

# LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, LA INDUSTRIA PETROLERA NACIONAL Y LA DETERMINACIÓN DEL PRECIO DE LA MEZCLA MEXICANA DE EXPORTACIÓN: IMPLICACIONES Y LIMITACIONES EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS■

LAURO BALTIERRA ■■■

CARLOS E. HUERTA ■■■

FLUVIO RUIZ ■■■

## ■ INTRODUCCIÓN

**E**l presente artículo se refiere a las repercusiones de la promulgación, en abril de 2006, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en la industria petrolera nacional y en la economía del país. En principio, la Ley conlleva un proceso de financiarización del sector,

- 
- El texto “Las tormentas financieras, económicas y climáticas de la determinación del precio del petróleo”, escrito por estos tres autores, fue distinguido con el Premio al Mejor Artículo Técnico por El Colegio de México, la Asociación Mexicana para la Economía Energética, Shell, Gaz de France, Conacyt, Suez Energy International e INTSOK, Norwegian Oil and Gas Partners. Esta publicación puede consultarse en: Inelvo Moreno (coord.), *Desarrollo económico y proceso legislativo*, Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 2006, pp. 81-99. Los autores agradecen los comentarios del Mtro. Ricardo Álvarez, el Lic. Carlos López Ángel y del Dr. Juan Moreno. El agradecimiento hecho a nuestros colegas, no hace a ninguno responsable por las cosas olvidadas, mal escritas, mal razonadas o presentadas en este documento. En eso asumimos la responsabilidad plena.
  - Licenciado en Economía. Secretario técnico de la Coordinación de Desarrollo Económico del GPPRD, Cámara de Diputados, LX Legislatura.
  - Maestro en Economía. Asesor de la Coordinación de Desarrollo Económico del GPPRD, Cámara de Diputados, LX Legislatura.
  - Doctor en Historia Económica. Asesor de la Coordinación de Desarrollo Económico del GPPRD, Cámara de Diputados, LX Legislatura.

esto es, la visión financiera domina la producción; y en segundo término, la fijación del precio del petróleo por disposición legal lo hace inamovible y, por lo tanto, resulta ajena al comportamiento del mercado futuro del petróleo, tanto en el nivel nacional como internacional, donde los pronósticos actuales son superiores a los que determina la fórmula contenida en dicha norma.

Todo ello limita las potestades constitucionales de la Cámara de Diputados al negarle la facultad, que ejercía hasta la expedición de la ley en comento, para evaluar las estimaciones del Ejecutivo Federal respecto al precio promedio de la mezcla mexicana de exportación y, en consecuencia, realizar un ajuste al alza que le brindaba la posibilidad de contar con mayores recursos para destinarlos a programas de carácter social y de fortalecimiento de la infraestructura educativa, de salud, carreteras y otros rubros de alto impacto para el desarrollo del país.

Así las cosas, en el primer apartado se realiza un balance de cómo el Presupuesto de Egresos de la Federación se proyecta como un instrumento para frenar la inversión pública en el sector petrolero, lo que en sí representa la continuidad de una política de descapitalización de la empresa en aras de su privatización. En el segundo apartado se atienden aspectos relacionados con la estimación del precio del petróleo, a que se refiere la Ley de Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, observando las incongruencias que significa fijar una fórmula para la determinación del precio del hidrocarburo, dados los escenarios internacionales cambiantes que deben considerarse para que el pronóstico del precio sea más congruente.

En un tercer apartado, se abordan los propósitos de mantener subvaluados los precios del crudo como factor clave para el uso discrecional de los excedentes petroleros. La diferencia entre el precio real y el estimado de la mezcla mexicana de exportación genera *recursos excedentes* que se destinan a las entidades federativas y a otros rubros presupuestarios, principalmente gasto corriente, que son ajenos a los propósitos de fortalecer el sector petrolero nacional como medio para lograr la autonomía energética del país.

En el cuarto apartado, se hace mención de los Criterios Generales de Política Económica para el año 2007, que conforme a la nueva Ley Federal

de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria fueron remitidos a la Cámara de Diputados por el Ejecutivo Federal, donde se estima que el precio del barril de la canasta mexicana de exportación será de 37.5 dólares, monto que se deriva de la fórmula establecida en el artículo 31 de la ley señalada, resaltando los márgenes de error que en años anteriores ha expuesto el Ejecutivo Federal y el esperado para 2007.

Por último, se plantean las diversas referencias que dan lugar a la determinación del precio del petróleo y específicamente de la mezcla mexicana de exportación, siendo que este proceso se encuentra sujeto principalmente a factores exógenos, como son la alta correlación que existe entre el West Texas Intermediate (WTI) y la mezcla mexicana de exportación (MME), el consumo y la oferta mundial, las reservas probadas de México, el precio promedio del petróleo crudo desde 1861 hasta 2005 y la tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) estimada para 2007 en países seleccionados, entre otros.

En este último apartado se presentan las estimaciones de la mezcla mexicana de exportación para 2007 que a consideración de los autores, alcanzará como promedio los 51 dólares.

#### **EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO FINANCIERO PARA FRENAR LA INVERSIÓN PÚBLICA EN EL SECTOR PETROLERO**

La aprobación en el Congreso de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria significa la entronización en una de las leyes más importantes del país, de la concepción financiarista de la política económica. La ubicación en una posición jerárquicamente superior, de las consideraciones en torno a las variables financieras macroeconómicas, constituye un duro golpe para la urgente necesidad de realizar inversiones en infraestructura y exploración petrolera; restringe los alcances y potencialidades del nuevo régimen fiscal de Pemex; legitima la voracidad de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) sobre los llamados “excedentes petroleros” (con la ineficacia económica que ello implica y que ha sido reiteradamente denunciada por las más variadas voces) y consagra la renuncia del Congreso a efectuar el mínimo análisis sobre la situación del mercado internacional del petróleo.

En efecto, el artículo 19 de la mencionada ley confunde hasta hacerlas equiparables, las circunstancias actuales del mercado petrolero internacional, que delinean un escenario de precios altos del crudo en el mediano plazo, con las condiciones de la infraestructura petrolera nacional que, en contraste, sufre grandes rezagos y un severo deterioro. Pareciera que quien concibió este artículo pensaba en la noruega Statoil y no en Pemex.

