
Renta petrolera y finanzas públicas. (Una propuesta alternativa para el desarrollo local)

Oil revenues and public finances. (An alternative proposal for local development)

Recibido el 15 de Noviembre de 2011, aceptado el 30 de Abril de 2012.

No. de clasificación JEL: E62; H23; A10

**Oscar Priego
Fernández.**
Universidad Juárez
Autónoma de
Tabasco. División
Académica de
Ciencias Económico
Administrativas
priegooscarh@hotmail.com

Resumen

Las Finanzas Públicas son el instrumento que utilizan los gobiernos para alentar o desarrollar la economía, fomentar la actividad económica y buscar una adecuada redistribución del ingreso. La principal fuente de recursos de este país, proviene de los ingresos que genera la actividad petrolera, que representa en promedio el 40% de los ingresos tributarios. La problemática de la actividad petrolera en México afecta el desempeño de las finanzas públicas locales en la obtención y distribución de los recursos públicos y su impacto social en la población. La investigación tiene por objetivo mostrar como un país con abundantes recursos petroleros, hoy, todavía muestra rezagos en materia de redistribución del gasto público que se reflejan en la calidad de vida de la población. Se propone fortalecer las Finanzas Públicas como un instrumento de redistribución para combatir las desigualdades sociales del país, diversificar la economía para disminuir la dependencia de los recursos petroleros en los ingresos del Estado, establecer políticas públicas que permitan reorientar el gasto público con enfoque social, mejorar el sistema de operación de la renta petrolera de PEMEX promoviendo una reforma fiscal integral con la finalidad de eficientar a esta empresa, buscando su autosuficiencia y competitividad internacional

Palabras clave: finanzas públicas, petróleo, desarrollo social, empresa

Abstract

Public finances are the instruments used by governments to encourage and develop the economy, promoting economic activity and find a suitable redistribution of income. The main source of resources in this country comes from revenue generated by oil activity, which represents on average 40% of tax revenues. The problem of the oil industry in Mexico affects the performance of local public finance in the procurement and distribution of public resources and its social impact in the population. The research aims to show how a country with abundant oil resources, today still shows lag in terms of redistribution of public spending that are reflected in the quality of life. It aims to strengthen public finances as a redistribution tool to combat social inequalities in the country, diversifying the economy to reduce dependence on oil resources in state revenues, establish public policies to redirect public expenditure with a social focus, improve operation system of PEMEX oil revenues to promote a comprehensive tax reform in order to make this company efficient, seeking self-sufficient and internationally competitiveness.

Keywords: public finance, oil, social, business

Introducción

El presente estudio se ubica en el marco conceptual teórico y metodológico de las finanzas públicas modernas. En esta investigación se analiza una de las principales fuentes de recursos originada por la actividad petrolera como componente de los ingresos tributarios del país. Pero lo que se enfatiza es el análisis de la actividad petrolera nacional como un factor que incide de manera directa y decisiva en las Finanzas Públicas de México.

Este ensayo se ha estructurado a partir del planteamiento de una pregunta de investigación ¿los recursos de la renta petrolera deben ser utilizados adecuadamente para fortalecer las finanzas públicas?, derivando de ella un marco teórico sobre Finanzas Públicas modernas, abordando posteriormente algunos rasgos problemáticos del objeto de estudio, para argumentar algunas conclusiones y propuestas orientadas a fortalecer a las Finanzas Públicas mexicanas a partir de la renta petrolera.

La idea es sencilla: primero es conveniente diseñar estrategias basadas en políticas públicas que permitan diversificar la aplicación de los recursos generados por la actividad petrolera con el objeto de revertir la economía basada en el petróleo. En segundo lugar, diseñar estrategias para mejorar la distribución del gasto público, estudiar la problemática que genera la actividad petrolera en las finanzas públicas y reorientar el gasto público hacia

programas sociales mediante proyectos productivos que modifiquen la economía petrolizada.

A través de esta revisión, se pretende mostrar cómo México, siendo un país con abundantes recursos petroleros todavía muestra rezagos en materia de redistribución del gasto público, que se refleja en desigualdades sociales que acrecentan la brecha entre ricos y pobres. Por esto es que se considera necesario implementar políticas públicas con el objetivo de abatir la crisis económica mediante el aprovechamiento de la renta petrolera y buscar la eficiencia en el manejo de los recursos para poder alcanzar el crecimiento económico y la competitividad que necesita México. El objetivo es realizar un estudio de las fuentes de ingresos de recursos públicos para proponer alternativas orientadas a fortalecer las finanzas públicas mediante la renta petrolera.

Se plantean dos propuestas como alternativas para fortalecer las Finanzas Públicas mexicanas. La primera consiste en diseñar estrategias mediante acciones orientadas a promover una reforma fiscal integral que permita disminuir la dependencia de la renta petrolera, fortalecer las finanzas de la empresa paraestatal PEMEX e incrementar la recaudación fiscal. La otra está relacionada con el aprovechamiento de los ingresos petroleros mediante acciones para la creación de un “*fondo*” con los recursos que generan los excedentes petroleros que se utilicen para enfrentar las épocas cuando los precios del petróleo estén a la baja por las fluctuaciones en los mercados internacionales.

La metodología utilizada se ubica bajo un enfoque cuantitativo (Hernández, 2006), que implicó realizar un análisis de los datos sobre las fuentes de recursos y de estadísticas sobre la aplicación del gasto social en México. El estudio se construye a partir de utilizar diversas técnicas de investigación, en donde sobresalen: revisión documental de bibliografía especializada sobre finanzas y renta petrolera, análisis de documentos jurídicos y financieros, uso de estadísticas relacionadas con indicadores de las Finanzas, consulta de artículos y datos estadísticos, por citar algunos.

Marco teórico de las Finanzas Públicas

El estudio de las Finanzas Públicas

En este apartado se estudian las características de las finanzas públicas clásicas y modernas, se establecen las diferencias entre los dos enfoques y se presenta un marco teórico de referencia sobre las finanzas públicas modernas para comprender su desarrollo en los últimos años. El marco teórico se construye a partir del análisis de estos dos enfoques, lo que permite resaltar la importancia del concepto que considera a las finanzas públicas una ciencia moderna.

