiencia en la prestación de los distintos servicios que hoy en día provee una industria eléctrica moderna, en particular el servicio público de energía eléctrica.

Para poder brindar servicios de calidad y cubrir la creciente demanda de energía, y además lograr certidumbre a los participantes del sector eléctrico, según la reforma planteada por Fox, esta reorganización de la industria eléctrica iba estar sujeta a los siguientes principios:

- I) El fortalecimiento de la Comisión Federal de Electricidad y de Luz y Fuerza del Centro.
- II) Pleno respeto a los derechos laborales consignados en la Ley Federal del Trabajo y en el Contrato Colectivo de Trabajo de los trabajadores de Comisión Federal de Electricidad y de Luz y Fuerza del Centro.
- III) La transformación del Centro Nacional del Control de Energía en un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, que estaría encargado del control y operación del sistema, así como del intercambio de electricidad entre los participantes.
- IV) El establecimiento de un despacho de generación a través del cual los generadores privados colocarían su capacidad no contratada para uso de los auto consumidores que adquieran su energía directamente del despacho de generación y para el servicio público, siempre y cuando el uso de dicha energía resulte en un menor costo para los usuarios;
- V) Fortalecimiento de la estructura operativa de la Comisión Reguladora de Energía y redimensionamiento de sus atribuciones;

- VI)** Reestructuración de las tarifas eléctricas, así como de porteo, por parte de la Comisión Reguladora de Energía;
- VII)** Acceso no discriminatorio a la Red Nacional de Transmisión y las redes de distribución, siempre y cuando se cubran las necesidades del servicio público;
- VIII)** El desarrollo de contratos de largo plazo, cuyos términos serían acordados por los auto consumidores, posibles generadores privados y Comisión Federal de Electricidad y de Luz y Fuerza del Centro;
- IX)** El establecimiento de disposiciones que permitirían operar bajo condiciones especiales a los sistemas eléctricos aislados del país;
- X)** La introducción de vendedores especializados que agreguen oferta y demanda para hacer más eficiente el intercambio de eléctrica;
- XI)** La planeación de la industria eléctrica, a cargo de la Secretaría de Energía de acuerdo al programa propuesto por el Centro Nacional de Control de Energía, daría señales de transparencia y permitiría el óptimo flujo de inversiones al Sistema Nacional de Transmisión, así como el establecimiento de incentivos para el desarrollo eficiente y competitivo del sector;
- XII)** La instrumentación y desarrollo de un marco jurídico claro y transparente capaz de generar la certidumbre y seguridad jurídica necesaria a los inversionistas, permitiendo a la Comisión Reguladora de Energía, como autoridad independiente, regular los monopolios naturales de transmisión y distribución en cuanto a tarifas, inversiones, confiabilidad del servicio, y;
- XIII)** El impulso a la inversión en proyectos que promuevan el uso de fuentes de energía alternas para la generación de energía eléctrica.

Los principios anteriormente mencionados demuestran que la reforma estaba totalmente planteada para brindar las facilidades a la iniciativa privada para poder acceder a la industria eléctrica nacional, eliminando así los monopolios públicos, sin embargo se dejó de lado el impulso tecnológico y la expansión de la modernización en la infraestructura de CFE y de Luz y Fuerza del Centro para mejorar los servicios, expandir la cobertura nacional y disminuir las tarifas a los hogares sin intervención de particulares.

Además esta reforma al igual que la del sexenio anterior, proponía modificar los

artículos 27 y 28 para permitir la colaboración de los sectores público, privado y social para generar energía eléctrica, por tanto se proponía reformar y adicionar el párrafo sexto del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 27.-

...

....

“En los casos a que se refieren las dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación la prestación del servicio público de energía eléctrica, en los términos que establezca la ley; en esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dicho fin. Los particulares podrán generar energía eléctrica para consumo propio y para el Estado, así como generar electricidad y prestar servicios a los usuarios cuyo consumo rebase los mínimos previstos en la ley y cumplan con los requisitos que ésta establezca; el Estado garantizará el acceso y uso no discriminatorio de la Red Nacional de Transmisión y de las redes de distribución” (Cámara de Diputados, 2005;27).

Por otra parte la iniciativa reformaba y adicionaba el párrafo cuarto del Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 28.-...

...

...

“No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; servicio público de energía eléctrica y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia” (Cámara de Diputados, 2005; 27).

Estas modificaciones en los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecían el marco jurídico para otorgar las concesiones a los particulares en la generación de energía eléctrica para consumo propio y para el Estado, así como generar electricidad y prestar servicios a los usuarios. En congruencia el Estado tendría la exclusividad y rectoría en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear y servicio público de energía eléctrica, lo cual resulta similar con la reforma anteriormente emprendida por Ernesto Zedillo.

Sin embargo esta reforma tuvo el mismo desenlace que la del sexenio anterior, debido a que recibió el rechazo del Partido Revolucionario Institucional y del Partido de la Revolución Democrática, pero Vicente Fox logró obtener el apoyo de algunas de las cúpulas del primero. Uno de sus adeptos de ese partido político fue el dirigente nacional del PRI, Roberto Madrazo Pintado, quien confirmó que su partido estaba trabajando en conjunto en el proyecto de reforma energética del Presidente, "hemos planteado que se ve muy clara la necesidad de buscar la modernización del sector eléctrico del país y que el PRI no es obstáculo para esta modernización" (Valadez, 2002).

Muchas cosas positivas se esperaban con la llegada de Vicente Fox a la Presidencia de la República, debido a que se convirtió en el primer Presidente de oposición en México.

Sin embargo el cambio prometido en campaña no llegó a manifestarse, ya que coincidía con muchas políticas emprendidas por el gobierno anterior, de las cuales era modificar los artículos 27 y 28 de la Constitución para permitir la participación de la inversión privada en la industria eléctrica, lo cual resultó ser muy cuestionable, debido al eslogan que manejó durante su gobierno como el “cambio verdadero”, el cual dejaría atrás las viejas políticas establecidas por los gobiernos priistas por 70 años.

Reforma energética de 2008

La reforma fue propuesta por el Presidente Felipe Calderón Hinojosa el 8 de abril de 2008, aunque en esta iniciativa no se planteó abarcar todo el sector energético, debido a que se dejó de lado a la industria eléctrica y a la de energías renovables, ya que se especializó únicamente en la industria petrolera.

Antes de que esta la reforma fuera propuesta por el Ejecutivo, varios integrantes del gobierno de Calderón, así como representantes del PAN, pregonaron la necesidad de establecer una reforma energética, convenciendo a la sociedad y a la opinión pública de que Pemex debía dar paso a la inversión privada, dejando atrás la exclusividad de la paraestatal en el sector energético.

Según la iniciativa presentada por Felipe Calderón, Pemex se encontraba con algunos severos problemas, entre ellos; 1) la disminución de la producción de petróleo; 2) agotamiento del yacimiento de Cantarell y de los yacimientos convencionales; (3 la carencia tecnológica para explotar yacimientos en agua profundas; (4 el abastecimiento del mercado interno de gasolinas y (5 la limitación económica para llevar a cabo la exploración de yacimientos en aguas profundas en el Golfo de México.

Estos problemas resultaban difíciles de afrontar en la situación actual en la que se encontraban tanto el país como la paraestatal, por lo que el Ejecutivo Federal presentó en su reforma energética, 5 iniciativas necesarias para resolver los problemas anteriormente mencionados, las cuales son las siguientes:

- Iniciativa de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo.

- Iniciativa de ley orgánica de petróleos mexicanos.
- Iniciativa que reforma la ley orgánica de la administración pública federal.
- Iniciativa de ley de la comisión del petróleo.
- Iniciativa de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la ley de la comisión reguladora de energía.

En la primera iniciativa se hacía muy explícita la necesidad de introducir a terceros en las actividades que solo eran exclusivas de Pemex como; transporte, almacenamiento y distribución de los productos derivados de la refinación, del gas y de la petroquímica básica, mediante un régimen de permisos administrativos, además se celebrarían contratos con particulares para la exploración, perforación de yacimientos y extracción de petróleo. El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecía que los recursos del suelo y del subsuelo eran considerados dominio directo de la Nación, inalienables e imprescriptibles, es decir, que nunca pueden ni deben salir de la propiedad y dominio del Estado. Además este mismo artículo constitucional dispuso que, tratándose de petróleo y de todos los carburos de hidrógeno sólido, líquido o gaseoso, no pueden someterse a concesiones ni contratos y, por tanto, sólo la nación llevaría a cabo su explotación.

Sin embargo la iniciativa presentada por Felipe Calderón hacia explícita la necesidad de la inversión privada para solucionar los problemas de producción, tecnología y de exploración y extracción de petróleo en aguas profundas, por lo que se propuso lo siguiente:

- Fortalecer y dotar de herramientas que consoliden a Petróleos Mexicanos como una entidad moderna y próspera que siga contribuyendo al desarrollo social y progreso de México, con la convicción de que fortalecer a PEMEX es fortalecer al país.
- Permitir a la empresa aprovechar de manera más eficiente el apoyo de terceros, al diseñar mecanismos de colaboración que conduzcan a reducir costos de operación y que propicien el mejor desempeño posible de las empresas participantes, con la prohibición de comprometer la propiedad del hidrocarburo o el control de las actividades en exploración y desarrollo de recursos petroleros.
- Diseñar una regulación en materia de obras y adquisiciones, que refleje la complejidad y particularidades de la industria petrolera.
- Dar mayor flexibilidad en el ámbito presupuestario y de gestión, así como hacer las

ajustes a su régimen tributario, para reflejar las nuevas condiciones de la industria y la naturaleza de los yacimientos que deberán explotarse en los próximos años.

- Fortalecer la estructura de gobierno corporativo de PEMEX, ampliando sus atribuciones y favoreciendo, con ello, que su gestión se oriente a optimizar el valor de la empresa, con un nuevo modelo de control y fiscalización que no obstaculice el trabajo y se enfoque a la obtención de resultados.
- Petróleos Mexicanos debe consolidar su condición de ser empresa de todos los mexicanos proveyendo la información relativa a su desempeño con absoluta transparencia y generando los instrumentos que permitan a los mexicanos dar seguimiento pleno al comportamiento de PEMEX, generando así una verdadera rendición de cuentas.

La iniciativa de la nueva Ley orgánica de Petróleos Mexicanos tenía como objeto, dotar a Pemex de mayor autonomía de gestión, ampliar la transparencia en su administración y la rendición de cuentas a los ciudadanos, aprovechar mejor los recursos tecnológicos disponibles, multiplicar su capacidad de operación, por lo que se libera a la paraestatal de los trámites o autorizaciones intermedios respecto de su presupuesto ante la SHCP, en uso de su autonomía de gestión. Lo anterior significaba la autonomía de Pemex para contratar su deuda, sin necesitar la aprobación de la SHCP, sino que ahora solo se le notificaría a esta Dependencia de los pasivos adquiridos.

Además esta iniciativa planteaba la emisión de bonos ciudadanos, con la idea de acercar a los mexicanos con Pemex, de manera tangible, pero estos bonos fueron concebidos como títulos de crédito que otorgaban a sus tenedores una contraprestación vinculada al mismo, sin otorgar derechos patrimoniales ni corporativos sobre Petróleos Mexicanos. En otras palabras estos bonos fueron concebidos para financiar la deuda de Pemex y preparar la bursatilización de la paraestatal.

La reforma de la Ley orgánica de la administración pública federal, exponía que la producción máxima de petróleo se alcanzó en 2004 con 3,383 miles de barriles diarios. A partir de ese momento la producción ha mostrado una severa disminución con respecto al nivel máximo, por lo que se han dejado de producir más de 300 mil barriles diarios.