El artículo 19 en su fracción I señala que:

Los excedentes de ingresos que resulten de la Ley de Ingresos, distintos a los previstos en las fracciones II y III de éste y el artículo siguiente [que se refieren a ingresos con destino específico y a ingresos propios de las entidades, respectivamente], deberán destinarse en primer término a compensar el incremento en el gasto no programable respecto del presupuestado, por concepto de participaciones; costo financiero, derivado de modificaciones en la tasa de interés o del tipo de cambio; adeudos de ejercicios fiscales anteriores para cubrir, en su caso, la diferencia entre el monto aprobado en el Presupuesto de Egresos y el límite previsto en el artículo 54, párrafo cuarto de esta ley; así como a la atención de desastres naturales cuando el Fondo de Desastres a que se refiere el artículo 37 de esta ley resulte insuficiente.

Los excedentes aquí definidos también deberán destinarse a la Comisión Federal de Electricidad “para cubrir los incrementos en los precios de combustibles con respecto a las estimaciones aprobadas en la Ley de Ingresos y su propio presupuesto”.

Por su parte, la fracción IV del mismo artículo señala que el remanente se repartirá de la siguiente forma:

- a) En un 25% al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas;
- b) En un 25% al Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos;
- c) En un 40% al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros;
- d) En un 10% a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas. Dichos recursos se destinarán a las entidades federativas conforme a la estructura porcentual que se derive de la

distribución del Fondo General de Participaciones reportado en la Cuenta Pública más reciente.

Además, en la misma fracción se asienta que:

Los ingresos excedentes se destinarán a los fondos a que se refiere esta fracción hasta alcanzar una reserva adecuada para afrontar una caída de la recaudación federal participable o de los ingresos petroleros del Gobierno Federal y de Petróleos Mexicanos. El monto de dichas reservas, en pesos, será igual al producto de la plataforma de producción de hidrocarburos líquidos estimada para el año, expresada en barriles, por un factor de 1.875 para el caso de los incisos *a)* y *b*), y de 3.75 en el caso del inciso *c*), en todos los casos por el tipo de cambio del dólar estadounidense con respecto al peso esperado para el ejercicio. En el caso de los ingresos excedentes para el fondo a que se refiere el inciso *b*) de esta fracción, estos recursos se transferirán anualmente a Petróleos Mexicanos para que éste constituya la reserva.

La constitución de los fondos a que se refiere la fracción IV implica seguir destinando recursos derivados de los ingresos excedentes al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros; siendo que con el nuevo régimen fiscal de Pemex, se instituye el Derecho sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros. Dicho de otra manera, el Fondo se constituirá, conforme a la Ley Federal de Derechos, a partir de un derecho creado expresamente para ello, por lo que no se ve la necesidad de seguir alimentándolo por otras vías; sobre todo si se considera que, de acuerdo con ese ordenamiento, el Fondo se empieza a generar a partir de un precio de la mezcla mexicana de exportación de 22 dólares por barril, nivel muy por debajo de los 54.90 dólares observados como promedio al mes de agosto de 2006. Si bien desde mediados del mes de septiembre se han conjugado diversos factores estacionales, de sobreoferta de gasolina y de relativa tranquilidad geopolítica, que han inducido un descenso significativo en los precios del crudo, es de preverse al final del año que el promedio, de la mezcla mexicana de exportación se sitúe en un rango de 50 a 52 dólares por barril. Sobre todo a raíz del anuncio de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) de reducir en 600 000 barriles diarios la producción

para apuntalar el precio; medida que de inmediato fue respaldada por Venezuela, Irán y Nigeria, quienes aceptaron disminuir sus cuotas de producción para alcanzar dicha cifra.

Por otra parte, la forma de constituir los fondos, establecida en la misma fracción, implica congelar el uso de grandes sumas de dinero. Como si no hubiera urgencia en materia de infraestructura, tanto para las entidades como para Pemex. Por ejemplo, considerando las expectativas establecidas en los criterios generales de política económica, el Fondo de Ingresos Petroleros no se podría tocar antes de acumular 54 000 millones de pesos; y los de infraestructura para las entidades federativas y el propio Pemex, antes de acumular 27 000 millones de pesos.

De ahí que, desde nuestra perspectiva, se debe eliminar el Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos, puesto que las inversiones en esta industria tienen efectos a mediano plazo, por lo que deben hacerse cuando existe la liquidez para ello. Máxime cuando en refinación somos deficitarios y en petroquímica se enfrentan graves rezagos. Asimismo, pensamos que los otros fondos a que se refiere esta fracción deben alcanzar una reserva igual al producto de la plataforma de producción de hidrocarburos líquidos estimada para el año, expresada en barriles, por un factor de 1.25, por el tipo de cambio del dólar estadounidense con respecto al peso esperado para el ejercicio. Esto los situaría en niveles de 20 000 millones de pesos, que es el orden de magnitud ya alcanzado a estas fechas por el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, de manera que no se frenaría la urgente inversión en Petróleos Mexicanos.

Por su parte la fracción V del mismo artículo 19 señala que:

Una vez que los Fondos a que se refiere la fracción anterior alcancen el monto de la reserva determinado, los excedentes de ingresos, a que se refiere la fracción IV de este artículo se destinarán conforme a lo siguiente:

*a)* En un 25% a los programas y proyectos de inversión en infraestructura que establezca el Presupuesto de Egresos, dando preferencia al gasto que atienda las prioridades en las entidades federativas;

*b)* En un 25% a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas. Dichos recursos se destinarán a las entidades federativas conforme a la estructura porcentual que se derive de la

distribución del Fondo General de Participaciones reportado en la Cuenta Pública más reciente;

- c) En un 25% a los programas y proyectos de inversión en infraestructura de Petróleos Mexicanos;
- d) En un 25% para el Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones.

En este caso, nos parece que debió habersele respetado a Pemex el porcentaje hoy contenido en la distribución de los excedentes equivalentes que señala el Presupuesto de Egresos de la Federación (50 por ciento). Aquí cabe recordar que en la Ley de Ingresos, inexplicablemente se mantuvo, aunque con un porcentaje menor (6.1), el aprovechamiento sobre rendimientos excedentes (ARE) del petróleo, siendo que en todas las corridas financieras que se hicieron para estimar el impacto fiscal de los cambios a la Ley Federal de Derechos, jamás se consideró mantener dicho aprovechamiento.

En contraste, una idea que nos parece adecuada es la de emplear los excedentes petroleros para ir subsanando los problemas financieros de la seguridad social. De tal suerte que, en nuestra opinión, la distribución de estos excedentes debería ser así:

- a) En un 25 por ciento a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas.
- b) En un 50 por ciento a los programas y proyectos de inversión en infraestructura de Petróleos Mexicanos.
- c) En un 25 por ciento para el Fondo de Apoyo para la Reestructuración de Pensiones.