En México, la aplicación de las finanzas públicas modernas es de carácter multi e interdisciplinario como un objeto de estudio y una metodología propia, considerado aún como un proceso de reciente desarrollo. Para comprender en que consiste el estudio de las Finanzas Públicas, es necesario identificar la su función principal, esta tiene que ver con tres aspectos:

- ✓ La redistribución de los recursos públicos.
- ✓ Evitar los desequilibrios financieros en la economía.
- ✓ Orientar el gasto público hacia un enfoque socializante

En este sentido, los países que cuentan con finanzas públicas sanas están relacionados con la aplicación del enfoque moderno de Finanzas. Esta perspectiva permite a los gobiernos contar con instrumentos financieros de política de gasto poder orientar el gasto público mediante un enfoque socializante.

○ **Finanzas públicas clásicas**

La escuela clásica. Se desarrolla desde principios del siglo pasado, considera a las finanzas públicas como una técnica. La escuela clásica se fundamenta en la vieja tesis del equilibrio presupuestal, considera que la importancia del gasto está en su monto global y no en su composición (Duverger, 1988, p. 11). Esta corriente busca precisamente un equilibrio presupuestal, las finanzas sólo se utilizan como una técnica generadora de información contable y presupuestal. La técnica consiste en desarrollar la teoría contable que mediante procedimientos bien definidos producen información financiera.

Las finanzas públicas en la escuela clásica constituyen un conjunto de procedimientos que permiten obtener resultados financieros con carácter de técnica. Sus principales características pueden resumirse así:

- Este enfoque clásico está basado en la vieja tesis del equilibrio presupuestal. Aquí solo es importante buscar un equilibrio en las finanzas; es decir, el ingreso es igual al gasto.
- El análisis del gasto es mayormente de tipo cuantitativo. Solo importa el monto total del gasto, pero no sus efectos.
- Su enfoque es totalmente de tipo técnico, por consiguiente se considera una simple técnica contable.
- Su aplicación en México data desde el siglo pasado. Hoy se observan cambios hacia el enfoque moderno
- Genera información contable y presupuestal; al ser una técnica, solo interesa la preparación de información financiera contable y presupuestal.

- Este enfoque presenta cifras financieras de un presupuesto, un estado de resultado o un balance

○ **Finanzas públicas modernas**

La escuela moderna. De aplicación más reciente, enfoque que considera a las finanzas públicas como una ciencia moderna con una orientación marcadamente socializante. El objetivo primordial de esta corriente es el de relacionar el gasto público con el ámbito social. De tal forma que en éste enfoque no importa el monto global del gasto, sino su composición. Es a partir de la convergencia con otras disciplinas que adquiere el carácter de ciencia social.

De acuerdo con lo anterior, las diferencias entre ambos enfoques pueden determinarse y precisarse como sigue. Las Finanzas, desde la perspectiva clásica, tienen una orientación cuantitativa enfocada a la presentación de resultados técnicos tales como las cifras financieras de un presupuesto, un estado de resultados o un balance. Por otra parte, las finanzas, desde la perspectiva moderna, están orientadas a la presentación de información de tipo cualitativo y sus resultados están encaminados al aspecto socializante para satisfacer necesidades de la población, lo cual ha permitido que dicho enfoque sea considerado como ciencia.

Las características del enfoque moderno de las Finanzas Públicas, pueden resumirse de acuerdo a lo siguiente:

- Las finanzas públicas se consideran una ciencia moderna, que requiere de diversas ciencias y disciplinas con carácter multi e interdisciplinario, para analizar los impactos de su actuación.
- Aquí no es prioritario el equilibrio presupuestal, mas bien lo que se busca es el impacto social del gasto.
- El análisis del gasto es de tipo cualitativo, no importa el monto total del gasto sino su composición.
- De lo anterior, se dice que tiene un carácter socializante. Las Finanzas modernas buscan el impacto en el ámbito social de las personas.
- A partir de la década de los noventas, es cuando este enfoque aparece en las políticas públicas mexicanas.
- Los estudios que se realizan desde esta perspectiva, se construyen a través de dos vertientes: la vertiente del ingreso y la del gasto.
- Bajo este enfoque se busca generar un impacto social que permita satisfacer las necesidades de la población.

Debe destacarse que en México, los documentos que sustentan las políticas relacionadas con las Finanzas Públicas están contenidos en la Carta Magna.

En este contexto, la actividad petrolera ha jugado un papel decisivo en la determinación del ingreso nacional, en función a su contribución mediante los ingresos tributarios derivados de las contribuciones petroleras. Los gobiernos de las últimas tres décadas han enmarcado la política fiscal en esta divisa al realizar las proyecciones financieras de los presupuestos de ingresos, para financiar el gasto público en función de los recursos que generan las exportaciones de petróleo crudo.

Sin embargo, la inestabilidad de los precios internacionales en ocasiones genera situaciones de incertidumbre y escasez de recursos, aunado a una falta de planeación y en pronósticos financieros equivocados, desencadenando desequilibrios y recortes presupuestales. Hoy, las condiciones económicas han cambiado y los precios internacionales del petróleo a partir del año 2005 muestran relativa estabilidad e incluso una tendencia hacia la alza, lo que se traduce en cierta estabilidad económica.

En virtud de que la economía nacional está ligada a los ingresos petroleros, las finanzas mexicanas están sujetas a esta variable; por lo tanto, reviste especial importancia la adecuada planeación de políticas públicas sustentadas en fundados pronósticos que permitan anticiparse a posibles desequilibrios.

Estudio de la problemática

Antecedentes

México es, sin duda, actualmente uno de los principales países productores de petróleo crudo en el mundo, (*Oil and Gas Journal* y PEMEX, 2001). La riqueza petrolera mexicana ha sido, durante el último siglo, un factor determinante en la vida económica y el desarrollo industrial de esta nación. Petróleos Mexicanos llegó a ser la primera empresa y la primera industria de la nación, a inicios de los años 80's llegó a representar aproximadamente el 10% del Producto Interno Bruto (PIB) y la principal fuentes de divisas para el país, ya que las exportaciones de petróleo y sus derivados llegaron a representar hasta el 95.3% del comercio con el exterior.

