

La industria del petróleo y las finanzas públicas

El petróleo es la principal fuente de energía en México y por ende las oscilaciones en los niveles de producción y el precio inciden en la economía general, pero ¿cómo se refleja en las finanzas públicas?

El inicio de los vaivenes

En 1911 México ocupó la cuarta posición mundial como productor del petróleo e inició su fortalecimiento como exportador, con una cifra de 900 mil barriles, posteriormente, en 1918 se ubica como el segundo exportador de petróleo en el mundo, en ese año la producción interna llegó a 63 828 326 barriles, con un valor comercial de 89 655 859 pesos.

Entre 1918 y 1921, la contracción de la producción rusa permitió que México cubriera más de la mitad de las importaciones de Estados Unidos, periodo en el cual dos terceras partes de la producción interna se exportaba. Sin embargo, se inicia una caída continua y sostenida de la producción doméstica hasta llegar en 1930 a producir sólo el 20% respecto a 1921, aportando sólo el 3.0% de la producción mundial.

En la primera fase (1911-1921) de expansión de la industria petrolera, el sector exportador juega un importante papel en la economía nacional, basta visualizar que en 1921 esta industria contribuía con la tercera parte de los ingresos federales. En esos años, se establece el impuesto a su exportación, y en 1929 también se grava la importación del insumo, con el fin intercambiar la dependencia a la importación por producción interna. Más adelante, en 1932, se diseñan estímulos fiscales para favorecer el consumo interno del petróleo y sus derivados¹.

¹ Un ejemplo, el fomento de la aviación comercial con descuentos sobre el impuesto al consumo de gasolina.

Los factores que favorecieron a la contracción de la industria petrolera fueron la diversificación de las fuentes de abastecimiento estadounidenses que redujeron las importaciones mexicanas, el descubrimiento de yacimientos al interior de su territorio, el surgimiento de productores emergentes y el establecimiento (1931) de un impuesto a la importación del petróleo por el gobierno de Estados Unidos.

Un quiebre en la propiedad y acciones de política

El 18 de marzo de 1938, el presidente, General Lázaro Cárdenas, decreta la expropiación del petróleo en México, que consistió en la apropiación legal del recurso que explotaban 17 compañías extranjeras, para convertirse en propiedad de los mexicanos. “La razón principal de la Expropiación fue la constante negativa de las compañías petroleras de mejorar las condiciones salariales y laborales de los empleados de esta industria” (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal -INFDM-, 2019).

En el mismo año, el 7 de junio, se funda la paraestatal Petróleos Mexicanos (Pemex) con las facultades para realizar exploración, explotación, refinación y comercialización del petróleo.

A pesar de que en 1940 el gobierno adjudica a Pemex el manejo total de la industria, entre 1949 y 1951 se firman los primeros contratos de riesgo con pequeñas empresas estadounidenses, y en 1960 bajo el mandato de Adolfo López Mateos son prohibidos; a partir de ese año y hasta 1972 la industria muestra un incremento promedio anual del consumo interno del 10% mientras la producción sólo creció a una tasa del 4.1%. Durante el gobierno de Díaz Ordaz se crean mecanismos que incluían la participación del sector privado con el Estado, en 1966 Pemex deja de importar petróleo; en 1971 se importa crudo en un volumen equivalente al 15% del consumo nacional, recuperándose la autosuficiencia en 1973 (Petroquímex, 2015).

Los siguientes sexenios se caracterizaron por una gran inversión en la industria (1970-1976); la recuperación como exportador mundial de petróleo, al ocupar la

cuarta posición (1976-1982); contracción de la demanda internacional del insumo (1982-1988); un nuevo modelo empresarial con apertura al capital extranjero (1988-1994); posteriormente la inclusión gradual del capital privado en la industria de hidrocarburos, las propuestas y materialización de reformas energéticas que otorgaban la ejecución de diversos servicios de la industrias con la exclusión de la exploración y producción (2008); así como la modernización de Petróleos Mexicanos (2013).

Industria del petróleo

A nivel mundial, el petróleo sigue siendo la fuente de energía más importante, participando en el 2019 con el 30.86% de la producción total de energías primarias, el de mayor aportación a las exportaciones (41.27%), importaciones (42.41%), y del consumo de petrolíferos (40.43%), según World Energy Balances (SENER, 2021).

En el 2019, México se colocó en el decimoquinto puesto con 1.10% de la energía que se produce en el mundo; en las exportaciones petroleras ocupa la decimosegunda posición con el 2.53% del total; y el decimocuarto lugar en las importaciones de energía, con el 1.78% del total por ingresos de petrolíferos y gas natural.