## LA ESTIMACIÓN DEL PRECIO DEL PETRÓLEO

En un seminario organizado por la Comisión de Seguimiento de los Precios del Petróleo de la LIX Legislatura, Robert Mabro, uno de los más reconocidos analistas del mercado petrolero, a pregunta expresa, señalaba su asombro por la pretensión del Congreso mexicano de resolver en una ley lo que ningún especialista ha podido hacer: aventurarse a fijar una fórmula para la determinación del precio del petróleo.

Como lo muestran diversos análisis de coyuntura del mercado petrolero internacional, las reglas y principios que rigen su existencia y funcionamiento están indefectiblemente ligadas a estructuras de poder y dominación. En el mercado internacional de crudo, se cristalizan compromisos entre actores desiguales derivados de correlaciones de fuerza jerarquizadas en función de la estructura funcional y las condiciones coyunturales que prevalecen en un momento determinado. La disputa entre los actores tiene como un correlato material, como objetivación de la disputa por el reparto de la renta petrolera, el precio del hidrocarburo.

De tal manera que la evolución, no tanto de éste, sino de los mecanismos de conformación y fijación del mismo, refleja en buena medida la estructura del mercado petrolero y la jerarquización en el interior del mismo, de los intereses de los actores que en él concurren.

Hoy en día, el mercado petrolero, independientemente de los desequilibrios coyunturales de la oferta y la demanda, ha estructurado un piso a partir de las coberturas y mercados de futuros (que involucran el interés de las aseguradoras mundiales para que el precio no se desplome), así como de una renovada capacidad de la OPEP para incidir significativamente en las variaciones de precio.

El mercado petrolero no puede ser analizado como si se tratara del de cualquier otra mercancía y menos aún, se puede tener la pretensión de establecer una fórmula que implícitamente asume que las condiciones futuras y el mecanismo de funcionamiento del mercado internacional serán los mismos que en el pasado. Considerar en la fórmula los precios de los últimos 10 años no tiene sentido puesto que las condiciones estructurales del mercado petrolero internacional de ese entonces, con una OPEP languideciente –por citar un ejemplo de entre otros muchos factores–, no tienen nada que ver con la actualidad. Incluso la correlación que existía entre precios del petróleo y nivel de inventarios ha desaparecido desde mediados de 2004, como lo muestran diversos estudios hechos por el Instituto Francés del Petróleo o la trasnacional British Petroleum.

Baste recordar que la propuesta original contenida en los Criterios Generales de Política Económica para 2006 era de 31.50 dólares para la mezcla mexicana de exportación, con base, según *machacó* una y otra vez la Secretaría de Hacienda, en una fórmula casi idéntica a la que fue finalmente aprobada.

El Congreso no debe claudicar de su capacidad de análisis. No hay manera de incluir en una fórmula las perspectivas globales de desarrollo de las capacidades de producción y de refinación, ni la constancia del crecimiento en grandes economías emergentes como China y la India, ni las variaciones en los patrones de consumo de las mismas, ni la persistencia de las tensiones en Irak, ni las amenazas recurrentes de huelga en los campos petroleros de Nigeria y Noruega, las recientes amenazas terroristas que se han cernido sobre Qatar, las tensiones diplomáticas generadas por el programa nuclear de Irán, las irrupciones de fenómenos naturales o la capacidad manifiesta de las inversiones hechas por los fondos de pensiones para incidir en el precio del petróleo.

La estimación del precio internacional de la mezcla de petróleo mexicana de exportación debe determinarse anualmente en la Ley de Ingresos de la Federación. La Secretaría de Hacienda podría emplear la fórmula contenida en el artículo 31, para proponer un precio de referencia, pero el Congreso no debe renunciar a efectuar un mínimo análisis en función, no solo del precio observado en la realidad sino también de las necesidades presupuestarias del momento. ¿Qué va a pasar si, por ejemplo, el mecanismo estadístico del artículo 31 arroja un resultado demasiado bajo frente al precio real observado en el momento de aprobar el presupuesto? ¿Sacrificará la inversión en salud o educación en el altar del culto a la estadística? ¿No sería ésta una forma peculiar de abdicar de sus facultades?

### **LA SUBVALUACIÓN DEL PRECIO DEL CRUDO: FACTOR CLAVE PARA UN USO DISCRECIONAL DE LOS EXCEDENTES**

Para mostrar la dinámica de la discrecionalidad que provoca una estimación del precio del petróleo muy por debajo de lo observado en el mercado internacional, iniciemos con el siguiente cuadro que muestra los diferenciales de precio a lo largo del sexenio de Vicente Fox y que se encuentra en la base de los que genéricamente se conocen como “excedentes petroleros”:

**DIFERENCIA ENTRE EL PRECIO REAL Y EL ESTIMADO DE LA MEZCLA  
MEXICANA DE EXPORTACIÓN (DÓLARES/BARRIL)**

Año	Precio estimado	Precio real	Diferencia
2001	18.00	18.70	0.70
2002	17.00	21.56	4.56
2003	17.00	24.80	7.80
2004	20.00	31.05	11.05
2005	27.00	42.69	15.69
2006	36.50	54.90*	18.40

*Fuente:* Elaboración propia con base en los Criterios Generales de Política Económica (SHCP), Ley de Ingresos de la Federación e indicadores petroleros (Pemex), correspondientes.

\* Precio promedio enero-agosto.

Ahora bien, los “excedentes petroleros” tienen dos componentes:

- Una recaudación mayor a la esperada y derivada directamente de un mayor precio del petróleo, respecto al estimado para hacer los cálculos fiscales correspondientes en la Ley de Ingresos de la Federación respectiva
- Una recaudación adicional, como producto de un derecho extraordinario que Pemex sólo entera al fisco cuando el precio de la mezcla mexicana de exportación supera al estimado en la Ley de Ingresos

En el primer caso, conforme a lo ya expuesto, el artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria indica que los ingresos petroleros excedentes se suman con el conjunto de los diferenciales de ingresos (positivos y negativos) obtenidos mediante todos los instrumentos tributarios del Gobierno Federal, respecto a lo esperado para el año en cuestión. Frecuentemente, la recaudación de los ingresos no petroleros es inferior a la esperada, por lo que una mayor recaudación de ingresos petroleros sirve de entrada para compensarla. La cantidad que resulta de la suma algebraica anterior se identifica genéricamente como *ingresos excedentes brutos*. A estos excedentes se les descuenta lo que coloquialmente podríamos catalogar como *imprevistos* y que define el mismo artículo. La distribución del restante (*ingresos excedentes netos*) era, hasta este año, decidida anualmente por la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos correspondiente.