Por ello, la importancia de la actividad petrolera no está en discusión. Pero, su relación con el desarrollo social, requiere de reflexión; ya que los recursos que representa tal actividad en la composición del ingreso nacional son, curiosamente, *indispensables* en la aplicación del gasto social, (Priego, 2006)

Sin embargo, la composición de las finanzas públicas mexicanas está sujeta en gran medida a factores externos, entre ellos las crisis económicas recurrentes que alteran la obtención de los recursos, la volatilidad de los mercados internacionales de petróleo crudo y la recaudación tributaria que ha sido en los

últimos años insuficiente para financiar con oportunidad el gasto público. En estas circunstancias, México enfrenta un mayor grado de incertidumbre por la fuerte dependencia que representan los ingresos de este energético y a la debilidad de su sistema tributario.

Por otro lado, en el ámbito regional el desarrollo de las actividades petroleras ha provocado a lo largo de más de tres décadas, desequilibrios de tipo ambiental, social, económico y político que afectan las finanzas locales. Los recursos no han sido utilizados adecuadamente para el desarrollo económico. Con la actividad petrolera se ha generado lo que Allub llama una *dualidad económica* (Allub, 1982), es decir, riqueza para pocos, pobreza y marginación para muchos de sus habitantes, por su condición social y por el deterioro ambiental que impide la generación de otros recursos.

De modo que la temática es por sí misma interesante y de importancia, ya que las finanzas dependen en mayor grado de los recursos que genera el petróleo. Por ello el estudio de este tema se justifica al ser de primer orden para comprender su magnitud, pero a su vez entender la debilidad de las Finanzas públicas de un país como México.

La reflexión sobre este tema permite entender algunas consecuencias hacia la vida política y social del futuro de México, por ejemplo: la redistribución de la riqueza; el mejoramiento de la calidad de vida, principalmente de aquella gente afectada en sus tierras por la extracción del petróleo, la recuperación del daño ambiental y el desarrollo local. Al mismo tiempo, en el análisis de la problemática no se puede negar que la actividad petrolera genere una externalidad; la contaminación ambiental que incide en la calidad de vida de los habitantes en los países tropicales (Martínez, 1996)

El tema del petróleo seguirá siendo en los próximos años un contenido recurrido en las mesas de debates económicos y políticos, así como motivo de investigaciones internacionales, nacionales y regionales. Sin embargo, la problemática es compleja, requiere de reflexión y análisis mediante un estudio con enfoque multi e interdisciplinario, en particular, para conocer los efectos económicos que provoca la explotación petrolera y responder a planteamientos sobre el comportamiento socioeconómico, cultural y hábitos de consumo de los habitantes de estas regiones.

Los recursos provenientes de la actividad petrolera nacional representan en gran medida el sustento de la economía del país. Al mismo tiempo, la actividad petrolera ha ocasionado graves daños en los ámbitos social y ambiental que afectan las condiciones de vida de los habitantes. Por ello se considera que, si los recursos que genera la actividad petrolera se hubieran aprovechado para desarrollar la economía de las regiones de manera independiente del petróleo, las condiciones económicas de sus habitantes, hoy día fueren distintas.

Es importante señalar que una fuente principal de recursos que componen los ingresos del país lo representan los ingresos que genera la actividad petrolera nacional. Actualmente, esta industria representa en promedio el 40% de los ingresos tributarios. Asimismo, Petróleos Mexicanos se posiciona como una de las 5 (cinco) empresas más importantes de Latinoamérica, la número 9(nueve) en el mundo y la más importante de México.

En el ámbito regional, el desarrollo de las actividades petroleras ha provocado una serie de desequilibrios de tipo ambiental, social, económico y político que afecta las finanzas públicas locales. Por ejemplo, estados como Tabasco, Veracruz y Chiapas, en las últimas tres décadas del siglo XX, pasaron de ser regiones ricas en selvas tropicales a zonas con altos índices de deterioro ecológico.

México es un país con una posición geográfica privilegiada, con una riqueza petrolera que debiera aprovecharse para mejorar la economía. En este sentido, países como Venezuela con la empresa (PDVSA) y Brasil con (PETROBRAS) por referirse a Latinoamérica o en el continente europeo, Noruega con la empresa (STATOIL), constituyen ejemplos de desarrollo y crecimiento basados en políticas racionales de explotación y distribución más equitativa de los recursos generados. Otros retos que enfrenta la economía mexicana derivan de factores externos entre otros: falta de crecimiento económico, ausencia de políticas públicas relacionadas con el aprovechamiento de la renta petrolera, necesidad de combatir a la pobreza para disminuir las desigualdades sociales, y en general ausencia de políticas públicas para generar alternativas de desarrollo y el fortalecimiento de las finanzas públicas.

A pesar de ello, tampoco se puede negar que la fortaleza petrolera ha permitido el control de variables macroeconómicas de la economía como la inflación de la última década, el tipo de cambio y la paridad del peso contra el dólar. Circunstancias a las que los altos precios internacionales del petróleo, que en los últimos años, alcanza cifras por arriba de los 100 dólares por barril, han contribuido a mantener la relativa estabilidad en la que se desenvuelve la economía nacional. Sin embargo, estos indicadores no resultan suficientes para afirmar que México cuenta con finanzas públicas sanas, por el contrario las finanzas se debilitan por la dependencia cada vez mayor de los recursos petroleros y no permiten dar certidumbre a la economía para lograr el crecimiento económico esperado.

En el ámbito internacional México es visto como un país con características y fortalezas peculiares, pero sobre todo con riquezas naturales que no tienen otros países, que lo colocan en una posición ideal para su desarrollo. Sin embargo, esta posición no ha sido suficiente para alcanzar mejores indicadores de desarrollo en materia de educación, transparencia, exportaciones e importaciones, crecimiento económico y competitividad para aprovechar las oportunidades de negocios con sus principales socios comerciales.

