

LA LEY ORGÁNICA DE PEMEX Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS

Pedro OJEDA PAULLADA

Hace un momento escuchamos la magnífica exposición del doctor Pedro Zorrilla, sobre la nueva legislación petrolera, que nos ilustró acerca del proceso seguido para la identificación del problema a resolver y la elaboración del proyecto encaminado a lograr una ley que expresara los valores y los principios que le dieron origen y al mismo tiempo ofreciera una adecuada respuesta a la necesidad de modernizar al país.

El resultado de ese importante trabajo es la nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios que ahora comentamos, en la cual se logró una novedosa solución en la que se respeta cabalmente el principio de “mantener la propiedad y el control del Estado sobre los hidrocarburos”, en la que además de Petróleos Mexicanos, organismo público descentralizado, creado por decreto de 7 de junio de 1938 y dependiendo del organismo principal, se crean cuatro organismos públicos descentralizados subsidiarios denominados Pemex-Exploración y Producción, Pemex-Refinación, Pemex-Gas y Petroquímica Básica y Pemex-Petroquímica Secundaria, para atender íntegramente a lo que abarca la industria petrolera, de acuerdo con nuestra carta magna y con la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de petróleo.

Debemos destacar, en consecuencia, que tanto en el texto constitucional como en el de su Ley Reglamentaria, se respetan íntegramente los principios políticos e históricos que han caracterizado a México en esta materia y que establecen no sólo la propiedad de la nación sobre los hidrocarburos sino también la exclusividad sobre la petroquímica básica.

Al iniciarse la actual administración se hizo pública la decisión del gobierno federal de modernizar la industria petrolera, y ese proceso se inició en 1989 con una reorganización interna de Petróleos Mexicanos.

Como es natural, el solo planteamiento de la modernización produjo rumores en el sentido de que se pretendían vulnerar los principios constitucionales, y cuando se tuvo conocimiento de que se estaba preparando una iniciativa de ley para modificar la estructura de Petróleos Mexicanos, se suscitaron muchas expresiones de inquietud e inclusive de rechazo, por suponer quienes así se manifestaban, que pudieran alterarse en alguna forma los principios constitucionales. En especial se decía que se pretendía una privatización por lo menos parcial de esa actividad. La iniciativa presidencial fue contundente. Los objetivos de la reforma fueron muy claros, basados en dos premisas:

1. Mantener la propiedad y el control del Estado mexicano sobre los hidrocarburos;
2. Conservar la conducción central de petróleo mexicanos sobre cada una de las áreas en las que se estructuran las actividades de la industria, que van desde la exploración hacia la comercialización de los productos de la misma.

El planteamiento de la modernización de Petróleos Mexicanos fue muy bien definido desde su expresión en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa Nacional de Modernización Energética 1988-1994. En dichos documentos se toma en cuenta que la expropiación fue un acto de soberanía que significó la culminación del proceso de nacionalización.

Petróleos Mexicanos es hoy una gran empresa, pilar fundamental de la economía. El dominio directo de la nación sobre el subsuelo y su exclusividad relacionado con la explotación y el aprovechamiento del petróleo y el gas son por ello factores constitutivos del Estado incorporados a nuestra Constitución como tesis política fundamental.

Era necesario adecuar estructuras, abatir costos, agilizar y simplificar procedimientos, aprovechar al máximo los mercados, equilibrar y ampliar líneas de producción, suprimir dispendios y producir lo que demandan los usuarios.

Todos estos objetivos planteados al inicio de las tareas de modernización tenían que plasmarse en una nueva forma de organización de nuestra industria petrolera.

El primer paso fue modificar la estructura tradicional de las Subdirecciones Operativas Petróleos Mexicanos, para convertirlas en divisiones especializadas, conformadas por líneas integradas de negocios, evaluando su productividad y dándoles mayor poder de la decisión y autonomía de gestión para auspiciar la descentralización: precisar res-

ponsabilidades e implantar sistemas de precios de transferencia para determinar costos reales.

El paso siguiente debería consistir, como se planteó en la nueva ley, en crear una nueva estructura en la cual además de Petróleos Mexicanos, que fue establecido por decreto el 7 de junio de 1938 y que tiene por objeto ejercer la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarca la industria petrolera estatal, existieran cuatro organismos descentralizados subsidiarios de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a los que se les aportarían los bienes y derechos necesarios para cumplir su objeto como responsables de llevar a cabo las actividades asignadas a cada uno de ellos dentro de la industria petrolera.

La preocupación fundamental externada por diversos grupos de intereses se fincaba en la enorme importancia del petróleo como actividad estratégica esencial en los aspectos políticos, económicos y sociales del país y más allá de su significación productiva, como símbolo de la soberanía nacional y prueba de la capacidad de los mexicanos para administrar nuestra industria. Se tuvo en cuenta que cuando existe un recurso natural singularmente valioso de propiedad colectiva, su desincorporación sería no sólo injusta para el grueso de la población sino que afectaría el bienestar de las futuras generaciones.