En 2004, los ingresos excedentes brutos alcanzaron los 55 709.6 millones de pesos. Una vez descontado el incremento en el gasto no programable y realizado un ajuste para mantener la meta de balance público, se obtuvieron 46 595.4 millones de pesos de excedentes netos. Conforme a lo dispuesto en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2004, éstos fueron destinados en 25 por ciento al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, 25 por ciento al pago de deuda y 50 por ciento a las entidades federativas. Para 2005, se obtuvieron excedentes brutos por 62 156.2 millones de pesos; y excedentes netos por 44 610.7 millones de pesos. De los excedentes brutos se emplearon 8 294 millones de pesos para paliar los daños ocasionados por los huracanes que asolaron al país. En esta ocasión, los excedentes netos se repartieron en 25 por ciento al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, 25 por ciento al pago de deuda y 50 por ciento para obras de infraestructura en Petróleos Mexicanos.

Vayamos ahora al segundo componente de los excedentes petroleros. Como señalamos antes, cuando el precio del petróleo mexicano de exportación supera el estimado en la Ley de Ingresos, Pemex se ve obligado a pagar un gravamen adicional. En el régimen fiscal petrolero vigente hasta 2005, este pago extraordinario se hacía a través del aprovechamiento sobre rendimientos excedentes, el cual se calculaba estableciendo una tasa de 39.2 por ciento sobre el rendimiento excedente de exportación, definido como la diferencia entre el valor promedio observado y el estimado, del barril de la mezcla mexicana de exportación, multiplicada por el volumen total de exportación. Hasta 2003 este aprovechamiento se iba íntegramente a las arcas federales. En 2004, a propuesta del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, el ARE se le devolvió en 100 por ciento a Pemex, bajo la forma del aprovechamiento para obras de infraestructura (AOI), lo que le significó a la paraestatal recibir una aportación de capital por parte del gobierno federal de 34 025 millones de pesos. Para 2005, las entidades recibieron la mitad del ARE, es decir, 19.6 por ciento del valor excedente del crudo exportado. Con el cambio del régimen fiscal de Pemex, se mantuvo (indebidamente, porque nunca se consideró al hacer las corridas financieras del nuevo régimen fiscal) en la Ley de Ingresos 2006, la versión *reducida* del ARE: 6.5 por ciento del excedente de exportación, el cual, sumado al 13.1 por ciento del Derecho Extraordinario sobre Exportación del Petróleo, nos da

exactamente el mismo porcentaje (19.6 por ciento) que en 2005. Dicho de otra manera: la variación que por este concepto pueda existir en las participaciones de los estados, se deberá únicamente a la diferencia que exista entre el precio promedio del crudo mexicano en 2006 y los 36.50 dólares estimados en la Ley de Ingresos, comparada con la diferencia observada para los mismos valores.

*INGRESOS EXCEDENTES RECIBIDOS POR LAS ENTIDADES FEDERATIVAS  
EN 2004 Y 2005 (MILLONES DE PESOS)*

Entidad	2004 50% excedentes netos	2005 50% del ARE
Aguascalientes	243.1	256
Baja California	650.8	632.1
Baja California Sur	160.9	155.1
Campeche	295	226.1
Coahuila	547.3	505.8
Colima	186.2	165.6
Chiapas	989.8	976.7
Chihuahua	687.2	651
Distrito Federal	2 459.30	2 330.20
Durango	319.3	287.6
Guanajuato	899.4	836.7
Guerrero	551.6	519.3
Hidalgo	434.5	399.6
Jalisco	1 347.20	1 392.80
Estado de México	2 995.90	2 790.30
Michoacán	655.5	628.9
Morelos	352	331.1
Nayarit	239	216.7
Nuevo León	1 026.70	969.8
Oaxaca	597.4	550.8
Tlaxcala	246.8	230.2
Veracruz	1 502.40	1 368.10
Yucatán	356.9	342
Zacatecas	289	264.6
Total	23 201.00	21 986.40

*Fuente:* Elaboración propia con base en los informes trimestrales sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública (SHCP).

La disminución observada en la participación de las entidades en los excedentes petroleros (no en las participaciones totales) se debió en todo caso, a la voluntad de los gobernadores de recibir la mitad del ARE en lugar de continuar recibiendo la mitad de los excedentes netos, ya que el ARE se calcula directa y fácilmente a partir de datos públicos: volumen de exportación, precio promedio y tipo de cambio.

Este cambio de base de cálculo se debió a que en el año 2004, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público regateó la entrega de las participaciones correspondientes a las entidades federativas provenientes de los cuantiosos recursos extraordinarios generados por la industria petrolera. La opacidad del concepto *incremento en el gasto no programable* estuvo en la base de este comportamiento de la SHCP. Por ello los gobernadores prefirieron que sus participaciones se calcularan sobre bases menos manipulables.

Y es que si algo caracteriza a los excedentes petroleros es la gran discrecionalidad de la que gozan quienes disponen de ellos. En primer lugar la Secretaría de Hacienda, que posee una enorme ventaja comparativa en términos de información económica y financiera, control administrativo y peso político, lo cual le permite manipular los montos, ritmos de entrega y asignación presupuestaria de estos recursos (su reflejo *instintivo* es apuntalar variables financieras y macroeconómicas). Para los gobernadores de las entidades federativas, la única condición establecida en el Presupuesto de Egresos de la Federación es que los empleen en obras de infraestructura. Sin embargo, esto no es limitación práctica alguna pues en general los congresos locales, en el mejor de los casos, son informados *a posteriori* del uso que se le dio a la parte de los excedentes que le corresponda a la entidad en cuestión. De ahí el empecinamiento tanto de la SHCP como de la Conago en impulsar mecanismos que propicien una estimación absurdamente baja del crudo mexicano de exportación al elaborar el paquete económico.

En virtud de que carece de autonomía presupuestaria y de gestión, Pemex se encuentra atado de manos en esta disputa por los excedentes: con el presupuesto para 2006 que le acordó la mayoría de la Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo Federal, nuestra empresa petrolera perdió gran parte de lo ganado en 2004 y 2005 con los cambios en el ARE. El colmo fue que la SHCP consiguió que los 25 000 millones de pesos de alivio fiscal que supone el nuevo régimen de Pemex sirvieran para incrementar el superávit

primario que anualmente se le impone a la paraestatal con objeto de cuadrar las cifras nacionales, en lugar de destinarlos a gasto de inversión.

En síntesis, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se ha constituido en el tercer eslabón de la cadena fiscal que asfixia el desarrollo industrial de Petróleos Mexicanos. Revertir la supremacía de los criterios financieros en ella consagrados, contribuirá sin duda, a la recuperación de la vocación industrial de Pemex y, con ello, al desarrollo general de México.