Por su parte, las tendencias actuales en materia de uso de energéticos, indican sin lugar a dudas que el petróleo continuará siendo una fuente principal de energía primaria en el mundo. Por ello, es preciso pensar en racionalizar su uso para los próximos 20 años y al mismo tiempo buscar fuentes alternas de energía que puedan llegar al mercado a precios accesibles y con la tecnología de un nuevo siglo. Todavía es posible revertir los procesos negativos que han ocasionado la explotación petrolera y trabajar en forma coordinada cuidando el entorno y en equilibrio con la naturaleza. El petróleo como fuente de energía tiende al agotamiento, es oportuno replantear nuevas políticas públicas y nuevos procesos para alcanzar el desarrollo sustentable que garantice la convivencia pacífica en las regiones petroleras.

Las finanzas públicas y la renta petrolera

La riqueza y el poder internacional que representa la producción de petróleo en la composición de las finanzas públicas para los países productores como México, generan una gran expectativa que ha estado en la mesa de debates en los últimos años. Es por ello, que su estudio se ha convertido en uno de los temas interesantes y polémicos en el contexto nacional e internacional. De aquí nace la idea para retomar los tópicos más importantes de los últimos acontecimientos mundiales en donde la producción petrolera juega un papel determinante para las finanzas públicas y el desarrollo sustentable.

En especial para los países productores de petróleo, a partir de 2005, hasta llegar a 2010, ha sido un periodo de grandes expectativas por los altos precios internacionales del petróleo, sin precedentes en la historia económica de este energético para México. En este contexto, los términos como petróleo, poder internacional y democracia parecen ser un común denominador para destacar la importancia que representa el petróleo en el contexto local, nacional e internacional.

Lo que ocurre en el mundo, pareciera orientarse a afianzar el neoliberalismo, lo cual implicaría que muy pronto estaríamos ante un nuevo concepto de estado global con un nuevo enfoque de soberanía. Los cambios que experimenta la industria petrolera en México obedecen a intereses ajenos que están inmersos en el contexto internacional.

En función a este panorama, es evidente que los conflictos internacionales como los que han ocurrido en el Golfo Pérsico, medio Oriente, la guerra en Irak y los conflictos bélicos recientes en Egipto y Líbano, son indicadores claros de que las reservas petroleras de los Estados Unidos se están agotando. Sin embargo, pese a todo el petróleo sigue siendo la fuente energética principal para mover al mundo. En todo este escenario, México se ubica en un lugar sumamente importante por su riqueza petrolera.

La industria petrolera mexicana sigue siendo vulnerable, hoy todavía es una industria a cargo del Estado mexicano y por consiguiente su atraso en tecnología de punta la convierte en la más ineficiente del mundo. Ha sido utilizada inadecuadamente entre otras cosas por su régimen fiscal apenas modificado de manera parcial y por el manejo del sindicato que cada día la estrangula. México sigue siendo un país importador de productos y materiales de petroquímica. Se requiere por lo tanto, que el manejo de esta empresa paraestatal se realice en un contexto de política distinto y acorde al siglo XXI.

Las tendencias actuales en materia de uso de energéticos, indican sin lugar a dudas que el petróleo continuará siendo una fuente principal de energía primaria en el mundo. Por ello, es preciso pensar en racionalizar su uso para los próximos 20 años y al mismo tiempo buscar fuentes alternas de energía que puedan llegar al mercado a precios accesibles y con la tecnología de un nuevo siglo. Todavía es posible revertir los procesos negativos que han ocasionado la explotación petrolera y trabajar en forma coordinada cuidando el entorno y en equilibrio con la naturaleza. El petróleo, como fuente de energía tiende al agotamiento, por ello, es oportuno replantear nuevas políticas públicas y nuevos procesos para alcanzar el desarrollo sustentable que garantice la convivencia pacífica en las regiones.

En el ámbito regional de México el desarrollo de las actividades petroleras ha provocado una serie de desequilibrios de tipo ambiental, social, económico y político que afecta las finanzas públicas locales; estados como Tabasco, Veracruz y Chiapas, en las últimas tres décadas del siglo XX, pasaron de ser unas regiones ricas en selvas tropicales a una con altos índices de deterioro ecológico (Jhabvala, 1995). En el caso de la ciudad de Villahermosa, Tabasco, su economía preponderantemente primaria pasó a ser una economía de servicios que atiende mayormente las necesidades que genera esta industria petrolera que reactiva la economía local, (Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, 2007).

Análisis de las Finanzas Públicas Mexicanas

De acuerdo con las finanzas públicas modernas, es válido señalar que las finanzas mexicanas atraviesan por una severa crisis, debido a las características propias de la economía. El ingreso nacional está sujeto a la producción petrolera como consecuencia de una economía que depende de los precios internacionales del energético.

También debe tomarse en cuenta que el país necesita sufragar los gastos sociales; por lo tanto, se requieren mecanismos modernos de recaudación fiscal que garanticen la obtención de los ingresos, para poder sufragar las necesidades sociales y competir con los países miembros de la Organización

para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en materia de recaudación.

La problemática en materia de impuestos es que la recaudación tributaria ha sido insuficiente para financiar con oportunidad el gasto público que se refleja en la evolución del endeudamiento público. Por ello, la reforma fiscal ocupa un lugar central en el tema del gasto público y de ingresos tributarios; comparados con nuestros principales socios comerciales de países con un nivel de desarrollo similar.

La economía mexicana dependiente de la renta petrolera

La riqueza y el poder internacional que representa la producción de petróleo en la composición de las finanzas públicas para los países productores como México, generan una gran expectativa de riqueza pero al mismo tiempo de incertidumbre. En el contexto nacional e internacional la producción petrolera juega un papel determinante en la composición de sus ingresos. Los países con economías basadas en la actividad petrolera se han visto beneficiados, su recuperación ha sido de grandes expectativas por los altos precios internacionales del petróleo sin precedentes en la historia económica de los últimos años.

A pesar de ello, algunos signos de las finanzas públicas evidencian que la industria petrolera mexicana aún no se recupera de las últimas caídas drásticas en los precios internacionales del petróleo crudo. En los últimos años (2005-2011) el precio del barril de crudo se ha mantenido con una tendencia histórica hacia el alza.