A nivel doméstico la independencia energética² al cierre del 2020 fue de 0.87, esto “manifiesta que la producción nacional de energía primaria cubrió el 87% del consumo energético, presentando un déficit del 13% de energía demandada dentro del territorio nacional”. Este indicador mostró del 2013 al 2018 una tendencia a la baja con un punto de inflexión en el 2018. Otro dato relevante es el coeficiente de correlación entre el PIB y el consumo nacional de energía que, en 2020 fue de 0.50, cuya interpretación señala una relación clara entre el crecimiento económico y la

² Índice utilizado a nivel internacional para medir, de forma general, el grado en que un país puede cubrir su consumo de energía derivado de su producción; si es mayor a uno, el país se considera autosuficiente energéticamente. La forma de obtenerlo es dividiendo el consumo total, entre la producción de energía primaria (Carbón, petróleo crudo, condensados, gas natural, nucleenergía, hidroenergía, geoenergía, solar, energía eólica, biogás, bagazo de caña y leña) del mismo periodo (SENER, 2021, p. 28).

demanda de energía “una variación de 1.0% en el PIB, habrá un cambio de 0.50% en el consumo” (SENER. 2021, pp.28-30).

En México la actividad petrolera se concentra en nueve estados:

Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Nuevo León, Tamaulipas, Tabasco, Puebla y Veracruz, aunque el 90% del recurso energético se extrae en 18 municipios de tres estados, Campeche (Palizada, Ciudad del Carmen, Candería y Escárcega), Tabasco (Tacotalpa, Macuspana, Jonuta, Emiliano Zapata, Tenosique y Balancán) y Veracruz (Papantla, Poza Rica, Coatzintla, Chicontepec, Ixhuatlán, tihuatlán, Castillo de Teayo y Tepatzintla). (INFDM, 2019).

Se observa en el país una mayor participación, respecto de la media mundial, de la producción del petróleo crudo, con un 56.32% del total de la oferta de energía primaria; y continúa siendo un elemento sustantivo para las exportaciones del sector de energía, al exportarse en el 2020 el 65.7% de la producción nacional.

La producción del 2008-2018 muestra una caída promedio del -4.3% en los niveles del petróleo crudo, superior a la reducción promedio del mismo período para el total de la producción de energía primaria. La participación del petróleo respecto al total fluctúa, mostrando a partir del 2014 una tendencia a la baja, aunque se mantiene como el líder en aportación a la producción de energía primaria nacional.

Tabla 1. Producción de energía primaria total y del petróleo crudo (petajoules)

Año	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total	9,963.04	9,520.84	9,313.29	9,286.82	9,052.72	9,045.26	8,845.52
Petróleo crudo	6,520.85	6,075.31	6,008.65	5,933.53	5,918.86	5,814.63	5,597.20
% del total	65%	64%	65%	64%	65%	64%	63%
Año	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Total	8,250.88	7,714.13	7,027.22	6,484.84	6,332.81	6,784.70	
Petróleo crudo	5,067.69	4,826.85	4,354.89	4,045.95	3,788.64	3,820.93	
% del total	61%	63%	62%	62%	60%	56%	

Elaboración propia con datos del Balance Nacional de Energía 2018 y 2020

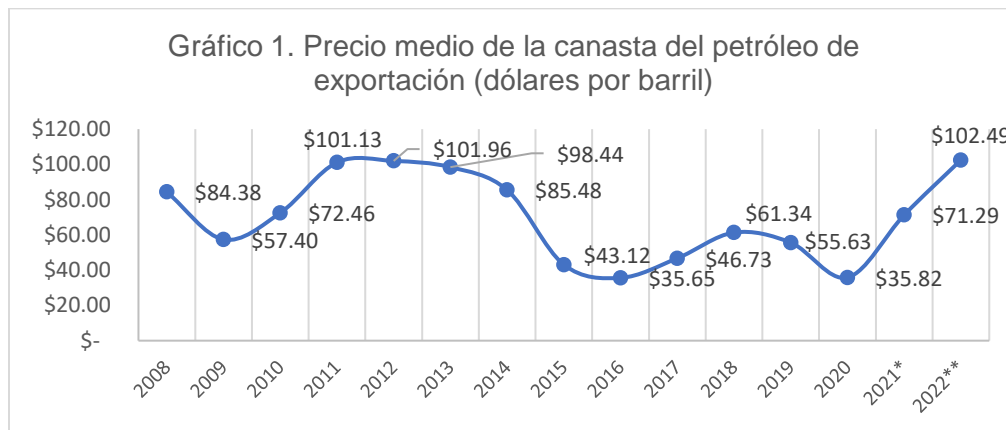
En la tabla 2 se presenta la evolución de la producción de petróleo crudo por entidad federativa, observando la caída continua en los niveles anuales, con una ligera recuperación a partir del 2020.