### **DETERMINACIÓN DEL PRECIO DEL PETRÓLEO PARA 2007 / LA RELACIÓN ESTADÍSTICO-ECONOMÉTRICA DEL WEST TEXAS INTERMEDIATE Y LA MEZCLA MEXICANA DE EXPORTACIÓN**

En los Criterios Generales de Política Económica que envía el Ejecutivo Federal cada año con el paquete económico –que incluye el Proyecto del Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingreso de la Federación junto con otras iniciativas– se inserta la estimación propia del “Petróleo (canasta mexicana)” que calcula el Gobierno Federal. Para el caso de los Criterios Generales de 2007 –presentados en abril de 2006–, se estima que el precio del barril de la canasta mexicana de exportación será de 37.5 dólares, de acuerdo con la fórmula establecida en el artículo 31 de la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Lo cierto es que al concluir este sexenio, el Gobierno Federal habrá tenido un error de estimación del petróleo de cerca de 50 por ciento. Sólo para el año 2006 el error alcanzaría más de 70 por ciento.

Al hacer un análisis comparativo de sus estimaciones con base en los Criterios Generales de Política Económica 2007 y el precio promedio observado de la mezcla mexicana de exportación, se desprende que en promedio el error de estimación de la administración del presidente Vicente Fox oscila entre 43 y 48 por ciento, aproximadamente. (Véase cuadro 1.)

Todavía más, si consideramos la estimación de 31.5 dólares por barril de petróleo que fijó el Gobierno para 2006 y las tendencias reales del precio del crudo mexicano incluyendo las estimaciones para estos últimos tres meses de los cálculos hechos por las principales corredurías nacionales e

internacionales, el error de estimación llegaría a 71.2 por ciento. (Véase cuadro 1.)

*CUADRO 1. MÉXICO. ERROR DE ESTIMACIÓN PORCENTUAL  
CON BASE EN LOS CRITERIOS GENERALES DE POLÍTICA ECONÓMICA  
Y EL PRECIO DE LA MEZCLA MEXICANA DE EXPORTACIÓN  
(DÓLARES POR BARRIL DE MEZCLA MEXICANA  
DE EXPORTACIÓN)*

	<b>Estimación Gobierno Federal (a)</b>	<b>Precio promedio real observado (b)</b>	<b>Diferencia (b-a)</b>	<b>Error de estimación (%)</b>
2000	15.50	24.75	9.25	<b>59.7</b>
2001	18.00	18.70	0.70	<b>3.9</b>
2002	17.00	21.56	4.56	<b>26.8</b>
2003	17.00	24.80	7.80	<b>45.9</b>
2004	20.00	31.01	11.01	<b>55.0</b>
2005	23.00	42.51	19.51	<b>84.8</b>
2006 <sup>e</sup>	31.50	53.93	22.43	<b>71.2</b>
	<b>Estimación Gobierno Federal</b>	<b>Escenarios de estimación propia</b>	<b>Diferencia</b>	<b>Error de estimación %</b>
2007 <sup>e</sup>	37.50	45.47	7.97	<b>21.3</b>
	37.50	48.17	10.67	<b>28.5</b>
	37.50	50.88	13.38	<b>35.7</b>
	37.50	53.58	16.08	<b>42.9</b>
	37.50	56.28	18.78	<b>50.1</b>
<b>Error de estimación promedio (%) (2001-2005)</b>				<b>43.3</b>
<b>Error de estimación promedio (%) (2001-2006<sup>e</sup>)</b>				<b>47.9</b>

Fuente: Presidencia de la República, Criterios Generales de Política Económica (2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006); y Pemex [en línea]: <[www.pemex.gob.mx](http://www.pemex.gob.mx)>.

<sup>e</sup> Estimado.

Nota: Estimación propia con base en la fuente. Mtro. Carlos Huerta, asesor, Cámara de Diputados.

Por tal motivo, hemos decidido realizar una estimación considerando la alta correlación que existe entre el West Texas Intermediate y la mezcla mexicana de exportación, a través de un ejercicio estadístico-econométrico. (Véase cuadro 2.)

**CUADRO 2. ESCENARIOS DE ESTIMACIÓN DE LOS PRECIOS  
DEL PETRÓLEO CRUDO, 2007**

	2007				Precio promedio para 2007	
	Trim. 1	Trim. 2	Trim. 3	Trim. 4		
WTI <sup>1</sup>	72.42	71.25	69.83	68.00	<b>70.38</b>	WTI
<b>Mezcla mexicana de exportación (MME)<sup>2</sup></b>						
<b>Bajo</b>	47.51	46.35	44.93	43.10	<b>45.47</b>	Bajo
<b>Bajo Medio</b>	50.21	49.05	47.63	45.80	<b>48.17</b>	Bajo Medio
<b>Medio</b>	52.92	51.75	50.33	48.50	<b>50.88</b>	Medio
<b>Medio Alto</b>	55.62	54.45	53.04	51.20	<b>53.58</b>	Medio Alto
<b>Alto</b>	58.32	57.15	55.74	53.90	<b>56.28</b>	Alto

Nota: Estimación propia con base en la fuente. Carlos Huerta, asesor, Cámara de Diputados.

<sup>1</sup> West Texas Intermediate. Tomado de Energy Information Administration, sept. 2006 [en línea]: <<http://eia.doe.gov/>>.

<sup>2</sup> Tomado de Pemex [en línea]: <<http://www.pemex.gob.mx>>.

Otras fuentes [en línea]: <<http://www.finsat.com.mx>>; <<http://www.oecd.org>>; <<http://www.bp.com>>; <<http://www.sener.gob.mx>>.

Como puede observarse, las estimaciones del WTI hacen prever que la mezcla mexicana de exportación estará en niveles entre 43 y 54 dólares por barril, en función del escenario que se tome.

Es importante considerar que nuestro modelo explica la correlación entre el WTI y la mezcla mexicana de exportación en más de 95 por ciento con un error de 5 por ciento en la estimación. Tan sólo el WTI explica el comportamiento de la mezcla mexicana de exportación en más de 78 por ciento. (Véanse las gráficas 1 y 1A.)