Sin embargo, la industria petrolera mexicana sigue siendo muy vulnerable, hoy todavía es una industria (100%) a cargo del Estado mexicano y por consiguiente su atraso en tecnología de punta la convierte en una industria ineficiente. Se requiere que el manejo de esta empresa paraestatal se realice en un contexto de política distinto al actual y acorde al siglo XXI, a lo que se agrega un régimen fiscal ineficiente (apenas modificado recientemente de manera parcial), la injerencia de líderes sindicales que gozan de grandes privilegios en detrimento de las finanzas de la paraestatal, lo que de alguna forma se refleja en el hecho de que el país exporta maquilas e importa productos y materiales de petroquímica.

Las fluctuaciones en los precios internacionales del petróleo crudo ocasionan desórdenes en la economía generando incertidumbre, aunado al tratamiento fiscal que hasta ahora se da a la paraestatal, el cual proviene de un sistema nacional de coordinación fiscal centralizado, que data del siglo pasado y que no permite una adecuada redistribución de los ingresos que genera esta industria. Por la parte del gasto, el efecto de la actividad petrolera no es el esperado porque existe una desigualdad en el ingreso y la capacidad de pago

de los habitantes. La realidad es que el gobierno mexicano descansa todavía en los ingresos petroleros que han llegado a representar en promedio el 40% de los ingresos para financiar el gasto público lo cual provoca una marcada dependencia de estos recursos.

Las desigualdades en la distribución de la riqueza han generado entre otras cosas el incremento considerable de la economía formal. Con todo, es importante reconocer los aspectos positivos del petróleo, entre otros, su contribución al gasto social de este país. También debe considerarse que no es posible dejar la carga del desarrollo de todo el país en una sola empresa como PEMEX; misma que en las circunstancias financieras actuales no podría con esa tarea.

Para dimensionar el deterioro de las finanzas públicas mexicanas, al depender casi en forma exclusiva de la producción petrolera, se plantean dos premisas fundamentales: la primera está referida a la dependencia económica que los recursos generados por la actividad petrolera representan en el ingreso nacional y que se relaciona con el régimen fiscal de PEMEX. La segunda tiene que ver con la política de ingresos que se refleja en una baja recaudación fiscal acompañada del crecimiento de la economía informal de este país.

En este sentido, se considera que estas dos premisas están frenando el desarrollo de la economía mexicana que todavía sigue siendo vulnerable ante los cambios en los precios internacionales del petróleo crudo. Los altos precios del barril de los últimos años, paradójicamente afectan la economía mexicana y por consiguiente se incrementa la dependencia de estos recursos.

Por su parte, el Sistema de Administración Tributaria (SAT) no ha tenido los resultados esperados debido en parte a los mecanismos de la recaudación todavía complejos. En México, la aplicación de los procedimientos para verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes es todo un largo proceso complejo que en muchas ocasiones resulta ineficiente y costoso para el estado y por ende se convierte en un acto de molestia para los ciudadanos.

Estos factores producen efectos negativos que repercuten en la capacidad para recaudar los impuestos que inciden directamente en la composición de las finanzas públicas del país; las consecuencias son: una baja recaudación fiscal. Por su parte, los procedimientos aplicados por las autoridades hacendarias a pesar de que han sido simplificados, hoy todavía continúan viciados y por lo tanto el efecto esperado por las autoridades fiscales en muchos casos ha resultado negativo. Esta situación se complica aún más en virtud de que un gran número de contribuyentes sujetos a revisión, pueden eludir este proceso sin haber cumplido las obligaciones fiscales en detrimento de las finanzas públicas.

Por su parte, el sector informal de la economía compuesto por micro-pequeñas empresas contribuye en la generación de un alto porcentaje de subempleos para los mexicanos, (con la omisión de las aportaciones de seguridad social correspondientes) lo que sin duda debilita a las finanzas públicas. Este sector influye fuertemente en la economía por la forma en que realiza las operaciones, sin embargo, las autoridades hacendarias no pueden ejercer un control efectivo de fiscalización sobre estas entidades.

Esta situación a su vez genera otro problema; la proliferación del comercio informal que de conformidad con el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados (CESOP) señala que *“en México el 55.6% de los trabajadores están empleados en empresas informales y hogares. Así el sector informal es un gran generador de empleo en el país”*. Por lo tanto, este círculo vicioso va en detrimento de las finanzas públicas y por supuesto provoca cada vez más el desaliento de los contribuyentes cumplidos lo cual se refleja en una baja recaudación fiscal.

En esta paradoja se encuentra atrapada la economía mexicana, altamente vulnerable por los vaivenes en las variaciones de los precios internacionales del petróleo. Estas condiciones adversas, mantienen hoy en su peor debilidad las finanzas públicas mexicanas por los factores externos negativos en espera de que un milagro pueda ayudar a su recuperación.

Por su parte, un número mayor de contribuyentes en México están dispuestos a no cumplir con sus obligaciones fiscales y al mismo tiempo provoca una economía informal en aumento. Para precisar con mayor claridad la problemática planteada en este análisis es necesario realizar algunos señalamientos para que los contribuyentes reflexionen mediante una pregunta *¿Por qué son importantes los recursos que provienen de los impuestos?* se exponen solo tres razones:

- En México todos los ciudadanos deben saber que pagar impuestos es un mandato Constitucional.
- De conformidad con la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, es una obligación de todos los mexicanos contribuir para financiar el gasto público. (CPEUM, Artículo 31, fracción IV).
- Los recursos de la recaudación deben permitir que los servicios que presta el estado sean de calidad

Sin embargo, también es cierto que la gran mayoría de los contribuyentes está en desacuerdo en cumplir con sus obligaciones fiscales de pagar impuestos por varios motivos; se señalan solamente seis:

- Los procedimientos utilizados para el cobro de las contribuciones adolecen de claridad en los requerimientos de información por parte de las autoridades hacendarias.