Según las cifras presentadas en esta iniciativa, entre 2008 y 2021 se requerirían perforar más de 17,000 pozos, una cantidad similar a la que Pemex ha perforado a lo largo de toda su historia, por lo que se debería desarrollar la exploración y perforación en aguas profundas. “Se estima que más de 50% de los recursos prospectivos del país se localizan en la cuenca del Golfo de México Profundo, lo que equivale a un potencial de recuperación de 29.5 miles de millones de barriles de petróleo crudo equivalente, en una extensión de más de 575,000 kilómetros cuadrados” (CESOP, 2008; pp12). El Ejecutivo Federal y la Secretaría de Energía señalaron aprovechar al máximo los hidrocarburos en territorio nacional, por lo que esta reforma a Ley orgánica de la Administración Pública Federal tenía como objeto lo siguiente:

- Elaborar planes estratégicos de mediano y largo plazos en las áreas de exploración y explotación de los reservas de hidrocarburos, definidos sobre la base de una explotación sostenible de los recursos que maximice la riqueza petrolera en favor de la Nación.
- Preservar e incrementar el acervo de reservas de hidrocarburos propiedad de la Nación y será su responsabilidad la definición de una plataforma de producción sostenible en el largo plazo.
- Asignar a la autoridad la tarea de regular y supervisar el uso de las mejores prácticas en materia de seguridad industrial.
- Promover la participación de los particulares en las actividades del sector, en los términos de las disposiciones aplicables.
- Otorgar y revocar concesiones, permisos y autorizaciones en materia energética, incluyendo las de los principales proyectos y las de los trabajos del sector, conforme a las disposiciones aplicables.

Esta iniciativa de reforma a la Ley orgánica de la administración pública Federal establecía aumentar la producción petrolera, sin embargo no planteo una regulación para disminuir el impacto negativo al medio ambiente, mediante un aumento en la perforación de pozos convencionales y en aguas profundas. Sino que solo buscaba intensificar la extracción de hidrocarburos, dejando de lado las energías limpias y renovables.

La Ley para la creación de la Comisión del Petróleo, fue otra iniciativa que formaba parte de la reforma energética presentada por Felipe Calderón, esta iniciativa tenía como objeto desempeñar con efectividad la autoridad de la nación en materia de exploración y

explotación de hidrocarburos. Además se planteaban en ella las siguientes propuestas:

- Se propone la creación de una comisión (órgano desconcentrado de la dependencia) que apoyaría a la Secretaría de Energía en sus tareas de planeación y programación sectorial, aportaría elementos técnicos en la evaluación de las asignaciones de áreas para la exploración y explotación, llevaría a cabo la determinación de las reservas de hidrocarburos, y emitiría los dictámenes técnicos de los proyectos de exploración y explotación que presente Petróleos Mexicanos.
- La Comisión Reguladora del Petróleo, en su carácter de órgano técnico, emitiría y supervisaría la aplicación de la normatividad técnica, y otorgaría los permisos para la ejecución de los trabajos petroleros.
- La Comisión estaría formada por cinco comisionados, incluyendo al Presidente de la misma. Estos comisionados serían designados por el Ejecutivo Federal a propuesta del Titular de la Secretaría de Energía por periodos de 5 años.

Reformas a la Ley de la Comisión Reguladora de Energía

El 31 de octubre de 1995 se promulgo la Ley Reguladora de Energía, la cual tuvo por objeto constituir a un ente regulador del sector para atender las actividades que en ese momento habían sido recientemente abiertas a la participación de los sectores social y privado, como en la cogeneración, el autoabastecimiento, la pequeña producción y la producción independiente de electricidad, así como el transporte y almacenamiento de gas natural.

La principal fortaleza de esta Comisión se basa en sus atribuciones para otorgar permisos, expedir la metodología para fijar precios y tarifas, aprobar términos y condiciones para la prestación de los servicios, expedir disposiciones administrativas de carácter general -llamadas directivas-, dirimir controversias, requerir información y aplicar sanciones.

La reforma energética estableció la apertura de los sectores social y privado en las actividades de transporte, almacenamiento y distribución de petrolíferos, petroquímicos básicos y de todos los hidrocarburo básicos. Esto hizo necesario que la Comisión lleve a cabo las siguientes atribuciones:

- Otorgar nuevas atribuciones a la Comisión, derivadas de cambios a la Ley Reglamentaria al Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, en materia de transporte, almacenamiento y distribución, de petrolíferos y petroquímicos básicos, que permitirían la participación de particulares en estas actividades.
- Expedir las metodologías para determinar los precios de venta de primera mano de los productos refinados y derivados del petróleo y de los petroquímicos básicos;
- Determinar los términos y condiciones para dicha venta de primera mano;
- Determinar los modelos de convenios y contratos de adhesión para estas actividades;
- Conducir el desarrollo de las actividades de transporte y de almacenamiento de petrolíferos y petroquímicos básicos, dentro de las directrices de las mejores prácticas internacionales en esta industria.
- Se prevé el establecimiento de los términos y condiciones a los que deberán sujetarse las ventas de primera mano de los productos que se obtengan de la refinación del petróleo, de gas y de petroquímicos básicos, estableciendo como parte del objeto de la Comisión, promover el desarrollo eficiente de las mismas.
- Se busca regular el desarrollo de las actividades de transporte y distribución de los petrolíferos mencionados que se realicen por medio de ductos y el almacenamiento de los mismos, a fin de fortalecer a Petróleos Mexicanos en el desarrollo de estas actividades.
- Se busca que la Comisión funja como un órgano que expida los modelos de convenios y contratos de adhesión para estas actividades reguladas y que vigile el cumplimiento de las disposiciones administrativas aplicables, facultado para imponer las sanciones que se establecen en la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del Petróleo.

Aprobación de la Reforma Energética de 2008

El 28 de octubre de 2008, la Cámara de Diputados aprobó la Reforma Energética emprendida por el Presidente Felipe Calderón, después de un largo debate nacional, en donde participaron diversos sectores sociales, empresarios, académicos y expertos en la materia entre otros. La Reforma aprobada consta de siete dictámenes para regular cada una de las iniciativas planteadas en ella, los cuales son los siguientes:

1. Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.
2. Ley de Petróleos Mexicanos.
3. Ley de la Comisión Reguladora de Energía.
4. Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética.
5. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).
6. Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos.
7. Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía.

El intento de Felipe Calderón fue impulsar una reforma integral, sin embargo esta no se consolidó del todo a pesar de que fue aprobada por la Cámara Alta, al igual no se obtuvieron resultados benefactores para el país, debido a que la producción y exportación de hidrocarburos decreció en lo general a partir de la aprobación de la reforma energética hasta la finalización del sexenio. Esto nos aclara que dicha reforma estaba planteada para atraer la inversión privada e iniciar la consolidación de las empresas extranjeras en el sector energético del país.

3.2 Iniciativa y propuestas de la reforma de 2013

El 12 de agosto de 2013 el Presidente de la Republica Enrique Peña Nieto, envió al Congreso de la Unión la iniciativa en materia de reforma energética, en la cual el Ejecutivo planteaba dicha reforma como una oportunidad histórica para que México pudiera por primera vez, aprovechar sus recursos energéticos de manera racional, sustentable y con apego a los principios de soberanía nacional, eficiencia económica y beneficio social, según con este argumento se haría posible aprovechar de manera más eficiente nuestros recursos naturales y detonar el potencial del sector energético para generar mayor bienestar para la población.

La iniciativa enviada por el Presidente Enrique Peña Nieto el 12 de agosto de 2013, tenía como objeto ser una reforma integral en la que se incluyera tanto al sector petrolero como al eléctrico, a diferencia de la implementada por Felipe Calderón en la que solamente se contemplaba al sector petrolero. Este documento enviado por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión, expresaba varios retos para el país en materia de hidrocarburos, debido al rezago tecnológico y a la falta de recursos económicos. Entre los problemas más grandes por resolver eran los de exploración, extracción y la seguridad energética de la nación.

En cuanto a la exploración y extracción de hidrocarburos, dicha iniciativa exponía que en los últimos años se ha incrementado la inversión en el sector petrolero, pero por el contrario, la producción se ha mermado, es decir, se han gastado muchos más recursos en la búsqueda y extracción de petróleo, pero se ha producido cada vez menos, por otra parte el documento también señala un hecho innegable: el petróleo de fácil acceso se está agotando, lo cual repercute de manera negativa en la economía de nuestro país.

Con los anteriores argumentos se hacía explícita la exploración y extracción de hidrocarburos en aguas profundas, sin embargo según las cifras presentadas en la iniciativa, esto implica un riesgo mucho mayor, debido a que los costos de perforación en aguas profundas son aproximadamente 10 veces mayores a las correspondientes en aguas someras y 100 veces mayores a los de yacimientos terrestres, con probabilidades de éxito relativamente bajas.

Otras cifras señaladas en el documento, exponían una comparación de la actividad que se realiza en el Golfo de México en la parte que pertenece a los Estados Unidos, con la que se llevan a cabo en nuestras aguas territoriales por Pemex. Durante 2012, en Estados Unidos se perforaron 137 pozos con profundidades superiores a 500 metros, mientras que en México esta cifra apenas ascendió a 6. Es de gran importancia hacer notar que en Estados Unidos participan más de 70 empresas en estas actividades, mientras que en México el riesgo y la responsabilidad recae solo en Petróleos Mexicanos.

Las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos requieren de grandes inversiones y de un desarrollo tecnológico más especializado, además de que existe un alto grado de incertidumbre de que la producción no sea tan satisfactoria para los inversionistas, es por ello que la iniciativa propuso dar a apertura a la inversión privada para compartir esfuerzos en la búsqueda de petróleo en aguas profundas con la finalidad de reducir los riesgos económicos de la paraestatal.

La reforma energética presentada por Enrique Peña Nieto, mostro un esfuerzo más de involucrar a la iniciativa privada en las actividades exclusivas que eran solo de Pemex, al igual que las iniciativas presentadas por los gobiernos anteriores, debido a las presiones de los organismos internacionales impulsores del modelo económico neoliberal para reducir la

rectoría del Estado en la economía nacional.

Por otra parte la seguridad energética nacional se ha perdido, debido al incremento de las importaciones de gas natural, gasolinas, diésel y petroquímicos en los últimos años. Las cifras presentadas en la iniciativa señalan que a partir de 2008 las importaciones de gas natural subieron de 3% a 33% del consumo nacional.

Por otro lado, en materia de productos refinados y petroquímicos, en 2012, se contaba con una producción diaria de 2.5 millones de barriles de petróleo crudo y sólo se refinaron 12 millones de barriles al día, teniendo que importar aproximadamente la mitad de las gasolinas y una tercera parte del diésel que se consumen en el país. Mientras que en 1997 las importaciones de gasolinas representaban el 25% del consumo nacional, para 2012 alcanzaron el 49%.

En cuanto al sector eléctrico, siguiendo con las estadísticas presentadas en la iniciativa, casi el 100% de las comunidades y de los hogares cuentan con servicio de electricidad, ya que las poblaciones de más de 100 mil habitantes, cuentan con una electrificación superior al 99%, mientras que las poblaciones inferiores de 2500 habitantes la electrificación es de alrededor del 93.5%. Sin embargo más de 40,000 localidades no cuentan con servicio de electricidad, lo que se traduce en más de 2 millones 200 mil mexicanos que se encuentran en pobreza energética.

El oficio señala que los principales retos de la CFE; aumentar la cobertura del 98% al 100% en todo el país, disminuir el elevado precio de las tarifas, debido a que estas son 25% superior al de Estados Unidos, lo que las vuelve inferiormente competitivas en comparación con nuestro vecino del norte.

Así mismo los principales objetivos de la CFE; avanzar en la transición energética para reducir la emisión de gases de efecto invernadero mediante la implementación de una matriz energética más limpia que aproveche el potencial que tiene nuestro país en materia de energías renovables, para cumplir con los objetivos de mitigación del cambio climático, aumentar la producción y disminuir los costos.

Para que la paraestatal pudiera cumplir con los objetivos anteriormente mencionados, al igual que en el sector petrolero, el gobierno federal planteo la estrategia de involucrar a particulares nacionales y extranjeros, bajo el argumento de disminuir los costos sin que el Estado pierda la rectoría en el control del sistema eléctrico nacional y la exclusividad de distribuir la energía como un servicio público indispensable.