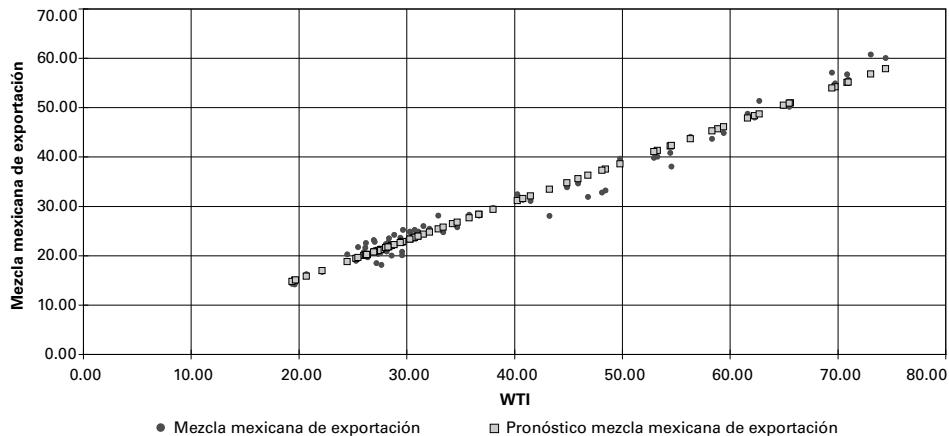
Para hacer las estimaciones se debe considerar lo siguiente.

### ■ FACTORES QUE DETERMINAN EL PRECIO DE LA MEZCLA MEXICANA DE EXPORTACIÓN

La determinación del precio del petróleo y específicamente de la mezcla mexicana de exportación obedece principalmente a factores exógenos, tal es el caso de los movimientos que registra el precio del West Texas Intermediate. Ni la oferta ni la demanda de este bien escaso son significativos de acuerdo con la técnica estadístico-económética. La influencia de los Estados

Unidos en el mercado mundial del petróleo y su precio es fundamental, ya que sólo ese país consume prácticamente una cuarta parte del consumo total.<sup>1</sup>

*GRÁFICA 1. CURVA DE REGRESIÓN AJUSTADA A LA MEZCLA MEXICANA DE EXPORTACIÓN, 2006*



Fuente: Pemex [en línea]: <<http://www.pemex.gob.mx>>. British Petroleum [en línea]: <<http://www.bp.com>>.

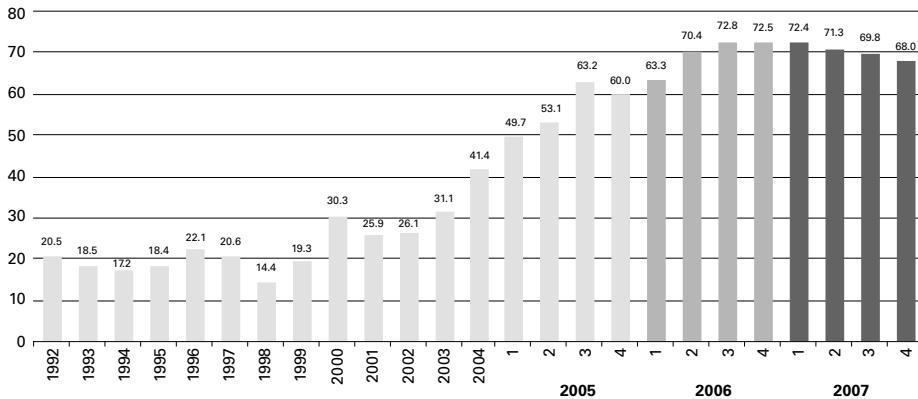
Nota: Estimación propia con base en la fuente. Carlos Huerta, asesor, Cámara de Diputados, octubre de 2006.

Para determinar el precio de la MME, consideramos el consumo y la oferta mundial, las reservas probadas para México, el precio promedio del petróleo crudo desde 1861 a 2005, la tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) estimada para 2007 en países seleccionados y el precio del WTI y de la MME. A través de un ejercicio econométrico con 65 observaciones es posible afirmar que la tendencia del WTI explica una alta correlación de más de 78 por ciento de la MME, es decir, las estimaciones hechas por el Departamento de Energía de los Estados Unidos para 2007 pueden explicar en 75 por ciento los vaivenes que registre la MME para el año próximo con un margen de error de 5 por ciento o como complemento, con un nivel de

<sup>1</sup> China consume cerca de un 10% del consumo total. Véase *The BP Statistical Review of World Energy 2006* [en línea]: <<http://www.bp.com/statisticalreview>>.

confianza de 95 por ciento. La gráfica 1 muestra el resultado del ejercicio estadístico y evidencia la alta correlación que existe entre el WTI y la MME. (Véase gráfica 1A.)

*GRÁFICA 1A. PRECIO PROMEDIO DEL WTI, 1992-2007  
(DÓLARES POR BARRIL)*



Fuente: Energy Information Administration [en línea]: <<http://www.eia.doe.gov>>.

Elaboración propia con base en la fuente. Mtro. Carlos Huerta, asesor, Cámara de Diputados, septiembre de 2006.

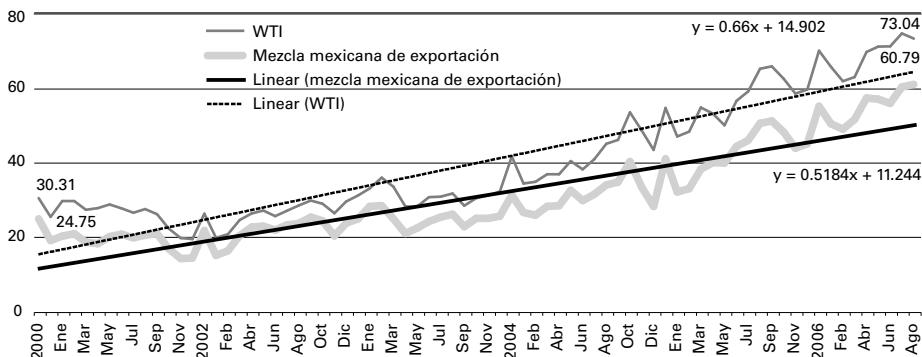
Esto es verificable también cuando observamos las tendencias que registran el WTI y la MME de manera gráfica. Como puede observarse en la gráfica 2, ambas variables son un espejo y se puede mostrar la relación tan estrecha que existe entre las dos.

Si añadimos el consumo mundial, vemos que éste se incrementa de manera continua desde 1973 y hasta 2006. La tendencia mundial es de un incremento en el consumo de hidrocarburos. Su tendencia nos muestra que por lo menos en los próximos tres años su demanda se acrecentará sistemáticamente. (Véanse gráficas 3 y 4.)

A esto es posible añadir las reservas totales de hidrocarburos, junto con la relación reservas-producción en años. (Véanse gráficas 5 y 6.)

Finalmente, podemos observar la tendencia promedio del precio del petróleo crudo desde 1861 hasta 2005, junto con la estimación del PIB en países seleccionados y suponer una trayectoria alcista del petróleo crudo en su conjunto y particularmente de la MME. (Véanse gráfica 7 y cuadro 3.)