Como consideraciones especiales se destacó la circunstancia de que maximizar la obtención de utilidades impondría altos sacrificios al bienestar de los mexicanos y de que la aplicación de criterios puros de mercado acaso condujera a explotar al máximo las reservas conocidas.

Se tuvo asimismo en cuenta que en el mercado petrolero internacional no priva una competencia perfecta sino formas oligopólicas de producción y comercialización, por lo que las corporaciones petroleras propenden a integrarse verticalmente.

Otras muchas consideraciones sobre la función estratégica de Petróleos Mexicanos basaron la decisión de mantener la unidad productiva y de mercado de Petróleos Mexicanos para defender nuestra autodeterminación.

La formación de los cuatro organismos públicos descentralizados subsidiarios a que se ha hecho referencia preserva la articulación de las tareas industriales y comerciales de Petróleos Mexicanos, en tanto que la conducción central y el mando institucional que conserva Petróleos Mexicanos mantiene la industria petrolera mexicana como una empresa integrada fuertemente vincula entre sus diversas áreas y el organismo central.

Por lo tanto, no hay lugar para fragmentación ni división alguna sino que se establece una nueva y moderna forma de organización que permitirá un eficiente y ágil manejo de la industria de los hidrocarburos.

Cada uno de los cuatro organismos se concentrará en los negocios específicos de su rama de actividad y controlará todas las funciones operativas y de apoyo relevantes. Para ello están suscribiendo entre los organismos los contratos necesarios que fijen los términos y condiciones comerciales de las transferencias de materia prima, productos intermedios y productos terminados.

De esta manera se dará responsabilidad plena a cada uno de los organismos en relación con sus resultados económicos, en beneficio de un conocimiento preciso de los mismos, con plena transparencia hacia la opinión pública.

La estructura que creó la nueva ley ofrece coordinación y liderazgo institucional y unidad al conjunto de los organismos mencionados.

Petróleos Mexicanos definirá la dirección estratégica institucional, asignará recursos y mantendrá el control de los organismos mediante la integración de planes operativos, la optimización global de actividades y la revisión de presupuestos de operación e inversiones. El organismo central vigilará las normas que reglamentarán las funciones de apoyo.

La innovación de crear organismos públicos descentralizados subsidiarios resulta de la mayor trascendencia porque por primera vez en la administración pública mexicana, como una aportación a nuestro derecho administrativo, se logra un conjunto de organismos que dependen en su conducción estratégica de otro organismo principal y que al mismo tiempo tienen la capacidad y la responsabilidad para el cumplimiento de sus objetivos.

Debe destacarse que al no tratarse de personas morales que adopten la característica de la sociedad por acciones sino que su patrimonio y dirección son estatales, resultan estos organismos públicos descentralizados subsidiarios, por decirlo de manera muy descriptiva como "impenetrables" por los intereses privados. Es decir, que los particulares no pueden tener acciones o partes sociales, en tanto que esos organismos públicos descentralizados subsidiarios sí tienen, en cambio, la posibilidad de adquirir acciones o partes sociales de empresas, ya sea públicas o privadas, nacionales o extranjeras, lo que les permitirá realizar alianzas estratégicas, coinversiones o acciones conjuntas con terceros, sin poner en riesgo el control y la propiedad de los bienes del Estado mexicano, los cuales continuarán manejados en exclusiva por la empresa pública nacional, por Petróleos Mexicanos.

Debemos insistir enfáticamente en que gracias a la nueva fórmula contenida en la nueva ley, los organismos públicos descentralizados, tanto el principal como los subsidiarios, garantizan que el Estado mantiene la propiedad de los recursos petroleros, y, como la ha expresado varias veces el director general de Petróleos Mexicanos, "Pemex no cambia ni de rumbo ni de dueño".

La nueva organización al mismo tiempo que conserva el control y propiedad sobre el petróleo, queda ampliamente capacitada para realizar asociaciones estratégicas con empresas petroleras internacionales con objeto de asegurarse el acceso a la experiencia tecnológica y a los mercados, para la mejor asignación y uso de sus recursos de capital.

Petróleos Mexicanos ya participa ahora en empresas refinadoras y comercializadoras en el exterior y también recientemente ha creado empresas de servicio. Asimismo, ha vendido activos improductivos, y estudia la desincorporación y venta de plantas de la industria petroquímica secundaria, la, que, como siempre ha ocurrido, no es privativa del sector público sino que es una actividad en la que participa el sector privado.

Siendo Petróleos Mexicanos una de las empresas más grandes del mundo, siempre ha tenido una gran importancia en las finanzas nacionales. En 1992 Pemex obtuvo ingresos netos por 32.8 billones de viejos pesos por ventas internas, y un total de 7,769 millones de dólares por exportaciones. Es el principal contribuyente al fisco, habiendo cubierto en 1992 un total de 52 billones 380 mil millones de viejos pesos.