La iniciativa de reforma energética formo parte del paquete de las 11 reformas estructurales implementadas por el Presidente Enrique Peña Nieto en 2013, y como se mencionó anteriormente, esta iniciativa contemplo tanto a Pemex como a la CFE, por lo tanto estableció como objetivos principales lo siguiente:

- 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 Productivas del Estado 100% mexicanas.
- Reducir la exposición del país a los riesgos financieros, geológicos y ambientales en las actividades de exploración y extracción de petróleo y gas.
- 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 de largo plazo en beneficio de las generaciones futuras.
- Impulsar el desarrollo con responsabilidad social y proteger al medio ambiente.

Las propuestas presentadas en la reforma energética, tenían como objeto convencer a las distintas corrientes políticas, a la opinión pública y a las diversas organizaciones civiles, de aprobar e impulsar la iniciativa planteada por el Ejecutivo Federal, debido a que esta

plasmaba un futuro próspero para todo el sector energético y en el país. Sin embargo los beneficios esperados no vendrían solo de la nación y para la nación, sino que se compartirían los esfuerzos y beneficios obtenidos, con el sector privado en la producción y distribución de energéticos, dejando de lado la exclusividad del Estado en estas actividades.

La reforma energética fue aprobada por la Cámara de Senadores el 11 de diciembre de 2013 y el 18 del mismo mes por la Cámara de Diputados. La reforma fue declarada constitucional el 18 de diciembre por el Poder Legislativo, el 20 de diciembre fue declarada por el Ejecutivo Federal y al siguiente día fue publicada en el Diario Oficial de la Federación. La iniciativa del Ejecutivo Federal propuso la revisión y modificación de los artículos; 25, 26 y 27 para la exploración y extracción de petróleo y de los demás hidrocarburos.

3.3. Las reformas constitucionales

Para llevar a cabo la operación conjunta entre el Estado y los particulares en la exploración y extracción de petróleo, así como en la producción, distribución y transición energética, se necesitaba modificar el marco jurídico del país para poder involucrar al sector privado en las actividades que solo Pemex y la CFE eran responsables, por lo que la reforma energética planteaba modificar los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo anterior se determinó que en el artículo 25 se establecieran los principios básicos del sistema económico; Estado Rector del desarrollo nacional, en el artículo 27 se dicta la propiedad, dominio directo y explotación de los recursos naturales y por último en el artículo 28 estableció que no se constituirán como monopolio las actividades en donde el Estado ejerza de manera estratégica y exclusiva.

En lo que concierne al artículo 25 constitucional, se modificaron los párrafos cuarto, sexto y octavo, quedando de la siguiente manera:

...

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.

...

Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

...

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución.

En el artículo 27 se modificó el párrafo sexto, quedando de la siguiente manera:

...

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo

Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. No se otorgarán concesiones ni contratos respecto de minerales radioactivos. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos no se expedirán concesiones y la Ley Reglamentaria respectiva determinará la forma en que la Nación llevará a cabo las explotaciones de esos productos. Corresponde exclusivamente a la Nación el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en dichas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.

...

En cuanto al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se modificaron los párrafos cuarto y sexto, adicionando un párrafo séptimo, quedando de la siguiente manera:

...

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia. Tratándose de electricidad, petróleo y demás hidrocarburos, se estará a lo dispuesto por el artículo 27 párrafo sexto de esta Constitución.

...

El Estado contará con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuya Institución Fiduciaria será el banco central y tendrá por objeto, en los términos que establezca la ley, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos.

...

El Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley.

Como se puede apreciar, las reformas establecidas a los artículos 25, 27 y 28, constituyeron la base para permitir a la iniciativa privada, acceder a las actividades que solo las empresas productivas del Estado (Pemex y CFE) tenían la total exclusividad, tal y como sucedió con las telecomunicaciones, minas y ferrocarriles, en donde se modificó el marco legal y jurídico para permitir a los particulares, mediante concesiones, inmiscuirse en los sectores económicos que solo el gobierno mexicano tenía el control absoluto.

Por otra parte El 30 de abril de 2014 el Presidente Enrique Peña Nieto envió a la Cámara de Diputados la iniciativa de leyes secundarias post a la reforma energética, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014, esta iniciativa consta de 21 leyes, agrupadas en 9 bloques. Se trata de 9 leyes nuevas y 12 que sufrieron modificaciones con el fin de consolidar el nuevo orden jurídico del sector energético.

Cuadro 8. Leyes Secundarias emitidas por el Presidente Enrique Peña Nieto

Ordenamiento	Cámara de Origen
<p align="center">1. Ley de Hidrocarburos 2. Ley de Inversión Extranjera 3. Ley Minera 4. Ley de Asociación Público Privado</p>	H. Cámara de Senadores
<p align="center">5. Ley de Industria Eléctrica</p>	H. Cámara de Senadores
<p align="center">6. Ley de Energía Geotérmica 7. Ley de Aguas Nacionales</p>	H. Cámara de Senadores
<p align="center">8. Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos</p>	H. Cámara de Senadores
<p align="center">9. Ley de Petróleos Mexicanos 10. Ley de la Comisión Federal de Electricidad 11. Ley Federal de las Entidades Paraestatales 12. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público 13. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas</p>	H. Cámara de Senadores
<p align="center">14. Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética 15. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal</p>	H. Cámara de Senadores
<p align="center">16. Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos 17. Ley Federal de Derechos 18. Ley de Coordinación Fiscal</p>	H. Cámara de Diputados
<p align="center">19. Ley del Fondo Mexicano del Petróleo Para la Estabilización y el Desarrollo</p>	H. Cámara de Diputados
<p align="center">20. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria 21. Ley General de Deuda Pública</p>	H. Cámara de Diputados

Fuente: Diario Oficial de la Federación

Las reformas tanto constitucionales como la de leyes secundarias consolidaron la base de un nuevo ordenamiento jurídico en materia de energía para permitir a las empresas transnacionales involucrarse en las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, así como la transportación y venta de combustibles, ello implicó darle tanto a Pemex como a la CFE el carácter de Empresas Productivas del Estado debido a la modificación de su marco jurídico, haciendo a un lado la presencia del Estado en el sector energético.

En un país como el nuestro, en donde las políticas públicas muestran gran flexibilidad a los requerimientos que impone el modelo económico neoliberal y a los demás organismos impulsores de este, debido a la fragilidad de las leyes y al rezago en el desarrollo tecnológico, propicia un atraso en la evolución del mercado interno de energéticos y de la transición energética de nuestro país, por lo que el gobierno debe emitir leyes que impulsen el desarrollo tecnológico y económico de México y aprovechando las fuentes alternas de energía sin comprometer nuestros recursos naturales con las empresas trasnacionales.

3.4. El nuevo régimen fiscal de Pemex

Con la nacionalización de la industria petrolera Mexicana en 1938, surge Petróleos Mexicanos como una empresa de carácter nacional, sujeta a diversos impuestos y obligaciones fiscales para contribuir con el financiamiento del gasto público, pero es a partir del año 1960, cuando se decretó a la paraestatal un régimen fiscal específico, especialmente contenido en la Ley de Ingresos de la Federación, estructurado por obligaciones tributarias de carácter simple, aunque con tasas impositivas de manera creciente, siendo el “Impuesto Único a la Producción” el principal gravamen de este Régimen Fiscal de Pemex.

A partir de la década de 1980, es cuando el Régimen Fiscal de Pemex sufre modificaciones significativas en función de las necesidades e intereses nacionales, pasando de una normativa de Derechos sobre los Hidrocarburos durante todo el gobierno de Felipe Calderón hasta los primeros años del mandato de Enrique Peña Nieto.

Sin embargo como parte de la aprobación y aplicación de la Reforma Energética, la modificación al Régimen Fiscal fue mucho mayor, con la aplicación de la Ley de Ingresos Sobre Hidrocarburos (LISH). Esta ley entró en vigor en 2015, y tiene como objeto establecer “los ingresos que recibirá el Estado por concepto de actividades de exploración y explotación de hidrocarburos a través de las asignaciones y contratos a que se refiere el Art. 27, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las contraprestaciones que se establezcan en los contratos.”

Con la aplicación de la Ley de Ingresos Sobre Hidrocarburos, a partir de 2015, el Estado Mexicano obtiene ingresos por las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos mediante pagos de Regalías y otras Contraprestaciones de los Contratos,

Derechos por las Asignaciones, e Impuesto Sobre la Renta que causen los contratistas y asignatarios.

Por lo anterior, Pemex ha obtenido ingresos derivados de los derechos e impuestos aplicables a las asignaciones que le fueron otorgadas a partir de la “Ronda 0” en donde se le dio a Pemex la primera asignación de elegir los campos de exploración y extracción para iniciar operaciones, antes de que la iniciativa privada obtuviera licitaciones.

Transformación del Régimen Fiscal de Pemex

El nuevo Régimen Fiscal de Pemex que entro en vigor a partir del ejercicio fiscal 2015, como consecuencia de la Reforma Energética de 2013, reflejo las modificaciones efectuadas en las reformas constitucionales en materia energética, por lo que en el bloque de hacienda se propuso un nuevo régimen fiscal para proporcionar mayor eficiencia, reducir la carga fiscal de Pemex, el fortalecimiento de las empresas paraestatales y el aumento de las utilidades.

El régimen fiscal de Pemex previo a la reforma energética establecía 9 Derechos:

1. Derecho Ordinario Sobre Hidrocarburos.
2. Derecho para la Investigación Científica y Tecnológica en Materia de Energía.
3. Derecho para la Fiscalización Petrolera.
4. Derecho Sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización,
5. Derecho Extraordinario Sobre la Exportación Petróleo.
6. Derecho Sobre la Extracción de Hidrocarburos.
7. Derecho Adicional Sobre Hidrocarburos.
8. Derecho Especial Sobre Hidrocarburos.
9. Derecho Único Sobre Hidrocarburos.

Lo anterior nos deja ver una gran carga fiscal para Pemex, debido a las necesidades y

obligaciones fiscales del gobierno para financiar el gasto público, lo cual hizo que la paraestatal no contara con las suficientes utilidades ni recursos excedentes como para obtener maquinaria moderna y así aumentar su producción, por lo que la petrolera se vio obligada a recurrir con frecuencia al financiamiento.

Con la reestructuración del Régimen Fiscal de Petróleos Mexicanos, desaparecieron los anteriores derechos y se establecieron dos regímenes fiscales; “Régimen Fiscal Asignaciones” y el “Régimen Fiscal Contratos de Exploración y Extracción”.

El actual régimen fiscal propuesto en la iniciativa de leyes secundarias en el bloque de hacienda propuso reducir la carga fiscal a solo 3 de Derechos y 2 Impuestos:

1. Derecho por Utilidad Compartida.
2. Derecho de Extracción de Hidrocarburos.
3. Derecho de Exploración de Hidrocarburos.
4. Impuesto a las Actividades de Exploración y Extracción
5. Impuesto Sobre la Renta

De los gravámenes anteriores establecidos a Pemex, se determinaron las siguientes asignaciones:

Derecho por Utilidad Compartida.

- Es una tasa aplicable a la diferencia del valor de los hidrocarburos producidos (crudo, gas asociado, gas no asociado y condensados) en una región respectiva (terrestre, aguas someras o profundas, Chicontepec y gas natural no asociado) menos las deducciones autorizadas hasta un límite determinado para cada región denominado “CostCap”. Este derecho disminuye su tasa de forma anual iniciando en 2015 con el 70% hasta el 2019 que se fijará en el 65%.
- Límite de deducción de costos: 12.5% (sobre el valor de los hidrocarburos en tierra y aguas someras). Gas natural no asociado: 80%. Aguas profundas y Chincontepec: 60%.