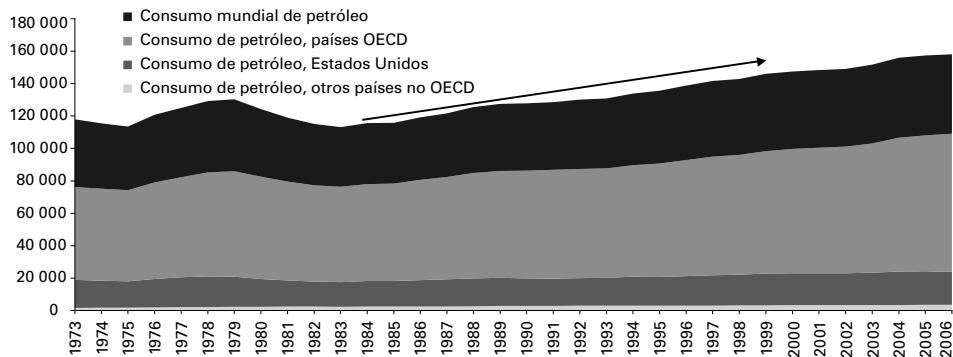
*GRÁFICA 2. PRECIOS PROMEDIO MENSUALES DEL PETRÓLEO WEST TEXAS  
INTERMEDIATE Y MEZCLA MEXICANA DE EXPORTACIÓN, 2000-2006 (AGOSTO)  
(DÓLARES POR BARRIL)*



Fuente: Pemex-PMI [en línea]: <<http://www.pemex.gob.mx>>.

Elaboración propia con base en la fuente. Mtro. Carlos Huerta, asesor, Cámara de Diputados, octubre de 2006.

*GRÁFICA 3. CONSUMO MUNDIAL DE PETRÓLEO, 1973-2006<sup>e</sup>  
(MILES DE BARRILES DIARIOS)*

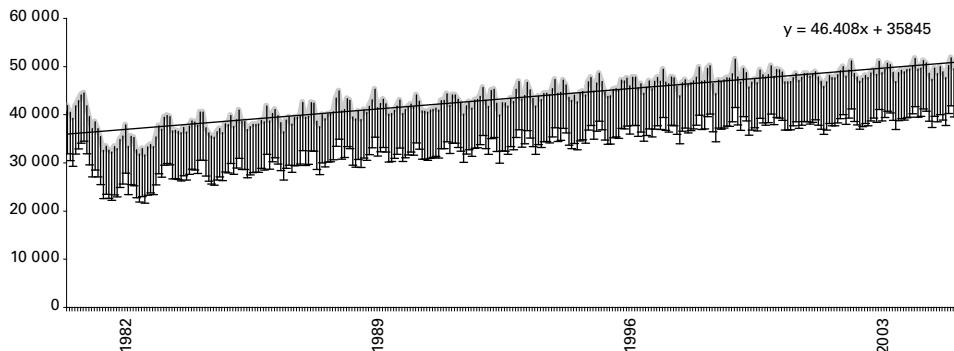


Fuente: OECD [en línea]: <<http://www.oecd.org>>. Energy Information Administration, *Monthly Energy Review*, September 2006.

Elaboración propia con base en la fuente. Mtro. Carlos Huerta, asesor, Cámara de Diputados, octubre de 2006.

<sup>e</sup> Estimado.

*GRÁFICA 4. CONSUMO DE PETRÓLEO MENSUAL Y ANUAL, PAÍSES OECD,  
1973-2006<sup>e</sup> (MILES DE BARRILES DIARIOS)*

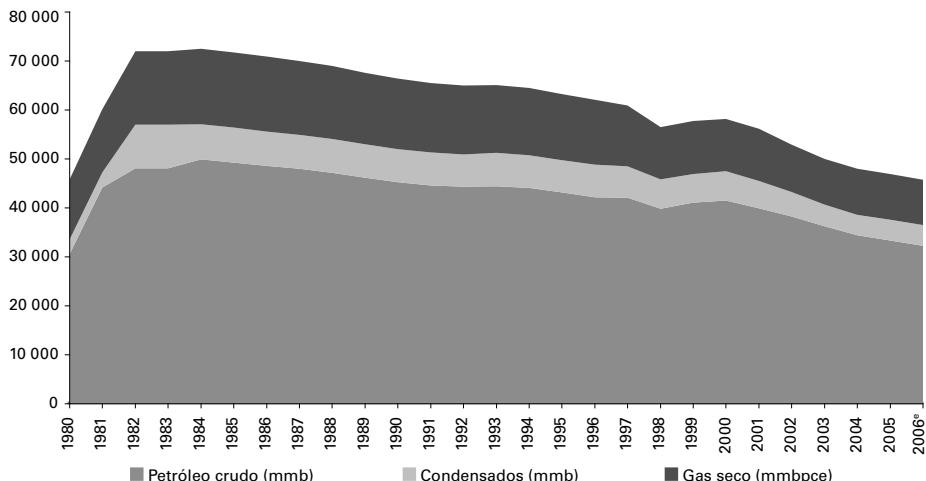


Fuente: OECD [en línea]: <<http://www.oecd.org>>. Energy Information Administration, *Monthly Energy Review*, septiembre de 2006.

Elaboración propia con base en la fuente. Mtro. Carlos Huerta, asesor, Cámara de Diputados, octubre de 2006.

<sup>e</sup> Estimado.

*GRÁFICA 5. RESERVAS TOTALES DE HIDROCARBUROS EN MÉXICO, 1980-2006  
(MILLONES DE BARRILES DE PETRÓLEO CRUDO EQUIVALENTE  
Y MILLONES DE BARRILES)*

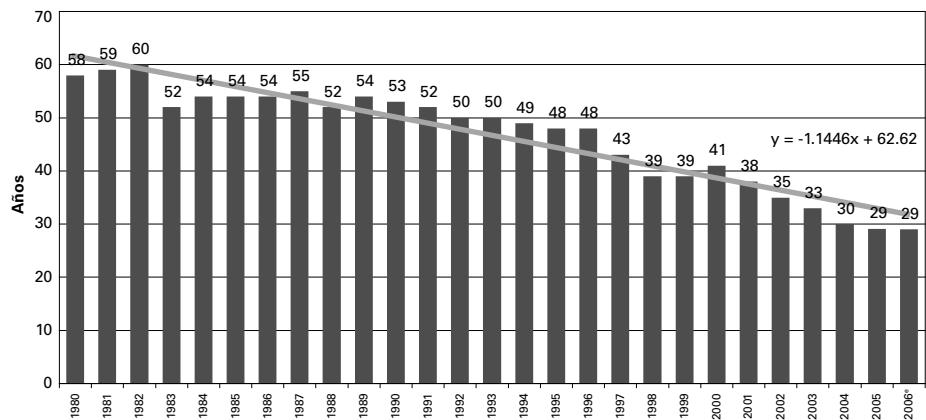


Fuente: Pemex [en línea]: <<http://www.pemex.gob.mx>>.