- La falta de promoción de una cultura fiscal entre los ciudadanos para el pago de contribuciones y la poca relación para contar con servicios públicos de calidad.
- Los trámites burocráticos y la complejidad administrativa de los procedimientos para pagar impuestos.
- Las autoridades hacendarias no están combatiendo la economía informal que permita incrementar la base tributaria.
- El tratamiento jurídico que reciben los contribuyentes cumplidos es el mismo que reciben los incumplidos.
- Los contribuyentes cumplidos están en desventaja, ya que por omisiones aritméticas pueden convertirse en delincuentes fiscales y ser privados de su libertad.

Lo anterior, permite reflexionar en torno a lo siguiente: la economía de un país con finanzas públicas sanas requiere de un sistema tributario integral, eficiente, que permita incrementar la recaudación, mediante el proceso de gravar la riqueza y no la pobreza. Por lo tanto, en este sentido es necesario establecer estrategias dirigidas a:

- Incrementar el universo de contribuyentes.
- Combatir la economía informal.
- Incrementar la recaudación mediante impuestos indirectos.
- Simplificar los trámites administrativos de pago de contribuciones.
- Disminuir la dependencia que se tiene de los recursos petroleros.
- Aprovechar la renta petrolera para promover proyectos de inversión

Situación de las Finanzas Públicas

Las crisis económicas han sido un problema cíclico que México ha padecido, por ello es importante tomar medidas en materia de finanzas para que el país no siga enfrentando los problemas derivados de la dependencia de los recursos petroleros cada vez más inciertos en el entorno internacional. Estos recursos (excedentes anuales) serían más útiles si con ellos se crea una reserva de contingencia para prevenir el impacto de fenómenos económicos como el de 1998 y evitar así el deterioro de la economía

De acuerdo con la OCDE (2011) México es uno de sus miembros más recientes de este organismo que a partir de su aceptación, (hace más de 15 años) ha mostrado bajos indicadores de desarrollo y debilidades en su sistema tributario desde los primeros años, con respecto a los demás países miembros. En este sentido, este organismo ha hecho puntualmente recomendaciones

relacionadas con abatir las debilidades de su sistema tributario reflejado en una baja recaudación que incide en la debilidad de sus finanzas públicas.

Afortunadamente, pareciera que en la actualidad, las autoridades hacendarias responsables de las finanzas públicas han atendido algunas de estas recomendaciones y, después de enfrentar la última crisis que provocó la baja sistemática de los precios de petróleo crudo en 1998; se ha creado una reserva de contingencia con la intención de amortizar el diferencial de precios, que surge entre las cifras presupuestadas y las que prevalecen en los mercados.

La OCDE señala, *“que en el largo plazo, se requerirán reformas adicionales en materia tributaria y al sector petrolero para que el presupuesto sea menos dependiente de los ingresos petroleros y de su volatilidad y se pueda garantizar la sustentabilidad fiscal”*. Por eso es que resulta importante prever posibles contingencias y las autoridades hacendarias mexicanas deben tomar las medidas pertinentes que garanticen la estabilidad y sustentabilidad fiscal.

Al respecto, también señala *“que a pesar de que la producción de petróleo se estabilizó desde mediados de 2009, la posibilidad de mantener los niveles de producción actuales por un periodo mayor son inciertas”*. En este sentido, en 2008, *“México puso en marcha una reforma para mejorar el gobierno corporativo de la empresa petrolera propiedad del estado, PEMEX, que ha intensificado su exploración de más yacimientos”*. Efectivamente el gobierno mexicano ha hecho esfuerzos para reestructurar esta empresa en el ámbito fiscal mejorando su régimen tributario sin embargo, estas medidas no han sido suficientes.

En su análisis, este organismo señala:

“el gobierno ha dado los primeros pasos para hacer mas flexibles los mecanismos de contratación de PEMEX de tal forma que funcione más como sus pares en otras partes del mundo, sin embargo, el pronóstico sigue siendo incierto y por ello, se requiere contar con una estrategia para fortalecer los ingresos tributarios no petroleros (OCDE México: 2011,p. 36).

En este mismo sentido, Salinas (2004), señala que:

“es importante reconocer que el esfuerzo por mejorar la recaudación debe ser compartido por todos los órdenes de gobierno. Actualmente, es evidente que la mayor contribución en México, contrastando con la experiencia en otros países, proviene del Gobierno Federal”.

“Uno de los requisitos para consolidar prosperidad en el largo plazo es una política fiscal (o una serie de instituciones fiscales) que maximice el ingreso tributario, sin lesionar los incentivos empresariales y laborales. En teoría, esta tarea suena fácil. En la práctica, ha resultado ser uno de los retos más difíciles de aterrizar -por lo menos en este país de eternas misceláneas, de reglas fiscales complejas e inciertas”.

“Los impuestos, así vistos, representan el precio que debe pagar el ciudadano para obtener los servicios básicos de un gobierno: paz, seguridad, protección de los derechos de propiedad. La política fiscal, por tanto, debe procurar eficiencia y equidad en el ejercicio cotidiano del gasto público. Precisamente, el problema capital que enfrenta el gobierno mexicano no es tanto el bajo nivel de recaudación fiscal, sino la alta ineficiencia del gasto, tanto por el elevado costo de operación del aparato burocrático, como por los altos costos de oportunidad en la multiplicidad de funciones que este realiza”. (pp. 46-47)

En este sentido, las aseveraciones anteriores, resultan puntuales y destacan el problema capital que enfrenta el gobierno mexicano, relacionado no solo con el bajo nivel de recaudación fiscal, sino la alta ineficiencia observada en la ejecución del gasto, al mantener costosas estructuras burocráticas y el incremento de las necesidades básicas de una población creciente. Además de la ineficiencia que se manifiesta, existe el problema de la orientación del gasto público, en donde se observa que los gobiernos estatales y locales dedican una porción considerable al gasto corriente y una reducida proporción para el gasto de inversión lo cual se traduce en mayor ineficiencia.

Las políticas de ingresos y egresos

La vulnerabilidad de las finanzas públicas mexicanas ocasionada por las variaciones de los precios internacionales del petróleo crudo y la baja recaudación fiscal son dos de las principales debilidades que enfrenta la economía mexicana. La primera no permite darle certidumbre a la economía y la segunda no ha sido superada en la última década por la falta de un sistema tributario sólido y eficiente.