Derecho de Extracción de Hidrocarburos:

- Funciona como una regalía.
- En el caso del petróleo se aplica una tasa que puede oscilar entre 7.5 y el 14% del valor en función del precio del crudo (límite máximo del cálculo 100dls).
- Tasa del gas natural asociado: precio del gas natural dividido entre 100.
- Gas natural no asociado: precio menor o igual a 5% no se cobra. Entre 5 y 5.5 dólares se aplica una tasa. Cuando sea igual o mayor se aplica el precio dividido entre 100.
- Para el caso del gas natural se calcula la proporción que resulte del precio del gas natural entre 100. Este derecho es igual que una regalía para un contratista o licenciataria.

Derecho de exploración de hidrocarburos:

- Pago mensual por la parte del área de asignación que no se encuentre en fase de producción.
- 1,150 por km² los primeros 60 meses.
- 2,750 pesos por km² a partir del mes 61.

Impuesto a las Actividades de Exploración y Extracción

- Cuota por km².
- Exploración: Cuota incrementada anualmente de acuerdo con el INPC: 1,500 pesos/km² en 2015 a 1,688.74 pesos/km² en 2018.
- Extracción: Cuota incrementada anualmente: 6,000 pesos/km² en 2015 a 6,754.99 pesos/km² en 2018.

ISR

- Se obliga a los asignatarios al pago de ISR con base a la Ley del ISR; cuentas separadas.

En cuanto al Régimen Fiscal Contratos de Exploración y Extracción se sometió a las siguientes asignaciones:

Contraprestaciones a favor del Estado y Contratista:

- Cuota Contractual para la Fase Exploratoria (cuota incrementada anualmente: 1,150 pesos/KM2 -1,294.71 pesos/KM2 en 2018).
- Regalías (tasas variables).
- Pago del Valor Contractual (variable según contrato).
- Porcentaje a la Utilidad Operativa (variable según contrato).
- Bono a la Firma (variable según contrato).

Impuesto a las Actividades de Exploración y Extracción

- Cuota por km2 (Exploración: Cuota incrementada anualmente de acuerdo con el INPC: 1,500 pesos/KM2 a 1,688.74 pesos/KM2 en 2018; Extracción: Cuota incrementada anualmente: 6,000 pesos/KM2 a 6,754.99 pesos/KM2 en 2018).

Como podemos observar hasta aquí, los nuevos gravámenes establecidos por el actual Régimen Fiscal de Pemex, son menores a los que se establecieron a lo largo de 2006 a 2014, disminuyendo de esta manera la excesiva carga fiscal que se le imponía a la paraestatal, con la finalidad de hacer frente a la competencia.

Sin embargo el nuevo Régimen Fiscal de Pemex Estableció otras contribuciones para Pemex y sus empresas productivas, los cuales son las siguientes:

- Impuesto Sobre la Renta (ISR) Tasa del 30% sobre el resultado fiscal del ejercicio.
- Impuesto al Valor Agregado (IVA).
- Contribuciones causadas por la importación y exportación de mercancías.
- Impuestos municipales y estatales, tales como los impuestos prediales y sobre nómina. Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS). Son tres tipos de cuotas, las cuales únicamente tributa Pemex Transformación Industrial (PTRI), mismas que traslada a sus clientes y paga a las autoridades. El IEPS no está incluido en las ventas ni en los gastos de Pemex.

Las cuotas son:

- **IEPS sobre la venta de combustibles automotrices:** Las cuotas aplicables durante 2018 fueron de \$4.59 por litro de gasolina Magna; \$3.88 por litro de gasolina Premium y \$5.04 por litro de diésel.

- **IEPS en beneficio de entidades federativas y municipios:** Las cuotas aplicables durante 2018 fueron de 40.52 centavos por litro de gasolina Magna, 49.44 centavos por litro de gasolina Premium y 33.63 centavos por litro de diésel.
- **IEPS a los Combustibles Fósiles:** Las cuotas aplicables durante 2018 fueron de 6.93 centavos por litro para el propano, 8.98 centavos por litro para el butano, 12.17 centavos por litro para la gasolina y gas avión, 14.54 centavos por litro para turbosina y otros querosenos, 14.76 centavos por litro para diésel, 15.76 centavos por litro para combustóleo y 18.29 pesos por tonelada de coque de petróleo.

Las cuotas anteriormente mencionadas son recaudadas por el gobierno federal, y estas se actualizan anualmente de acuerdo con la inflación y se ajustan semanalmente por las autoridades fiscales a través del acuerdo por el que se dan a conocer los porcentajes y los montos del estímulo fiscal, así como de las cuotas disminuidas del IEPS.

Con esto podemos observar que, la carga fiscal de Pemex no se disminuyó significativamente tal y como se tenía previsto, el actual Régimen Fiscal agrava la venta y el consumo de combustibles, disminuyendo así los estímulos fiscales al público en la compra de gasolinas.

3.5. Fondo Mexicano del Petróleo

Para la administración de los recursos obtenidos por los nuevos gravámenes se creó el Fondo Mexicano del Petróleo, este recibe, administra y distribuye los ingresos derivados de las asignaciones y contratos de exploración y extracción de hidrocarburos. Asimismo, el Fondo se encarga de administrar los aspectos financieros de dichos contratos, es decir aquellos relacionados con el cálculo y pago de las contraprestaciones para el Estado y los contratistas. Con esas tareas, este Fideicomiso contribuye a la estabilización y al supuesto desarrollo de la Nación, en beneficio de todos los mexicanos.

El Fondo Mexicano del Petróleo es un fideicomiso administrado por el Banco de México como Fiduciario, en el que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es el Fideicomitente. A través de este fideicomiso es que se reciben, administran, invierten y distribuyen los ingresos petroleros obtenidos por las contraprestaciones de las asignaciones y contratos de exploración y extracción de hidrocarburos que, el gobierno federal establece

con las empresas privadas o con las empresas productivas del Estado.

El FMPED entro en vigor el 11 de agosto de 2014 con la aprobación de la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, en la que se determinó la estructura legal y funcional de este fideicomiso, además en esta misma fecha se reformo la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, con el objeto de reformar el papel de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público de acuerdo al régimen de las transferencias del FMPED a otros fondos relacionados con la exploración y extracción de hidrocarburos y la provisión de recursos a las finanzas públicas.

Como se mencionó anteriormente, la estructura del FMPED está compuesta por dos partes; el fideicomitente que en este caso es la SHCP y la institución fiduciaria, que es el Banco de México. El primero al ser el fideicomitente es la autoridad encargada de administrar los bienes y ejecutar los fines que tiene el fideicomiso, uno de estos objetivos es lograr un ahorro a largo plazo para que este funcione como un fondo autónomo y por otra parte hacer el cobro de impuestos y otros gravámenes federales para contar con recursos suficientes para contribuir con el ejercicio del gasto público.

Por otra parte, el Banco de México como institución fiduciaria, es la autoridad encargada de supervisar, transparentar y rendir cuentas sobre el manejo de los recursos del FMPED y de proporcionar a las autoridades toda información acerca de la vigilancia y fiscalización de los mismos, también el Banco de México se encarga de dar las facilidades para la realización de auditorías y visitas de inspección de las instancias fiscalizadoras federales, además tiene la obligación de entregar a la SHCP los informes en materia de presupuesto y contabilidad gubernamental.

El Fondo Mexicano del Petróleo cuenta con un comité técnico, este tiene como objeto tomar decisiones para definir las políticas y el riesgo de la inversión de los recursos para generar rendimiento, en caso de que exista ahorro de largo plazo que pueda ser destinado a rubros de inversión.

El Comité Técnico está integrado por siete miembros, de los cuales tres son representantes de Estado y cuatro independientes. Los representantes del Estado son el titular de la SHCP, quien preside el Comité, el titular de la Secretaría de Energía y el Gobernador

del Banco de México, estos tres representantes pueden designar suplentes, pero la ley señala que estos deben tener el rango de subsecretario.

Por otra parte, los otros cuatro miembros independientes son nombrados por el Presidente de la República con la aprobación de dos terceras partes de los miembros de la cámara de Senadores. Estos miembros independientes tienen un cargo de 8 años, no cuentan con el carácter de funcionarios públicos y solo ejercen su función únicamente durante las sesiones del Comité.

El Comité debe realizar una sesión cada tres meses y las sesiones son válidas con la presencia de al menos cuatro de sus miembros, siempre que asistan el Presidente del Comité y el Gobernador del Banco de México, así como al menos dos miembros independientes, las definiciones son tomadas por mayoría de votos y en caso de empatar, el presidente del Comité tiene el voto definitivo.

Operatividad del FMPED

El FMPED capta los recursos económicos provenientes de las asignaciones y contratos de exploración y extracción de hidrocarburos. Estos recursos son destinados a realizar pagos a dichas asignaciones y contratos, así como transferencias a distintos fondos que están integrados en los siguientes fideicomisos:

- I. El Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios. Tiene como finalidad aminorar el efecto sobre las finanzas públicas cuando el Gobierno Federal perciba menores ingresos respecto a los estimados en la Ley de Ingresos, para de esta forma cubrir el gasto previsto en el Presupuesto de Egresos.
- II. El Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas. Tiene por objeto compensar la disminución en el monto de los ingresos no etiquetados que se transfieren a las entidades federativas, conocidas como participaciones.
- III. El Fondo de Extracción de Hidrocarburos. Es un Fondo que se distribuye entre las entidades federativas que formen parte de la clasificación de extracción de petróleo y gas, de acuerdo con la definición que realiza el Instituto Nacional

de Estadística y Geografía en el último censo económico.

- IV. El Fondo de investigación en materia de hidrocarburos y sustentabilidad energética. Fondo administrado de manera conjunta por la Secretaría de Energía y por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) que tiene como objetivo impulsar la investigación científica y tecnológica aplicada, así como la adopción, innovación, asimilación y desarrollo tecnológico en materia de:
 - a. Fuentes renovables de energía.
 - b. Eficiencia energética.
 - c. Uso de tecnologías limpias.
 - d. Diversificación de fuentes primarias de energía.
- V. Transferencias para la fiscalización petrolera. Mediante transferencias provisionales trimestrales a la Auditoría Superior de la Federación (ASF).
- VI. Transferencias a la Tesorería de la Federación (TESOFE). Con el objeto de contribuir al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) con un equivalente fijo del 4.7% del PIB.

De acuerdo con el artículo 14 transitorio de la Reforma Energética y la ley del FMPED, los ingresos provenientes de las asignaciones y contratos, el fideicomiso los administra y los distribuye en el siguiente orden:

1. Realizar los pagos establecidos en las asignaciones y contratos.
2. Realizar las transferencias a los Fondos de Estabilización de los Ingresos Petroleros y de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas. Se especifica que una vez que el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, o su equivalente, haya alcanzado su límite máximo, se destinarán al ahorro de largo plazo.
3. Realizar las transferencias al Fondo de Extracción de Hidrocarburos; a los fondos de investigación en materia de hidrocarburos y sustentabilidad energética; y en materia de fiscalización petrolera.
4. Transferir a la Tesorería de la Federación los recursos necesarios para que los ingresos petroleros del Gobierno Federal que se destinan a cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año se mantengan en 4.7 % del Producto

Interno Bruto (PIB).

5. Destinar recursos al ahorro de largo plazo, incluyendo inversión en activos financieros y proyectos de inversión.

Una vez que se han hecho todas las transferencias, y la suma de los recursos del ahorro a largo plazo supere el 3% del PIB del año pasado, el comité del FOMPED destina los recursos del saldo acumulado de la siguiente forma:

- 10 % al fondo para el sistema de pensión universal;
- 10 % a financiar proyectos de inversión en ciencia, tecnología e innovación, y en energías renovables;
- 30 % a fondear un vehículo de inversión especializado en proyectos petroleros, o en inversiones en infraestructura para el desarrollo nacional;
- 10 % al saldo del ahorro de largo plazo; en becas para la formación de capital humano en universidades y posgrados; en proyectos de mejora a la conectividad; así como para el desarrollo regional de la industria.