Elaboración propia con base en la fuente. Mtro. Carlos Huerta, asesor, Cámara de Diputados, octubre de 2006.

<sup>e</sup> Estimado.

*GRÁFICA 6. RELACIÓN RESERVAS / PRODUCCIÓN EN AÑOS,  
MÉXICO, 1980-2006*

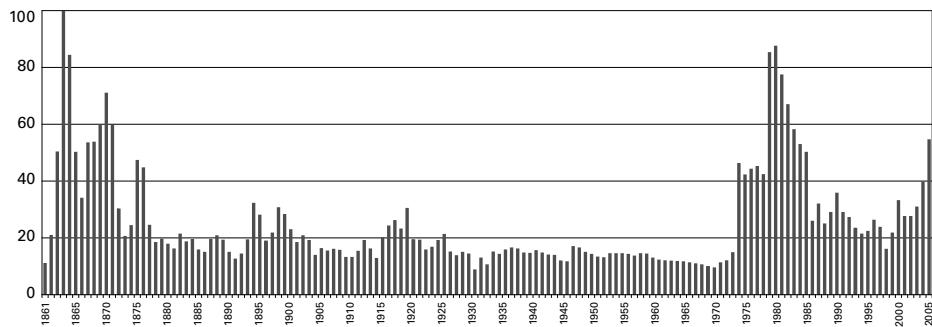


Fuente: Pemex [en línea]: <<http://www.pemex.gob.mx>>.

Elaboración propia con base en la fuente. Mtro. Carlos Huerta, asesor, Cámara de Diputados, octubre de 2006.

\* Estimado.

*GRÁFICA 7. PRECIO DEL PETRÓLEO CRUDO, 1861-2005  
(DÓLARES POR BARRIL)*



Fuente: The BP Statistical Review of World Energy, junio de 2006 [en línea]: <<http://www.bp.com/statisticalreview>>.

Elaboración propia con base en la fuente. Mtro. Carlos Huerta, asesor, Cámara de Diputados, octubre de 2006.

**CUADRO 3. PREVISIÓN RESUMIDA, 2006-2008**  
**VARIACIÓN PORCENTUAL ANUAL SALVO TASAS DE INTERÉS**

	2004	2005 <sup>e</sup>	2006 <sup>p</sup>	2007 <sup>p</sup>	2008 <sup>p</sup>
<b>Situación en el mundo</b>					
Volumen del comercio mundial	10.6	7.1	7.6	7.7	7.8
Precios al consumidor					
Países G-7 <sup>a,b</sup>	2.1	2.6	2.2	1.8	1.8
Estados Unidos	2.7	3.4	2.9	1.9	2.0
Precios de los productos básicos (dólares)					
Valor unitario de las exportaciones de manufacturas	6.9	0.8	1.6	2.8	1.2
Tasas de interés					
Dólares, 6 meses (%)	1.6	3.6	5.1	5.2	4.9
Euros, 6 meses (%)	2.1	2.2	2.6	3.1	3.9
<b>Crecimiento real del PIB</b>					
El mundo	4.1	3.6	3.7	3.5	3.5
<b>Países de ingresos altos</b>					
Países de la OCDE	3.3	2.8	3.0	2.8	2.8
Zona Euro	3.2	2.7	2.9	2.7	2.8
Japón	2.0	1.4	2.1	2.1	2.2
Estados Unidos	2.7	2.8	2.8	2.1	1.8
Países no pertenecientes a la OCDE	4.2	3.5	3.5	3.3	3.3
<b>Países de desarrollo</b>					
Asia oriental y el Pacífico	6.2	5.5	5.1	4.7	4.7
Europa y Asia central	7.1	6.4	6.3	6.0	5.9
América Latina y el Caribe	9.1	8.8	8.3	8.2	8.1
Oriente Medio y Norte de África	7.2	5.7	5.5	5.4	5.1
Asia meridional	6.0	4.4	4.6	4.0	3.7
África al Sur del Sahara	4.7	4.8	5.3	5.2	5.1
África al Sur del Sahara	6.7	7.7	6.8	6.5	6.2
Excluidos los países en transición	5.2	5.2	5.4	4.9	5.4
<b>Países en desarrollo</b>					
Excluidos los países en transición	7.2	6.6	6.4	6.1	6.0
Excluidos China e India	6.1	5.0	5.1	4.8	4.5

Fuente: Banco Mundial y OCDE 2006 [en línea]: <<http://www.worldbank.org>> y <<http://www.ocde.org>>.

PPA = Paridad del poder adquisitivo.

<sup>a</sup> Alemania, Canadá, los Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido.

<sup>b</sup> En moneda local.

<sup>e</sup> Estimación.

<sup>p</sup> Proyección.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Base de Datos Institucional Pemex, agosto de 2006.

British Petroleum: “Putting energy in the spotlight” en *BP Statistical Review of World Energy*, junio de 2005, BP, Londres.

British Petroleum [en línea]: <<http://www.bp.com>>.

Department of Energy (DOE, EE.UU.): *Short Term Energy Outlook*, octubre de 2005.

Energy Information Administration (EIA, EE.UU.): *International Petroleum Monthly*, varios años.

———: *Petroleum Marketing Monthly*, DOE/EIA-0380; *Monthly Energy Review*, DOE/EIA-0035 [en línea]: <<http://eia.doe.gov>>.

Finsat [en línea]: <<http://www.finsat.com.mx>>.

GREENE, William: *Análisis econométrico*, Prentice Hall, Madrid, 1999.

INEGI: *Estadísticas Históricas de México*, INEGI, México, 1994.

———: *Banco de Información Económica (BIE)*, México [en línea]: <<http://www.inegi.gob.mx>>.

OCDE [en línea]: <<http://www.ocde.org>>.

OECD: *Factbook, 2006* [en línea]: <<http://www.oecd.org>>.

Pemex [en línea]: <<http://www.pemex.gob.mx>>.

Pemex Exploración y Producción: *Las reservas de hidrocarburos de México*, Anuario Estadístico Pemex, varios años.

Sener [en línea]: <<http://www.sener.inegi.gob.mx>>.

The World Bank: *Energy Policies and the Mexican Economy*, The World Bank, enero de 2004.

U.S. Department of Energy: *Energy Information Administration*, varios años.