De conformidad con este análisis sobre las finanzas públicas mexicanas es evidente que el país necesita de una verdadera reforma fiscal integral que incluya a PEMEX, para fortalecerla, convirtiéndola en autosuficiente y competitiva. También es oportuno señalar que dicha reforma debe lograrse con el consenso de los ciudadanos representados por los partidos políticos para no correr el riesgo de que la economía mexicana se colapse nuevamente y se repitan los efectos de las últimas crisis económicas.

En materia de políticas públicas sobre la política económica de México, es importante señalar que la presencia del petróleo en México, ha atravesado por múltiples etapas que finalmente lo han llevado a ser la más fuerte industria y la principal fuente de riqueza nacional.

Debe considerarse también, que PEMEX como organismo descentralizado es un rasgo central para la organización de sus funciones, encaminadas finalmente al interés social. Esto quiere decir que la industria petrolera mexicana es única en Latinoamérica totalmente a cargo del Estado.

En el ámbito internacional, es interesante señalar la diferencia en el manejo de las compañías privadas y estatales. Las empresas propiedad del estado en naciones en vías de desarrollo comparten el denominador común de una fuerte dependencia de parte de sus gobiernos, que provocan deficiencias en las políticas aplicadas a las mismas. México es uno de esos casos.

En materia fiscal se tienen diversos ejemplos de empresas importantes del sector petrolero, tanto en Latinoamérica y el mundo, destacando (PDVSA) de Venezuela, (PETROBRAS) de Brasil y (STATOIL) de Noruega, que pueden tomarse como referencia al reestructurar a la paraestatal mexicana. En los primeros casos, PDVSA y PETROBRAS son empresas que durante años operaron de manera similar a PEMEX, en el caso de la industria brasileña en los últimos años, se ha permitido la incorporación del capital privado a ciertas áreas de exploración y producción, con la mejora sustancial en sus niveles de productividad. En ese mismo tenor, la empresa petrolera de Noruega es uno de los mejores ejemplos de organización que permite combinar la actividad petrolera que representa la principal fuente de ingresos para ese país con un plan permanente de crecimiento y fortalecimiento para la empresa, mediante el establecimiento de un “fondo” para amortiguar las fluctuaciones que sufren los precios internacionales del petróleo lo cual hace más fácil la repartición de beneficios.

PEMEX aún podría colocarse en una posición privilegiada como competidor del mercado petrolero mundial, con una mayor y mejor comercialización de productos, con mejor tecnología; pero debe atender de manera urgente la modernización de su esquema fiscal, en donde pueda capitalizar sus utilidades y en consecuencia, buscar su crecimiento.

Con el régimen fiscal actual, si la producción disminuye, se amplía la base gravable de PEMEX, con el propósito de que no sufra detrimento en los ingresos fiscales del erario Federal; sin embargo, los beneficios a corto plazo, están sacrificando la permanencia de la industria petrolera a largo plazo. Son varias las críticas que se pueden enunciar sobre las obligaciones tributarias especiales a las que está sometida la empresa, destacando:

En primer término, todo el sector de hidrocarburos, el cual incluye las actividades de exploración, producción y transformación industrial, se encuentra sujeto a tasas impositivas que están entre las más altas a nivel mundial, lo que se traduce en la “no rentabilidad” de muchas actividades económicas. Financieramente, la empresa enfrenta serios problemas, ya que en los últimos años, los impuestos superan a las utilidades y, por tanto, se ha obtenido pérdida neta, teniendo que recurrir al mercado de capitales externo para poder cumplir con sus obligaciones tributarias. La paraestatal ha requerido endeudarse –principalmente con el exterior- para financiar sus proyectos de inversión.

También resulta importante que los ciudadanos se informen del destino que se da a los recursos que genera PEMEX. Este es un asunto que poco se conoce, curiosamente la empresa paraestatal más importante de México, está activa por los impuestos que todos los mexicanos pagan para tener una empresa con estos privilegios. Sería sano emprender un proyecto verdadero para proteger la soberanía de empresa de Estado y que al mismo tiempo permita la distribución de la riqueza nacional que pertenece a todos los mexicanos.

Conclusiones

Las conclusiones que derivan de este trabajo se relacionan con la pregunta de investigación planteada inicialmente. ¿Si se utilizan adecuadamente los recursos que genera la renta petrolera mediante una reforma fiscal integral, las finanzas públicas de México se fortalecen? Estas políticas públicas deben estar vinculadas con cinco vertientes.

La primera tiene que ver con el aprovechamiento de los ingresos petroleros para fortalecer las finanzas públicas mediante un enfoque de finanzas públicas modernas.

La segunda está relacionada con una estrategia para disminuir la dependencia económica que hoy todavía representa la renta petrolera en los ingresos tributarios del país.

La tercera tiene que ver con el gasto público. Reorientar el gasto público hacia proyectos productivos de carácter social que ayuden a mejorar la calidad de vida de los habitantes.

La cuarta implica la necesidad fortalecer la industria petrolera mexicana. La industria petrolera sigue siendo vulnerable, hoy todavía es una empresa 100% a cargo del Estado. Es necesario que las políticas de operación de PEMEX se den acorde al siglo XXI para hacerla más eficiente, una empresa rentable, competitiva y autosuficiente a nivel mundial.

La quinta está relacionada con la baja recaudación fiscal del país. Es necesario simplificar los procedimientos y considerar el costo-beneficio para mejorar el Sistema de la Administración Tributaria (SAT) con enfoque moderno basado en eficiencia.

Propuestas

Los resultados de la investigación revelan como un país con abundantes recursos petroleros como México, hoy todavía muestra rezagos en materia de redistribución del gasto público. Al efecto se propone:

- Diversificar la economía para que el país no depende de los ingresos provenientes de la producción petrolera.