Las contribuciones anteriores muestran una gran obligación fiscal de Pemex para contribuir con el financiamiento del gasto público. Sin embargo con el bajo precio del petróleo en la actualidad y la complicada situación económica y fiscal del país, hace muy difícil que el nuevo Fondo Mexicano del Petróleo logre tener reservas después de realizar los pagos establecidos en las asignaciones y contratos, debido a que estas partidas son las primordiales en la distribución de los ingresos del FMPED, además de transferir el 4.7% del PIB con base en lo establecido en la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo, más otra enorme cantidad de transferencias a otros fondos.

La Reforma Energética estableció que, el Fondo Mexicano del Petróleo deba transferir recursos económicos equivalentes al 4.7% del PIB a la Tesorería de la Federación (TESOFE), con la finalidad de contribuir con el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Este porcentaje se determinó debido a que en 2013 Pemex entregó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 864 mil millones de pesos por concepto de impuestos derechos y aprovechamientos.

Sin embargo el FMPED no ha cumplido con el objetivo establecido, debido a la

disminución en la producción y en el precio del petróleo, esto ha propiciado que los recursos obtenidos por el fideicomiso no sean equivalentes al 4.7% del PIB, lo cual resulta insuficiente para contribuir con el gasto público.

En el cuadro 9 se presenta los ingresos y egresos totales, de 2014 a 2018, como se puede apreciar en el año 2018 los ingresos totales del fondo fueron equivalentes al 2.4% del PIB, siendo este el año con mejor desempeño, lo cual dista bastante aun para poder aportar al Presupuesto de Egresos de la Federación el equivalente de 4.7% del PIB, tal y como se especificó en la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo, esta situación se vio aún peor en 2016 cuando la aportación al presupuesto solo alcanzo el 1.6% del PIB.

Además puede observarse que la mayor parte de los ingresos totales del fondo provienen de las asignaciones, representando en promedio el 98.41%. Por otra parte la mayoría de los egresos totales del FMPED son canalizados a la Tesorería de la Federación para financiar el gasto público, representando en promedio el 99.84%.

Cuadro 9

Balance financiero y proporción del PIB de los ingresos del FMPED 2014-2018

Ingresos	2014	2015	2016	2017	2018
Ingresos derivados de las asignaciones	-	398,802,766,501.00	307,604,258,908.00	437,368,672,662.00	519,866,923,188.00
Ingresos derivados de contratos	-	2,201,178.00	312,026,531.69	4,270,939,034.68	16,613,140,541.00
Ingresos por Comercialización	-	-	-	1,228,932,292.68	5,231,661,448.00
Ingresos por garantías de seriedad	-	-	7,016,685.00	4,784,775.00	-
Ingresos por pena convencional	-	-	55,899.92	35,936,891.96	166,216.00
Rendimientos de inversiones del fondo	328,519.00	45,174,725.00	125,494,716.53	220,527,339.78	1,005,370,959.00
Ingresos cambiarios	-	27,157.00	1,531,507.37	1,449,482.73	3,848,681,749.00
Otros ingresos	-	7.00	16,749.92	3,577.68	
Resultado de Inversiones de la reserva	-	-	-	-	94,462,411.00
Total	328,519.00	398,850,169,568.00	308,050,400,998.43	443,131,246,056.51	546,660,406,512.00
% del PIB	-	2.20%	1.60%	2.18%	2.40%
Gastos	-	2015	2016	2017	2018
Contraprestaciones pagadas	-	0	0	11,380,157.52	39,149,438.00
Transferencias a la Tesorería de la Federación	-	398,804,967,679.00	307,923,544,498.02	442,879,753,934.38	541,739,152,605.00
Gastos financieros	88.00	33,745.00	24,822.46	33,862.77	645,655.00
Gastos administrativos	4,534,646.00	69,322,032.00	79,140,716.13	81,519,954.42	84,453,173.00
Gastos de software y licencias	1,982.00	12,217,986.00	-	-	-
Gastos cambiarios	-	331,815.00	1,332,608.49	19,550,197.00	2,940,025,405.00
Otros egresos	-	22,505.00			
Total	4,536,716.00	398,886,895,762.00	308,004,042,645.10	442,992,238,106.09	544,803,426,276.00
Aportaciones del Fideicomitente para Reserva	53,545,926.00	-	-	17,905,900,000.00	-
Cambio neto en el patrimonio contable	49,337,729.00	- 36,726,194.00	46,358,353.33	139,007,950.42	1,856,980,236.00
Patrimonio contable al inicio del periodo	-	49,337,729.00	12,611,535.00	58,969,888.33	18,103,877,838.75
Total de patrimonio	49,337,729.00	12,611,535.00	58,969,888.33	18,103,877,838.75	19,960,858,074.75

Fuente: Elaboración propia con base a datos del informe trimestral y anual del FMPED

2015-2018. <http://www.fmped.org.mx/transparencia.html#informes>

Por último podemos apreciar en el cuadro de arriba que, el patrimonio total del FMPED pasó de 49 millones de pesos en 2014, a casi 20 mil millones de pesos al cierre de 2018, esto nos deja ver un aumento significativo en el ahorro del largo plazo del fondo. Sin embargo a lo largo de los cuatro años, este monto solo alcanzó a equivaler un poco más del 3% del ingreso y del gasto total del FMPED en 2018.

Las cifras anteriormente proporcionadas nos muestran una existente e innegable dificultad del FMPED, para alcanzar el objetivo establecido de transferir el recurso equivalente del 4.7% del PIB con el objeto de contribuir con el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como generar los recursos necesarios que proporcionen una estabilidad en las

finanzas públicas y el ahorro a largo plazo. Solo un aumento en la producción y en los precios internacionales del petróleo podría generar la posibilidad de obtener los recursos para que el fondo sea viable. Sin embargo esto nos deja ver que la reforma energética resulto en un rotundo fracaso debido a la baja captación de recursos, tal y como lo señala Aroa de la Fuente.” Mantener este esquema de incorporación del ingreso petrolero al gasto, apenas con algunos ahorros en los diversos fondos de estabilización de ingresos, es una gran falla de la Reforma Energética” (de la Fuente. 2016; pp134).

3.6. El rol actual de los ingresos petroleros.

Como anteriormente se mencionó, la reforma energética fue enviada al Congreso de la Unión por el Presidente Enrique Peña Nieto el 12 de agosto de 2013, y fue aprobada el 11 de diciembre por la Cámara de Senadores y el 18 del mismo por la Cámara de Diputados y finalmente el 21 de diciembre de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación. Dicha reforma tenía como objeto aumentar la inversión y la producción de hidrocarburos, mediante la incorporación de la iniciativa privada en todo el sector energético, trayendo consigo mayores rendimientos, tecnologías más sustentables, estabilidad en las finanzas públicas y fortalecer el ahorro a largo plazo.

Como bien se sabe, gran parte de los ingresos totales de la federación provienen del petróleo, anteriormente se señaló en el cuadro 5 que, durante el sexenio de Felipe Calderón los ingresos petroleros representaron más de un tercio del ingreso total, lo cual constata la petrolización de las finanzas públicas. Sin embargo la reforma energética se instauró bajo el contexto del inicio de una creciente devaluación en los precios internacionales del petróleo, debido al aumento en la oferta de este recurso no renovable por parte de los países miembros de la OPEP, lo cual trajo consecuencias negativas para los ingresos petroleros y en las finanzas públicas de nuestro país. En la gráfica 2 se puede observar con mayor detalle la evolución en el precio del petróleo de la mezcla mexicana de petróleo, desde el inicio del gobierno de Vicente Fox Quesada hasta culminar el sexenio de Enrique Peña Nieto. Es a partir de 2013 cuando comenzó el declive en el precio de la mezcla mexicana de petróleo, pero un año antes, este energético había llegado a su máxima cotización en la historia de la industria petrolera de México, tras haberse cotizado en 102 dólares por barril.

Grafica 2

Precio anual de la mezcla mexicana de petróleo



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Servicio Geológico Mexicano 2019.
http://www.sgm.gob.mx/Web/SINEM/energeticos/mezcla_mexicana.html

Sin embargo después de romper cifras record, el precio del petróleo descendió de manera drástica hasta 2016, en donde el precio de la mezcla mexicana se cotizo en 35.6 dólares por barril, es decir, una disminución del 65% del valor del que había obtenido en 2012. Esto afectó de manera negativa a la evolución de los ingresos petroleros debido a que en ese mismo año representaron el 8.8% del PIB, sin embargo para 2017 esta proporción representó solo el 3.8% del PIB, lo cual significa que la aportación de los ingresos petroleros al Presupuesto de Egresos de la Federación disminuyó en 57%, tal y como lo podemos apreciar en el cuadro 10, esto como consecuencia de la disminución de los precios internacionales del petróleo.

Cuadro 10

Ingresos presupuestarios del sector público como porcentaje del PIB 2012-2018

Concepto	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Total	22.2	23.3	22.8	23	24.1	22.6	21.7
Petroleros	8.8	8.3	7	4.5	3.9	3.8	4.2
Gobierno Federal	5.8	5.3	4.5	4.2	1.5	2	2.3
Empresas Productivas del Estado (PEMEX)	2.9	3	2.5	2.3	2.4	1.8	1.9
No petroleros	13.5	15.1	15.8	18.5	20.2	18.8	17.5
Tributarios	8.3	9.6	10.3	12.7	13.5	13	12.9
Impuesto sobre la renta	5.1	5.8	5.5	6.6	7.1	7.2	7
IVA	3.7	3.4	3.8	3.8	3.9	3.7	4
IEPS	-0.8	0	0.6	1.9	2	1.7	1.5
Importación	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.2	0.3
Impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos	0	0	0	0	0	0	0
Otros	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
No tributarios	5.1	5.5	5.5	5.7	6.7	5.8	4.5
Gobierno Federal	1.4	1.7	1.7	2.2	2.7	2.5	1.1
Entidades de control presupuestario directos (IMSS e ISSSTE)	1.7	1.7	1.7	1.7	1.6	1.7	1.7
Empresa Productiva del Estado	2.1	2.1	2	1.9	2.3	1.6	1.8

Fuente; Elaboración propia con base a datos de los Criterios Generales de Política Económica de la SHCP 2019.

[https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas Publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2019.pdf](https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2019.pdf)

En el cuadro anterior se puede apreciar la constante disminución de los ingresos petroleros a partir de 2012 hasta 2017 por efecto de la baja en el precio de la mezcla mexicana de petróleo. Por lo contrario, a partir de 2012 hasta 2016, los ingresos no petroleros presentaron un comportamiento diferente debido al aumento constante en la recaudación de los ingresos tributarios y no tributarios como consecuencia de la implementación de la reforma hacendaria, la cual también formo parte del paquete de reformas estructurales durante el gobierno de Enrique Peña Nieto.

Durante el último sexenio priista los ingresos petroleros aportaron en promedio 25.41% del Presupuesto Federal. Sin embargo a lo largo del gobierno de Felipe Calderón

Hinojosa los ingresos petroleros representaban en promedio 36.04% de los ingresos totales, estas cifras nos dejan ver que los ingresos derivados del petróleo pasaron de aportar 36 centavos a un poco más de 25 centavos por cada peso que percibe el Presupuesto Federal en a lo largo del último sexenio.

Lo anterior nos demuestra la fragilidad que existe en las finanzas públicas, debido a la alta dependencia petrolera y la carencia de políticas públicas que regulen el comportamiento de las finanzas, como se analizó anteriormente, la caída en los precios del petróleo afecto de manera negativa los ingresos petroleros, lo cual obligó al gobierno a tomar medidas fiscales a posteriori de la constante baja en el precio de la mezcla mexicana, con la finalidad de evitar el aumento en los recortes presupuestales.