Tabla 2. Producción de petróleo crudo por entidad federativa (miles de barriles diarios)

Año	Total crudo	Aguas territoriales	Tabasco	Veracruz	Chiapas	Tamaulipas	Puebla	San Luis Potosí
2008	2,791.58	2,265.58	419.42	57.73	33.51	8.58	6.56	0.19
2009	2,601.48	2,030.09	450.21	63.44	39.74	8.79	8.70	0.52
2010	2,577.02	1,958.61	469.66	79.80	47.18	8.48	11.31	0.80
2011	2,552.62	1,918.62	463.44	93.87	46.18	9.23	17.97	0.77
2012	2,547.91	1,910.20	433.37	117.62	45.27	16.15	24.52	0.78
2013	2,522.13	1,907.50	399.72	120.45	48.24	19.18	26.53	0.52
2014	2,428.77	1,860.08	376.34	111.04	46.67	16.55	17.80	0.29
2015	2,266.83	1,768.24	327.27	106.49	37.85	11.20	15.49	0.28
2016	2,153.53	1,708.05	291.39	100.60	28.00	10.71	14.47	0.32
2017	1,948.26	1,589.24	228.02	90.99	18.70	8.46	12.62	0.24
2018	1,833.30	1,515.72	199.86	83.57	13.11	10.73	10.10	0.20
2019	1,700.70	1,388.37	190.84	84.21	15.87	12.31	8.88	0.22
2020	1,705.36	1,376.87	207.97	80.98	22.92	9.95	6.48	0.18
2021	1,756.41	1,372.97	248.02	92.55	28.17	8.65	5.88	0.17

Fuente. Sistema de Información Energética

Respecto a los precios de la mezcla mexicana de exportación, la oscilación de los mismos es relevante para la economía en general y por ende para los ingresos del sector público. En gráfico 1 muestra la evolución del precio de la mezcla mexicana de exportación, integrada por el crudo tipo Olmeca, Itsmo y Maya.



*Corresponde al valor del 30 de diciembre del 2021, datos del Banco de México

**Corresponde al valor del 10 de marzo del 2022, datos del Banco de México

Elaboración propia con datos del Balance Nacional de Energía 2018 y 2020

Los ingresos públicos derivados del petróleo

Entre 1990 y el 2007, los ingresos petroleros representaron en promedio el 27.22% de los ingresos presupuestarios del sector público; una proporción media cercana al 70% del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, y una aportación del 10.56% respecto a los ingresos tributarios totales.

Tabla 3. Ingresos Presupuestarios del Sector Público (2008-2021), Millones de pesos

Año	Total	Petroleros	Gobierno Federal	Pemex	Impuesto especial sobre producción y servicios	IEPS gasolinas y diesel	Tributarios	No Tributarios
2008	2,860,926.4	1,267,794.5	905,263.8	362,530.6	-168,325.2	-217,609.1	994,552.3	1,866,374.1
2009	2,817,185.5	870,040.2	488,087.0	381,953.2	50,567.4	3,203.1	1,129,552.6	1,687,633.0
2010	2,960,443.0	1,026,895.2	641,458.1	385,437.1	4,463.8	-56,153.3	1,260,425.0	1,700,018.0
2011	3,271,080.1	1,244,539.6	849,307.4	395,232.2	-76,433.5	-145,679.1	1,294,054.1	1,977,026.0
2012	3,514,529.5	1,386,406.4	923,285.1	463,121.3	-130,131.4	-203,084.3	1,314,439.6	2,200,089.9
2013	3,800,415.6	1,344,487.6	861,551.6	482,935.9	-7,423.8	-85,996.2	1,561,751.6	2,238,664.1
2014	3,983,056.1	1,221,163.9	780,414.4	440,749.5	111,646.8	-12,846.8	1,807,813.8	2,175,242.4
2015	4,266,989.5	843,433.7	414,424.4	429,009.3	354,293.5	220,091.1	2,366,465.6	1,900,523.9
2016	4,845,530.3	789,148.0	308,141.6	481,006.4	411,389.6	277,263.9	2,716,219.1	2,129,311.2
2017	4,947,608.3	827,150.0	437,346.3	389,803.7	367,834.3	216,498.7	2,849,528.7	2,098,079.7
2018	5,115,111.1	978,368.7	541,747.2	436,621.5	347,435.5	187,666.0	3,062,334.0	2,052,777.1
2019	5,384,984.3	955,697.6	431,922.8	523,774.8	460,495.6	297,478.9	3,202,650.7	2,182,333.6
2020	5,339,990.5	605,859.3	198,306.4	407,552.9	460,673.9	299,597.4	3,338,943.1	2,001,047.4
2021	5,960,910.3	1,156,522.6	364,768.8	791,753.8	399,154.2	222,894.6	3,566,621.9	2,394,288.4

Fuente: Estadísticas Oportunas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

En la tabla 4 se muestra la evolución de los montos por este concepto y como resultado de los impuestos asociados en el período 2008-2021. La participación promedio de los ingresos petroleros en este periodo es ligeramente inferior, con 26.7%, sin embargo, se aprecia un intercambio en la participación de los ingresos petroleros entre los rubros del Gobierno Federal y Pemex, disminuyendo el primero con incrementos en el segundo. En cuanto a la aportación tributaria, suman el 61% del IEPS con representación del 8.2% de los ingresos tributarios; lo anterior en ejercicios fiscales regulares, eliminando aquellos años en los que las cifras por este concepto son negativas.