- Reestructurar y sanear a PEMEX con la finalidad de hacerla más eficiente y competitiva a nivel internacional.
- Instrumentar una reforma fiscal integral que incluya a la empresa paraestatal que permita fortalecer las finanzas públicas del país.
- Establecer políticas públicas que permitan reorientar el gasto público con enfoque social.
- Fortalecer las finanzas públicas como un instrumento de redistribución para combatir las desigualdades sociales de este país.
- Se requiere que el manejo de la empresa paraestatal PEMEX se realice en un contexto de política distinto y acorde al siglo XXI.

Una reforma fiscal integral

El país necesita promover una reforma fiscal integral que le permita fortalecer su sistema tributario que incluya a PEMEX y al mismo tiempo, establecer políticas públicas para reorientar el gasto público con mayor enfoque social. Un sistema tributario debe ser eficiente y atractivo para la inversión extranjera. El sistema tributario mexicano ha sido ineficiente con las funciones encomendadas y por consiguiente el resultado se refleja en una baja recaudación fiscal.

En este sentido, países como Chile con tasas más bajas de ISR y un sistema tributario eficiente recauda mayores cantidades de impuestos. Al mismo tiempo, la reforma debe plantear estrategias y acciones para terminar con los privilegios fiscales y con los regímenes especiales que hoy todavía existen. También esta reforma debe estar dirigida a diseñar estrategias para combatir a fondo la economía informal que a nivel nacional es superior al 50%, acompañada de acciones que permitan incrementar el universo de contribuyentes.

Estas estrategias implican cambiar el enfoque de finanzas públicas clásicas a un enfoque moderno que sirva como un instrumento de redistribución en el proceso de obtención y distribución de los recursos de este país, combatir la economía informal para dar mayor certidumbre y confianza a la economía formal y mejorar los servicios relacionados con la recaudación fiscal, que se traduzcan en beneficios para la población y simplificar los procedimientos utilizados en las revisiones de los contribuyentes para mejorar su eficiencia.

Una reforma en materia laboral

El país requiere de una reforma en materia laboral que permita a los empresarios mexicanos ser más competitivos. Se considera que este país no

puede continuar con la misma Ley Federal del Trabajo que hoy rige las relaciones entre trabajadores y patrones. Los empresarios mexicanos y los inversionistas extranjeros chocan de inmediato con las complicaciones que esta ley establece en materia de contrataciones y despidos de personal.

Una reforma energética

También requiere de una reforma energética integral. La economía mexicana debe dejar de depender de los recursos de la renta petrolera. Por su parte, es necesario mejorar la eficiencia de PEMEX. Algunos expertos consideran a esta industria una de las más ineficientes del mundo. Pemex debe analizar y estudiar los mecanismos para permitir el esquema de trabajo mediante los contratos de “riesgo” y mejorar su estructura de operación.

La empresa (PETROBRAS) de Brasil es uno de los mejores ejemplos de ello; hoy esta empresa tiene presencia en 27 países del mundo y es una de las empresas más importantes de Latinoamérica con apertura a la inversión privada. PEMEX, a más de un siglo de operación es todavía una empresa 100% a cargo del estado, una especie de monopolio de tipo social. México no puede continuar con el esquema de una economía basada en el petróleo, con la situación actual de PEMEX la economía se debilita cada vez más.

Políticas públicas

Establecer políticas públicas y estrategias para el manejo adecuado de los recursos que genera la empresa paraestatal para aplicarlos en el sector energético y mejorar los mecanismos de redistribución de los ingresos en la búsqueda de un desarrollo sustentable a largo plazo. Se requiere:

- Generar políticas públicas para aprovechar la riqueza petrolera y utilizarla para generar fuentes alternativas de ingresos que suplan a las que ahora produce el petróleo.
- Es necesaria la creación de un “fondo” para el manejo adecuado de los recursos excedentes que genera este energético que sirva como “amortiguador” en caso de fluctuaciones por las variaciones en los precios internacionales del petróleo.
- Políticas públicas para reactivar la economía, tomando en cuenta que el petróleo es un recurso no renovable que tiende a su agotamiento.
- La riqueza petrolera es la principal fortaleza del país que debe ser aprovechada para mejorar las condiciones socioeconómicas de los mexicanos.

Referencias

- Allub, L. y Michel, M.(1982). “Los impactos regionales de la industria petrolera”. Centro de Investigaciones para la Integración Social, México. p. 85.
- Centro Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP). (2011). Evolución reciente y perspectivas”, el caso de México. Cámara de Diputados. Extraído el 15 de Septiembre de 2011. Documento electrónico disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/cesop/doctos/Economia%20informal.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2006). Octava Edición, Ediciones Fiscales ISEF, México. p. 62.
- Duverger, M. (1988), Finances Publiques. Presses Universitaires de France. Paris, France, p. 11.
- Faya V. J. (1986). Finanzas Públicas. Editorial Porrúa. S. A. México. p. 39.
- Hernández S., Fernández C., Baptista L. (2006). Metodología de la Investigación, México, Mc Graw Hill, (4° ed.), p 19
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Sistemas de Cuentas Nacionales de México. PIB por entidad federativa 1993-1996.
- Jhabvala, F. (1995). Petróleo y participaciones en el estado de Tabasco. Centro de Estudios de Investigaciones del Sureste, A. C. Pp. 19-26.
- Martínez Y. (1996). La Contaminación Petrolera y su Impacto Social en los Países Tropicales. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Comisión de Ecología y Medio Ambiente. UJAT, Villahermosa, Tabasco. Pp. 142-166.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) (2011), Estudios económicos de la OCDE: México 2011, OCDE Publishing. Extraído el 15 de Junio 2011. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264115934-es>
- Oil and Gas Journal y Pemex, (2001). Reservas probadas de petróleo crudo, Principales países productores.
- Priego H. (2006), Petróleo y finanzas públicas: su impacto en el estado de Tabasco. 2ª Edición. UJAT, pp. 2-6
- Salinas L. R. (2004). Reflexiones fiscales para México. Extraído el 15 de Septiembre de 2011. Disponible en: <http://www.elcato.org/publicaciones/articulos/art-2004-07-30.html>
- Universidad Juárez Autónoma de Tabasco (2007). Matriz, Modelo Insumo-Producto Integración de la Matriz Insumo Producto, DACEA/UJAT, (1° ed.), Pp. 95-107, Tabasco, México.