Por otra parte, el Gasto Programable de la Federación ha aumentado en los últimos seis años a diferencia de los sexenios anteriores, como podemos observar en el cuadro 11, durante el gobierno de Enrique Peña Nieto el gasto publico alcanzo su punto más alto en 2016 al haber representado el 26.6% como proporción del PIB. Sin embargo este aumento en las cifras fue propiciado por la adopción de alternativas de financiamiento del gasto público, causando un déficit presupuestario promedio del 2.5% con respecto al PIB a lo largo de todo el sexenio. No olvidemos que al cierre del mandato de Enrique Peña Nieto, la deuda neta del gobierno federal incrementó su cifra, alcanzando el 40% como proporción del PIB tal y como lo señala Julio Reyna.” La deuda neta del sector público federal, que incluye la deuda neta del gobierno federal, de las empresas productivas del Estado y de la banca de desarrollo, ascendió a 10 billones 58 mil 766.2 millones de pesos al cierre del primer trimestre de 2018, una cifra equivalente al 43 por ciento del producto interno bruto” (Reyna, 2018; pp21).

Cuadro 11

Gasto programable devengado del sector público presupuestario: 2012-2018

Concepto	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Total	24.8	25.7	25.9	26.4	26.6	23.6	23.7
Programable pagado	19.6	20.3	20.5	20.6	20.7	17.6	17.3
Diferimiento de pagos	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2	-0.3	-0.1
Programable devengado	19.7	20.5	20.7	20.8	20.8	17.9	17.3
Gasto de operación	10.2	10.1	10	10.1	9.5	9.1	9.1
Servicios personales	5.9	5.9	5.9	5.8	5.5	5.2	5.2
Otros de operación	4.4	4.1	4.2	4.3	3.9	3.8	4
Subsidios	2.1	2.2	2.5	2.4	2.2	1.8	1.7
Pensiones y jubilaciones	2.7	2.9	3	3.2	3.2	3.2	3.4
Gasto de capital	4.7	5.4	5.2	5.1	5.9	3.8	3.1
Inversión física	4.3	4.5	4.7	4.2	3.7	2.7	2.7
Inversión financiera y otros	0.4	0.9	0.4	0.9	2.3	1.2	0.4
No programable	5.2	5.3	5.5	5.8	5.9	6.1	6.5
Costo financiero	1.9	1.9	2	2.2	2.4	2.4	2.7
Interés, comisiones y gastos	1.8	1.8	1.9	2.1	2.2	2.3	2.5
Programas de apoyo a ahorradores y deudores	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2
Participaciones	3.1	3.3	3.3	3.4	3.4	3.5	3.6
Adefas y otros	0.2	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.3

Fuente; Elaboración propia con base a datos de los Criterios Generales de Política Económica de la SHCP 2019.

[https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas Publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2019.pdf](https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2019.pdf)

En el cuadro anterior se puede apreciar que, el gasto devengado de la federación alcanzó el 20.8% como proporción del PIB en 2015 y 2016, siendo estos los años con mayores cifras. De acuerdo con esta partida, en el sub rubro de gasto de operación tuvo una disminución constante a lo largo del sexenio, al pasar de 10.2 a 9.1 por ciento del PIB, esto al igual que los subsidios tuvieron una disminución constante a partir de 2014 hasta finalizar el periodo, al pasar de 2.5 a 1.7 por ciento del producto interno bruto. En el mismo rubro de gasto devengado, la inversión física se vio mermada, debido a que en 2014 representaba el 4.7% y disminuyó de forma constante hasta 2018 al representar solo el 2.7% del PIB. Por último podemos observar en el mismo cuadro anterior, el considerable incremento constante del gasto no programable, debido a que aumentó 20% a lo largo del sexenio, al pasar de 5.2% en 2012 a 6.5% por ciento como proporción del PIB en 2018. A diferencia del gasto programable, este rubro no presentó altibajos a lo largo del mandato de Enrique Peña Nieto,

esto se debió al incremento de las obligaciones financieras como; adeudos de ejercicios fiscales anteriores y al pago de intereses por los préstamos que contrato el gobierno federal en los últimos años. “Durante la presente administración de Enrique Peña Nieto, la deuda del sector público federal ha pasado de 33.8 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) con la que inició en 2012 a 46.4 por ciento del PIB al cierre de 2017, y llegó a 48.2 por ciento en 2016” (Olvera y Fuentes. 2018). Este aumento significativo en la deuda jamás se había suscitado en sexenios pasados, y esto se debió porque el gobierno federal gastó más de lo que recauda, además de destinar más recursos para pago de interés que en pago de la deuda misma, disminuyendo de esta manera los recursos empleados para el rubro de gasto devengado.

Conclusiones generales y sugerencias

A continuación se da una conclusión general sobre el desarrollo de este trabajo, así mismo se plantea una propuesta no de una nueva reforma energética, sino de una manera para dejar de lado la dependencia petrolera que tienen las finanzas públicas del país y de disminuir la carga fiscal de Pemex, así como aprovechar de una mejor manera los recursos provenientes del petróleo.

En el primer capítulo según el CEFP las finanzas públicas se definen como la “Disciplina que trata de la captación de los ingresos, su administración y gasto, la deuda pública y la política de precios y tarifas que realiza el Estado a través de diferentes instituciones del sector público”. Por otra parte Ayala puntualiza a las finanzas públicas como “El conjunto de elementos que participan en la captación de recursos, administración de los mismos y gastos que realiza el Estado a través de las diferentes instituciones del sector público; comprenden el manejo de los ingresos y gastos públicos” (Ayala, 1993; pp 69).

Sin embargo después de estas dos aportaciones conceptuales, por mi parte las finanzas públicas se definen como “el conjunto de políticas que emprende el Estado para administrar los ingresos y gastos realizados por el mismo a través de las entidades paraestatales, para así brindar los bienes y servicios necesarios a la población en general”.

Por otra parte los ingresos públicos constituyen y son la obtención de recursos monetarios por parte del Estado para dar cumplimiento a los proyectos establecidos, de los cuales se va devengar un gasto con el fin de proveer de bienes y servicios a la nación entera. Por ello los ingresos públicos representan “el total de los recursos o percepciones que obtiene el sector público en el desempeño de una actividad de derecho público o como productor de bienes y servicios” (Cabrera, 2005; pp35).

Por otro lado, según el CEFP, el gasto público se refiere al capital económico ejercido por el gobierno para proveer de bienes y servicios a todo el país, mediante el pago de los impuestos y de otras contribuciones como; los ingresos provenientes por la venta de petróleo, la venta de bienes y servicios que realizan los agentes económicos, la contribución de los trabajadores y patronos al sistema de seguridad nacional. En este sentido, el “gasto público se refiere al valor total de las compras de bienes y servicios realizados por el sector

gubernamental durante un periodo productivo” (Ayala, 2001; pp 141)

En México los organismos institucionales encargados de administrar y supervisar el ingreso y el gasto público son la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Servicio de Administración Tributaria (SAT), siendo este último un órgano desconcentrado de la SHCP. Sin embargo esta última está encargada de imponer las tasas impositivas a los gravámenes y de diseñar las políticas de deuda que contrata el país para financiar el gasto.

La administración pública federal está compuesta por el ingreso y el gasto público, ambas partidas cuentan con normas legales y políticas reguladoras que rigen su clasificación y funcionamiento. Por su parte, el ingreso público está regulado y dirigido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y La Ley de Ingresos. De la misma manera, nuestra Carta Magna es el principal marco normativo y jurídico que regula y controla el gasto público, además el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF); es el documento que presenta de forma detallada la distribución del gasto público, bajo diferentes tipos de clasificación del presupuesto de egresos, las cuales incluyen la asignación del gasto por entidades e instituciones gubernamentales.

Este último documento es presentado por el Ejecutivo Federal ante el Congreso, además es elaborado por los tres poderes de la Nación y junto con las instituciones gubernamentales, este oficio presentado por el Presidente de la Republica ante el Congreso de la Unión se le denomina Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y se presenta a la Cámara de Diputados para ser revisada y examinada de acuerdo a los procedimientos parlamentarios de la Cámara de Diputados (mientras que la Ley de Ingresos es aprobada por ambas Cámaras), el Presupuesto de Egresos de la Federación se aprueba mediante votación en el pleno, y para que esta sea aprobada por los congresistas debe sufragarse al menos el 50 por ciento de los votos a favor de este.

Finalmente el marco normativo del Presupuesto de Egresos de la Federación está integrado por diversos documentos encargados de regular el gasto público, los cuales son; Los Criterios Generales de Política Económica, Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, Presupuesto de Egresos de la Federación, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Reglamento de la Ley Federal de

Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley de Coordinación Fiscal, Ley General de Contabilidad Gubernamental, Ley de Deuda Pública y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

El capítulo 2 muestra el inicio de la existente dependencia de los ingresos totales que percibe la federación por parte de los ingresos provenientes del petróleo a partir del inicio del Modelo de Desarrollo Compartido, con el descubrimiento de grandes yacimientos de petróleo en las costas de los estados de Tabasco y Quintana Roo, el gobierno de José López Portillo vivió un auge petrolero que propiciaría una enorme derrama económica para el país debido al incremento en la producción y en los precios internacionales de este hidrocarburo, que dio como resultado, un aumento en los impuestos petroleros.

Sin embargo este aumento significativo en los ingresos petroleros llevo al gobierno a centralizar fuertemente las finanzas públicas, lo cual causó que el ingreso total de la federación descansara especialmente en el petróleo, el cual es un recurso no renovable y su precio depende de parámetros internacionales.

Al depender cada vez más de los ingresos provenientes del petróleo y del financiamiento exterior, acompañado de una creciente devaluación, el país experimento una crisis financiera, debido al enorme endeudamiento y un déficit presupuestario cada vez mayor propiciado por las políticas económicas adoptadas por el gobierno a principios de los años ochenta a causa del incremento de la producción petrolera.

Al comenzar el nuevo milenio, el gobierno federal siguió manteniendo las mismas políticas económicas de a finales de los años setenta, al darse un nuevo auge petrolero y un aumento significativo en los precios internacionales del petróleo durante los sexenios de Vicente Fox Quesada y de Felipe Calderón Hinojosa, respectivamente. Ambos sucesos sirvieron para acrecentar el erario público, pero a la vez se incrementó la dependencia petrolera, haciendo que, la renta del petróleo representara en promedio un tercio de los ingresos totales de la federación a lo largo de los dos gobiernos panistas. Sin embargo estos recursos obtenidos por la venta del petróleo solo se destinaron para el financiamiento del gasto corriente debido a la creación de nuevos programas sociales y el incremento en los salarios de los funcionarios públicos durante el gobierno de Vicente Fox, dejando de lado el aumento en la inversión de gasto de capital, de esta manera continuaría el rezago tecnológico en el

sector energético. Por otra parte el incremento de la deuda propiciada por la crisis financiera de 2008 hizo que el gobierno federal duplicara sus pasivos al finalizar el sexenio de Felipe Calderón, desaprovechando de esta manera el alza de los precios internacionales del petróleo.

La vulnerabilidad de las finanzas públicas nacionales se debe en gran medida a la dependencia que guardan estas con los ingresos petroleros, como se ha sabido bien, el petróleo no es recurso renovable, tarde o temprano se va agotar, además su precio no lo determina el gobierno federal, este depende de estándares internacionales, lo cual lo convierte en un recurso no tan confiable para la economía de un país, sin embargo en México los ingresos provenientes del petróleo no se han aprovechado de manera eficiente, al contrario han sido solo fundamentales para solventar el gasto de los programas sociales y para hacer frente a las obligaciones financieras.

En el tercer capítulo se hace constatar los intentos de los gobiernos anteriores (a partir del sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León) de establecer una reforma energética, con el fin de poder involucrar a la inversión privada en las actividades del sector energético, en las cuales solamente Pemex y la CFE eran los únicos responsables de conducir dicho sector, mediante la modificación de algunos de los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para sentar las bases jurídicas y legales para permitir a la empresas transnacionales inmiscuirse en la producción de hidrocarburos.