Como proporción del PIB, en el periodo 1990-2007 el promedio fue de 5.3%

Tabla 4. Ingresos Presupuestarios del Sector Público (2008-2021), Porcentajes del PIB

Año	Total	Petroleros	Gobierno Federal	Pemex	Impuesto especial sobre producción y servicios	IEPS gasolinas y diésel	Tributarios	No Tributarios
2008	23.2	10.3	7.3	2.9	-1.4	-1.8	8.1	15.1
2009	23.2	7.2	4.0	3.1	0.4	0.0	9.3	13.9
2010	22.1	7.7	4.8	2.9	0.0	-0.4	9.4	12.7
2011	22.3	8.5	5.8	2.7	-0.5	-1.0	8.8	13.5
2012	22.2	8.8	5.8	2.9	-0.8	-1.3	8.3	13.9
2013	23.3	8.3	5.3	3.0	0.0	-0.5	9.6	13.8
2014	22.8	7.0	4.5	2.5	0.6	-0.1	10.3	12.4
2015	23.0	4.5	2.2	2.3	1.9	1.2	12.7	10.2
2016	24.1	3.9	1.5	2.4	2.0	1.4	13.5	10.6
2017	22.6	3.8	2.0	1.8	1.7	1.0	13.0	9.6
2018	21.7	4.2	2.3	1.9	1.5	0.8	13.0	8.7
2019	22.0	3.9	1.8	2.1	1.9	1.2	13.1	8.9
2020	22.9	2.6	0.8	1.7	2.0	1.3	14.3	8.6
2021	22.7	4.4	1.4	3.0	1.5	0.9	13.6	9.1

Fuente: Estadísticas Oportunas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

En la tabla 4 se aprecian los ingresos petroleros como proporción del PIB del periodo 2008-2021, registrando una tasa media del 6.2% con una tendencia decreciente con un repunte en el 2021.

A manera de reflexión. La persistente caída de los ingresos petroleros en las finanzas públicas, se ha reforzado por dos factores direccionados en el mismo sentido, la reducción en los niveles de producción y las oscilaciones del precio con tendencia a la baja.

México es un país que podría ubicarse en una mejor en el ranking mundial como productor y exportador, si logrará mejorar la competitividad del sector, incentivando la apertura en la inversión con el fin de elevar los niveles de producción, de tal forma que se atenúen las caídas de los precios, así como aprovechar la bonanza de los periodos con precios al alza, como el registrado en los últimos meses.

El escenario de fortalecimiento del sector energético, se reflejaría en mayores ingresos del sector público, generando recursos que pueden destinarse a la reinversión y al cumplimiento de compromisos del Gobierno Federal.

Se deja bajo la lupa las siguientes interrogantes ¿es adecuada la política de control férreo del Estado sobre el petróleo? ¿es acertado el lema “por el rescate de la soberanía” en pro de la eficiencia en la industria?

Fuentes de información

Banco de México (2022). Precio de la mezcla mexicana de petróleo. Disponible en <https://www.banxico.org.mx/apps/gc/precios-spot-del-petroleo-gra.html>

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2019, marzo 18). 81 aniversario de la Expropiación Petrolera. En Blog. Disponible en <https://www.gob.mx/inafed/es/articulos/81-aniversario-de-la-expropiacion-petrolera>

Petroquímex (2015, marzo-abril). La expropiación petrolera. Disponible en <https://petroquimex.com/la-expropiacion-petrolera/>

Secretaría de Energía (2019). Balance Nacional de Energía 2018. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/528054/Balance_Nacional_de_Energ_a_2018.pdf

Secretaría de Energía (2021). Balance Nacional de Energía 2020. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/707654/BALANCE_NACIONAL_ENERGIA_0403.pdf

Secretaría de Hacienda Crédito Público (2022). Estadísticas Oportunas de las Finanzas Públicas. Disponible en <http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/estadisticas.jsp>

Sistema de Información Energética (2022). Estadísticas: producción de petróleo crudo por entidad federativa. Disponible en <https://sie.energia.gob.mx/bdiController.do?action=temas>

Uhthoff López, Luz María. (2010). La industria del petróleo en México, 1911-1938: del auge exportador al abastecimiento del mercado interno. Una aproximación a su estudio. *América Latina en la historia económica*, (33), 5-30. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-22532010000100001&lng=es&tlng=es.