Sin embargo la única reforma previa a la de 2013, aprobada por el Congreso, fue la de Felipe Calderón Hinojosa en 2008, pero esta iniciativa solo contemplo al sector petrolero, dejando de lado a la industria eléctrica, pero dicha reforma carecía de objetivos claros, siendo esta una reforma más cualitativa que cuantitativa dejando a fuera otros aspectos trascendentales.

La reforma energética planteada por Enrique Peña Nieto en agosto de 2013 y aprobada en diciembre del mismo año, a diferencia de las reformas previas, esta contemplo a ambos sectores (petrolero y eléctrico) siendo esta iniciativa más concreta e incluyente que las anteriores. Esta tuvo como objeto modernizar y fortalecer a Pemex y a la CFE, mediante la apertura del sector energético nacional, a la iniciativa privada para poder invertir e impulsar el desarrollo de este, y reducir la exposición del país a los riesgos financieros, geológicos y ambientales en las actividades de exploración y extracción de petróleo y gas, bajo el supuesto

argumento de aumentar la productividad de dicho sector.

Para lo anterior se tuvo que modificar los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, determinando en el artículo 25 los principios básicos del sistema económico; Estado Rector del desarrollo nacional, así como proteger y promover la actividad económica que realicen los particulares para contribuir con el desarrollo económico nacional, en el artículo 27 se dictó la propiedad y el dominio directo del Estado en la explotación de los recursos naturales, permitiendo a la vez celebrar contratos con particulares en algunas actividades de la industria petrolera y eléctrica, y por último en el artículo 28 estableció que no se constituirá como monopolio las actividades en donde el Estado ejerza de manera estratégica y exclusiva, así como recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos mediante un fideicomiso (Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo).

Las reformas a los artículos constitucionales erigieron el marco legal para abrir paso a las empresas transnacionales de participar en las actividades que solo eran exclusivas de las empresas paraestatales encargadas de controlar el sector energético, con ello la política pública muestra su flexibilidad para amoldar a la economía del país a las exigencias y requerimientos que impone el modelo económico neoliberal y de los demás organismos internacionales impulsores de este, dejando a las instituciones y empresas productivas del Estado bajo la tutela del libre mercado, con el supuesto argumento de que la libre competencia puede garantizar y establecer el crecimiento económico en todos los sectores de la economía nacional.

Con la instauración de nuevos órganos reguladores dentro del sector petrolero, como el actual Régimen Fiscal de Pemex y el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, el gobierno de Enrique Peña Nieto pretendía disminuir la carga fiscal de Petróleos Mexicanos y administrar de una mejor manera los recursos provenientes de las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos como pagos de Regalías y otras Contraprestaciones de los Contratos. Reduciendo el número de gravámenes al pasar de nueve Derechos a solo tres Derechos y dos Impuestos. Sin embargo el nuevo Régimen Fiscal de Pemex no solo agrava a las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, sino que también estableció tasas impositivas a la venta de combustibles fósiles, mediante el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS) ajustándose anualmente a la

inflación y entre otros tipos de gravámenes, que son recaudados directamente por el gobierno federal.

Al establecer menos gravámenes en el nuevo Régimen Fiscal de Pemex, pero al mismo tiempo incluyendo tasas impositivas a la venta de combustibles fósiles, no se ve reflejada la disminución de la carga fiscal, lo cual refuta la intención de la reforma energética y del gobierno federal por liberar a las finanzas públicas de los ingresos petroleros.

Derivado de la reforma energética, se creó el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo como fideicomiso supervisado por el Banco de México, encargado de recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos de exploración y extracción de hidrocarburos al Estado, en plazos y cantidades determinadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Esta cantidad que se transfiere a la Tesorería de la Federación (TESOFE) debe ser equivalente al 4.7% del PIB anualmente, así mismo también se transfiere una cantidad de recursos para el ahorro de largo plazo entre otros tipos de transferencias. Sin embargo desde que entro en operaciones el FMPED en 2014, no se han alcanzado las cifras establecidas por la Secretaria de Hacienda, debido a que en 2018 se transfirieron casi 550mil millones de pesos a la TESOFE, representando esta cifra apenas el 2.4% del PIB, sin mencionar la transferencia acontecida en 2016, la cual fue de un poco más de 300mil millones de pesos, representando tan solo el 1.6% del Producto Interno Bruto.

Los resultados del FMPED distan bastante para superar los objetivos establecidos, porque no se ha alcanzado transferir el equivalente del 4.7% del PIB desde que este comenzó a operar en 2014, lo cual propicia que el ahorro a largo plazo se prolongue aún más. La principal causa de estos sucesos es la disminución en el precio del petróleo, el cual paso de 102 dólares por barril en 2012, a tan solo 35.6 dólares en 2016, es decir una disminución del 65% en el precio de la mezcla mexicana de petróleo, pero al cierre de 2018 este aumento a 59 dólares, debido a la disminución de la producción de petróleo por parte de los integrantes de la OPEP. Sin embargo esta cifra aún se encuentra muy por debajo del precio alcanzado por la mezcla mexicana de petróleo en 2012. Para que el FMPED alcance su meta establecida en el corto plazo, es necesario un aumento tanto en los precios internacionales de petróleo como de la producción de barriles diarios.

El petróleo es un recurso natural de mucha importancia en nuestro país, no solo por el abastecimiento y autoconsumo de hidrocarburos, sino por su relevancia en el financiamiento del gasto público presupuestario. Los recursos obtenidos de la renta petrolera han servido de gran importancia para aportar y proveer de bienes y servicios a la nación, aunque la gran mayoría de estos recursos se han canalizado para el pago de los salarios de los funcionarios públicos y para financiamiento de los programas sociales.

A lo largo de los dos sexenios panistas los ingresos petroleros representaron en promedio un tercio del ingreso federal, esto significó una petrolización de las finanzas públicas. Sin embargo con la aprobación de la reforma energética y con la caída del precio internacional del petróleo, los ingresos petroleros han visto disminuida su participación dentro del ingreso presupuestario, dejando de lado la expectativa de aprovechar con mayor eficiencia los ingresos derivados de las asignaciones y contratos de las empresas transnacionales para poder involucrarse en las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos.

Sin embargo el gobierno federal mantiene firme la propuesta de seguir petrolizando las finanzas públicas, debido al intento que hace el Estado de obtener el equivalente del 4.7% del PIB más otras aportaciones económicas provenientes de los ingresos petroleros para el financiamiento del gasto público.

Mi propuesta para que México disminuya la dependencia petrolera y pueda aprovechar de una manera más eficiente los recursos provenientes de este sector, en primera no se debe de imponer una meta fiscal a Pemex para transferir recursos al presupuesto de la federación, debido a que esto implica una gran presión y obligación financiera para la paraestatal en poder obtener una determinada cantidad de recursos.

En segundo lugar, lo ideal sería que los ingresos derivados del petróleo se transfirieran en su totalidad para el gasto de inversión pública y de infraestructura para Pemex, así como para financiar proyectos de investigación, ciencia y tecnología, de esta manera se daría un mejor aprovechamiento a los ingresos petroleros, ya que se destinaria el total de este recurso a los rubro de gasto de capital, aumentando el desarrollo tecnológico de Pemex para disminuir el rezago científico en el sector petrolero y acrecentar el acervo de capital.

En tercer lugar, los gravámenes fiscales sobre las asignaciones y contratos para la

exploración y extracción de hidrocarburos impuestas a los particulares, deben de incrementar sus tasas, en vez de verse disminuidas, debido a que el régimen fiscal de Pemex establece una reducción anual sobre los Derechos de Utilidad Compartida, al igual la cuota del ISR debe ser mayor del 30% para los contratistas que obtengan mayores beneficios en las actividades de extracción y exploración de hidrocarburos.

Depender cada vez menos de los ingresos petroleros en el corto plazo no es tan fácil, y más si se tiene una lenta evolución en la recaudación de ingresos tributarios, esto implica reinvertir las fuentes de ingreso, mediante una modernización y mejoramiento del sistema tributario para personas físicas y morales. Con la aplicación del nuevo Régimen Fiscal de Pemex en 2015 se redujo el número de gravámenes para Pemex, sin embargo ello no ha implicado mejorar la situación fiscal en la paraestatal, debido a la presión del gobierno sobre Pemex para contribuir con una meta fiscal en el presupuesto de la federación, así como favorecer a las empresas trasnacionales mediante un régimen fiscal tenue, incapaz de gravar con mayores tasas los beneficios obtenidos por los particulares en las actividades de exploración, extracción, distribución y comercialización de hidrocarburos.

Por otra parte el gobierno también debe combatir la evasión y elusión fiscal, así como finiquitar la condonación de impuestos a las grandes empresas e implementar un sistema recaudatorio más eficaz, para fortalecer el órgano tributario del país que permita brindar mayores ingresos y fortalecer las finanzas públicas nacionales, para así dejar atrás la gran dependencia que tienen nuestras finanzas públicas con respecto a los ingresos petroleros.

ANEXOS

Anexo 1

Ingresos Presupuestarios del sector Público como porcentaje del PIB 2000-2018

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Total	21.5	21.9	22	23.2	23	23.3	21.8	22	23.5	23.7	22.6	22.5	22.5	23.6	23.1	23.5	24.1	22.6	21.7
petroleros	7	6.7	6.5	6.7	8.3	8.7	8.3	7.8	8.7	7.4	7.4	8.6	8.9	8.3	7.1	4.7	3.9	3.8	4.2
Gobierno Federal	5.2	4.9	4.2	5.2	5.8	6.5	5.2	4.5	5.7	4.1	4.5	5.8	5.9	5.3	4.5	2.3	1.5	2	2.3
Ingresos propios de PEMEX	1.8	1.8	2.4	2.6	2.5	2.2	3.1	3.3	3	3.2	2.9	2.7	3	3	2.6	2.4	2.4	1.8	1.9
No petroleros	14.5	15.2	15.4	15.5	14.7	14.6	13.5	14.2	14.8	16.3	15.2	13.9	13.6	15.3	16	18.9	20.2	18.8	17.5
Tributarios	9.4	9.8	9.8	9.9	9.3	9.5	9	9.3	9.9	9.5	10.1	8.9	8.4	9.7	10.4	13	13.5	13	12.9
No tributarios	5.1	5.5	5.6	5.6	5.4	5.1	4.5	4.9	4.9	5.9	5.1	5	5.2	5.6	5.5	5.9	4.5	5.8	4.5
Gobierno Federal	1.2	1.5	1.6	1.4	1.4	0.9	0.8	1.4	1.2	3.2	1.4	1.2	1.4	1.7	1.7	2.2	1.1	2.5	1.1
Organismos y empresas distintas de PEMEX	3.8	3.9	4	4.2	4	4.2	3.7	3.5	3.7	3.7	3.8	3.8	3.8	3.8	3.7	3.6	3.9	3.3	3.5
Ingresos tributarios totales	10.6	11.3	11.6	11.1	10	9.7	8.6	8.9	8.2	9.5	9.6	8.9	8.4	9.7	10.4	13	13.5	13	12.9
Ingresos no tributarios totales	10.9	10.6	10.4	12.1	13	13.6	13.2	13.1	15.3	14.2	13	13.6	14.1	13.9	12.6	10.6	8.4	9.6	8.7

Fuente: Elaboración propia con base a datos de los Criterios Generales de Política Económica de la SHCP 2000-2018.

Anexo 2

Gasto Programable Devengado del Sector Público Presupuestario como porcentaje del PIB 200-2018

concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
TOTAL	15.6	16.1	16.4	17.8	17.1	17.6	16	16.9	18.3	20.7	20.2	19.8	24.8	25.7	25.9	26.4	26.6	23.6	23.7
Gasto Corriente	12.8	13.4	14	14.8	13.8	14.3	12.9	13.3	13.9	15.5	15.1	14.9	15.1	15.1	15.6	15.7	14.8	14	14.3
Otros de Operación													4.4	4.1	4.2	4.3	3.9	3.8	4
Servicios personales	6.9	7.1	7.3	7.3	6.7	6.7	5.9	5.8	5.8	6.4	6.1	5.9	5.9	5.9	5.9	5.8	5.5	5.2	5.2
Pensiones y otros gastos de seguridad social	1.8	1.9	2	2.1	1.9	2.1	1.9	2	2.1	2.4	2.6	2.7	2.7	2.9	3	3.2	3.2	3.2	3.4
Subsidios y transferencias	1.5	1.9	2.2	2.4	2.4	2.5	2	2.2	2.6	3	2.9	3.1	2.1	2.2	2.5	2.4	2.2	1.8	1.7
Gastos de operación	2.7	2.5	2.5	3.1	2.8	3	3.1	3.3	3.6	3.4	2.6	3.3	3.3	3	0	0	0		
Gasto de Capital	2.7	2.7	2.5	2.9	3.3	3.3	3.1	3.6	4.4	5.2	5.1	4.9	4.7	5.4	5.2	5.1	5.9	3.8	3.1
Inversión física	2.6	2.5	2.4	2.6	2.7	2.8	2.5	2.8	3.1	4.7	4.8	4.5	4.3	4.5	4.7	4.2	3.7	2.7	2.7
Inversión financiera y otros	0.1	0.2	0	0.3	0.6	0.5	0.6	0.8	1.3	0.5	0.3	0.4	0.4	0.9	0.4	0.9	2.3	1.2	0.4
Costo Financiero													1.9	1.9	2	2.2	2.4	2.4	2.7
Participaciones													3.1	3.3	3.3	3.4	3.4	3.5	3.6
Adefas y otros													0.2	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.3

Fuente: Elaboración propia con base a datos de los Criterios Generales de Política Económica de la SHCP 2000-2018.

Anexo 3

Precios y exportaciones de petróleo crudo

Año	Precio (Dólares)	Exportación de petróleo crudo por tipo (Mbd)
2000	24.18	1603.7
2001	18.6	1755.7
2002	21.5	1705.1
2003	24.8	1843.9
2004	31.1	1870.3
2005	42.7	1817.1
2006	53	1792.7
2007	61.6	1686.2
2008	84.4	1403.4
2009	57.4	1222.1
2010	72.5	1360.5
2011	101.1	1337.8
2012	102	1255.6
2013	98.4	1188.8
2014	85.5	1142.2
2015	43.1	1172.4
2016	35.6	1194.4
2017	46.7	1174
2018	59.6	1218.5

Fuente: elaboración propia con base a datos de del anexo estadístico del Informe de Gobierno.

Anexo 4

Indicadores económicos (1960-1983)

Año	Deuda Externa (%)	Deficit del Gobierno Federal (%)	Egresos del Gobierno Federal (%)	Ingresos del Gobierno Federal (%)	Tipo de cambio nominal (pesos por dólar)
1960	10.4	1.7	10.2	8.5	12.5
1965	10.9	1.7	10.4	8.7	12.5
1970	12.7	2	11.5	9.6	12.5
1975	16.5	4.2	16.5	12.3	12.5
1976	22.5	4.8	17.4	12.6	15.7
1977	28.3	3.5	16.7	13.2	22.7
1978	35.3	3	16.8	13.8	22.8
1979	21.9	3.1	17.4	14.3	22.8
1980	18.2	3	20	17	23
1981	22.2	6.7	23.8	17.1	24.5
1982	36.5	12.4	28.7	16.3	57.4
1983	40	19	36.8	17.8	120.2

Fuente: elaboración a partir del artículo “Auges petroleros en México: sucesos fugaces” de Tania Rabasa Kovacs, 2009.

Bibliografía

- Alarcón, F. R. (2014). *El nuevo modelo energético en México*. Veracruz, Veracruz: Pemex.
- Alvarenga, G. D. (2007). *El régimen fiscal de Pemex y el papel de los ingresos petroleros en las finanzas públicas de México 1995-2004*. México, Distrito Federal: UNAM.
- Banco de México. (31 de Diciembre de 2015). *Fondo Mexicano del Petróleo para la estabilización y el desarrollo*. Obtenido de Fondo Mexicano del Petróleo para la estabilización y el desarrollo: http://www.fmped.org.mx/transparencia.html#estados_financieros
- Banco de México. (31 de Diciembre de 2016). *Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo*. Obtenido de Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo: http://www.fmped.org.mx/transparencia.html#estados_financieros
- Banco de México. (31 de Diciembre de 2017). *Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo*. Obtenido de Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo: http://www.fmped.org.mx/transparencia.html#estados_financieros
- Banco de México. (31 de Diciembre de 2017). *Fondo Mexicano para la Estabilización y el Desarrollo*. Obtenido de Fondo Mexicano para la Estabilización y el Desarrollo: http://www.fmped.org.mx/transparencia.html#estados_financieros
- Banco de México. (31 de Diciembre de 2018). *Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo*. Obtenido de Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo: http://www.fmped.org.mx/transparencia.html#estados_financieros
- Calva, J. L. (2007). *Política energética, agenda para el desarrollo*. Miguel Ángel Porrúa.
- Carrillo, J. S. (2013). *El papel de los ingresos petroleros de México y su impacto económico en las haciendas estatales durante el Siglo XXI*. México, Distrito Federal: UNAM.
- Castañeda, A., & Villagómez, F. A. (julio-septiembre, 2008). Ingresos fiscales petroleros y provisión óptima de bienes públicos. *Investigación Económica*, vol. LXVII, núm. 265, 15-60.

- Castañeda, A., & Villagómez, F. A. (julio-septiembre, 2008). Ingresos fiscales petroleros y provisión óptima de bienes públicos. *Investigación Económica*, vol. LXVII, núm. 265, pp. 15-60.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2002). *Estadísticas Históricas de los Ingresos Públicos en México, 1980-2002*. México, Distrito Federal: Cámara de Diputados.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2005). *El Ingreso Tributario en México*. México, Distrito Federal: Cámara de Diputados.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2008). *La Reforma al Sector Energético en México: la propuesta del Ejecutivo y la Reforma Aprobada por el Legislativo*. México, Distrito Federal: Cámara de Diputados. Obtenido de Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2008). *Puntos Relevantes de la Reforma Energética*. México, Distrito Federal: Cámara de Diputados.
- Chacón, S. (2013). *La Reforma Energética en México 2013; pensando en el futuro*. México, Distrito Federal: Foro Consultivo Científico y Tecnológico.
- Cobos, L. M. (2013). *El sector petrolero en México: análisis y perspectivas de régimen fiscal de Pemex en el actual contexto internacional*. México, Distrito Federal: UNAM.
- Colmenares, F. (2008). Petróleo y crecimiento económico en México 1938-2006. *Economíaunam vol. 5 núm. 15*, 53-65.
- Díaz, J. D. (2008). *Impacto de los ingresos petroleros, en el gasto público y en el crecimiento de México, 1983-2002*. México, Distrito Federal: UNAM.
- Díaz, M. B. (2009). *Reforma energética: un modelo privatizador*. México, Distrito Federal.
- Dirección Corporativa de Finanzas. (2018). *Régimen Fiscal de PEMEX periodo 2012-2018*. México, Distrito Federal: Pemex Corporativo.
- Fuentes, D. O. (17 de Julio de 2018). La deuda está a nivel histórico, y Peña pide otros 10 mil millones de dólares, a 19 semanas de irse. *Sin embargo*.
- Fundación Colosio. (2008). *Reforma energética: aportaciones para el debate*. México, Distrito Federal: Fundación Colosio.

- Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. (2017). Las actividades extractivas en México: Estado actual. *Anuario 2016*, 127-137.
- Guzmán, H. T. (1998). *El impacto de los ingresos petroleros en las finanzas públicas de México 1986- 1996*. México, Distrito Federal: UNAM.
- H. Cámara de Diputados. (Enero de 2005). Obtenido de H. Cámara de Diputados: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SDL-01-2005.pdf>
- H. Cámara de Diputados. (Mayo de 17 de 2017). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de Diario Oficial de la Federación: <https://www.dof.gob.mx/index.php?year=2017&month=05&day=19>
- H. Cámara de Diputados. (Abril de 2008). *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*. Obtenido de Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública: www3.diputados.gob.mx/camara/.../file/Iniciativas_reforma_materia_energetica.pdf
- Ibarra, D. (Abril 2008). El desmantelamiento de Pemex. *Economía UNAM*. Vol. 5 núm. 13, 9-29.
- Kovacs, T. R. (2009). Auges petroleros en México: sucesos fugaces. *Journal of Economic Literature*, 35- 55.
- Lara, A. A. (2013). *Las finanzas públicas en México: retos y características de una reforma*. México, Distrito Federal: UNAM.
- Lutz, W. F. (junio de 2001). *Reformas del sector energético, desafíos regulatorios y desarrollo sustentable en Europa y América Latina*. Santiago, Chile: CEPAL.
- Moreno, R. (s.f.). *La importancia del Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros*.
- Navarro, A. d. (1999). *La evolución del componente petrolero en el desarrollo y la transición de México*. México, Distrito Federal: UNAM.
- Nieto, E. P. (20 de Diciembre de 2013). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de Diario Oficial de la Federación: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013
- Nieto, E. P. (2017). *Quinto Informe de Gobierno, Anexo estadístico*. Ciudad de México: Talleres Gráficos de México.

- Nieto, J. A. (2 de Octubre de 2011). El precio del petróleo en 2011. *La Jornada*, pág. 17.
- Públicas, C. d. (2002). *Estadísticas Históricas de los Ingresos Públicos en México, 1980-2002*. México, Distrito Federal: Cámara de Diputados.
- Públicas, C. d. (Septiembre de 2002). *Estadísticas Históricas de los Ingresos Públicos en México, 1980- 2002*. Obtenido de Estadísticas Históricas de los Ingresos Públicos en México, 1980-2002: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0282002.pdf>
- Quiroz, J. R. (30 de Abril de 2018). Sube deuda neta del sector público federal. *La Jornada*, pág. 21.
- Ruiz, C. H. (2006). *Defensa del patrimonio y la soberanía nacional: prontuario de la reforma energética*. México: Grupo Parlamentario del PRD.
- Sánchez, B. C. (2000). *Ingresos petroleros y deuda externa de 1983 a 1988*. México, Distrito Federal: UNAM.
- Sánchez, E. M. (2013). *Impacto de la crisis en el financiamiento público y privado*. Puebla, Puebla: BUAP.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (Septiembre de 2007). *Criterios Generales de Política Económica*. Obtenido de Criterios Generales de Política Económica: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquet_economico/cgpe/cgpe_2007.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (Septiembre de 2012). *Criterios Generales de Política Económica*. Obtenido de Criterios Generales de Política Económica: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquet_e_economico/cgpe/cgpe_2012.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (Septiembre de 2015). *Criterios Generales de Política Económica*. Obtenido de Criterios Generales de Política Económica: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquet_e_economico/cgpe/cgpe_2015.pdf
- Secretaria de Hacienda y Crédito Público. (2016). *Criterios Generales de Política Económica*. Obtenido de Criterios Generales de Política Económica: http://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2017/paquete/politica_haciendaria/CGP E_2017.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (Septiembre de 2017). *Criterios Generales de Política Económica*. Obtenido de Criterios Generales de Política Económica: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquet_e_economico/cgpe/cgpe_2017.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2019). *Criterios Generales de Política Económica*. Obtenido de Criterios Generales de Política Económica: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquet_e_economico/cgpe/cgpe_2019.pdf

Susana Chacón, P. Z. (2013). *La Reforma Energética en México 2013 pensando en el futuro*. México, Distrito Federal: Foro Consultivo Científico y Tecnológico.

Tello, C. (2007). *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*. México, Distrito Federal: UNAM.

Ugalde, R. V. (2007). *Dos modelos de integración energética: América del Norte-América del Sur*. México, Distrito Federal: UNAM.

Vargas, R. (2005). *La política energética estadounidense: ¿asunto de seguridad o de mercado?* México, Distrito Federal: UNAM.

Vega, C. F. (28 de Julio de 2017). México SA. *La Jornada*, pág. 17.