Conforme al sistema fiscal vigente, en 1992 Pemex cubrió impuestos por concepto de derechos sobre extracción de hidrocarburos, impuestos adicionales por la importación de mercancías y además el impuesto especial sobre producción y servicio, gravamen que se aplica a la venta de los productos petrolíferos que la industria distribuya a expendedores autorizados, al consumidor final y a los autoconsumos, así como el impuesto al valor agregado.

El régimen fiscal que Petróleos Mexicanos tuvo durante muchos años, ha sido un sistema específico contenido cada año en la Ley de Ingresos de la Federación. El régimen fiscal se ha caracterizado por el establecimiento de impuestos y derechos cuya base han sido los ingresos brutos obtenidos de las actividades de comercialización del petróleo crudo, del gas natural y de productos petrolíferos y petroquímicos. Las bases y tasas de los gravámenes han variado cada año en función de la necesidad de recursos financieros del gobierno federal, por una parte, y por la otra, la necesidad de dejarle a Pemex los recursos indispensables para su operación.

Los esquemas fiscales específicos a cargo de Pemex han sido diferentes a los regímenes tributarios normales. Se ha obligado a Pemex a pagar ante la Tesorería de la Federación anticipos diarios, incluyendo los días inhábiles, y anticipos mensuales cuyo monto ha aumentado cada año, además de efectuar como cualquier otro contribuyente, pagos provisionales mensuales y presentar declaraciones anuales.

A partir de 1983 se introdujo una reforma sustancial al marco tributario de Pemex que había venido rigiendo desde 1960 con la creación de los derechos ordinarios y extraordinarios sobre hidrocarburos, cuyo objeto es gravar la extracción de petróleo crudo y gas natural que en el territorio nacional efectúa Pemex, pero que en realidad, por su mecanismo, constituye una contribución sobre ventas internas y externas de hidrocarburos y sus derivados, habiéndose tomado como base de cálculo de los citados derechos el precio en dólares del petróleo crudo en el mercado internacional, aun cuando las tasas eran iguales tanto para ventas internas como para enajenaciones en el exterior, lo que era inequitativo considerando la diferencia entre los precios internacionales del petróleo crudo y los del mercado nacional. En 1989 se produjo un cambio en la determinación de la base gravable y las tasas aplicables, diferenciando lo correspondiente a las ventas nacionales y a las ventas de exportación.

Debe destacarse que el sistema impositivo descrito se limitaba a gravar fundamentalmente los ingresos, en contraste con el sistema aplicable a todas las empresas del país, que grava básicamente la venta obtenida. Esto produjo como consecuencia que la contabilidad de Pemex no estuviera diseñada para determinar costos y utilidades o pérdidas sino meramente ingresos y gastos.

Con motivo de la nueva ley, que crea organismos públicos y descentralizados subsidiarios y asigna a cada uno responsabilidades específicas, se consideró pertinente diseñar también un nuevo sistema fiscal, adecuado para que cada uno de los organismos reflejara con precisión su situación financiera, y en consecuencia su aportación fiscal, con la mira de alcanzar los objetivos de hacer más eficiente y productiva la actividad de la industria petrolera, conforme al Plan Nacional de Desarrollo, al Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública y al Programa Nacional de Modernización Energética. Se diseñó un nuevo régimen fiscal revestido de mayor certeza, y toda vez que se reconoció la carencia en Pemex de los elementos contables y administrativos para entrar de lleno y abruptamente en un nuevo sistema, se estableció que para el año fiscal de 1993 se operará paralelamente el esquema fiscal tradicional que garantiza la recaudación esperada por la

Federación y el nuevo sistema tributario, y se aplicarían en vía de transición otros renglones fiscales concebidos y basados en los regímenes tributarios normales y generales que se aplican a todos los causantes, sin que ello implicara una sobrecarga impositiva.

El nuevo régimen fiscal considera los derechos sobre la extracción del petróleo, los impuestos a los rendimientos petroleros y el impuesto especial sobre productos y servicios, cuyo conjunto no podrá originar pagos fiscales que excedan a lo que podría llamarse "carga fiscal tradicional", o sea la que se venía aplicando en años anteriores, compuesta por los derechos ordinario, extraordinario y adicional sobre hidrocarburos, los impuestos y derechos por exportación, los derechos por la prestación de un servicio público de la nación, así como por los renglones que configuran su carga fiscal indirecta, como son el impuesto especial sobre productos y servicios y el impuesto al valor agregado.

Tomando en cuenta la dificultad de operar ese cambio de un año para otro, la propia Ley de Ingresos de la Federación para 1993 establece que para ese ejercicio no se impondrán sanciones o recargos que resulten del incumplimiento involuntario de las nuevas obligaciones previstas, y que durante este año proporcionará asesoría y facilidades administrativas a Pemex para el debido cumplimiento de sus nuevas obligaciones fiscales.

Por lo tanto, se ha diseñado un sistema muy novedoso, sui géneris, para la transición de un sistema basado en el cobro de los ingresos a otro más directamente relacionado con los resultados de la operación, para conocer con detalle los costos de operación de cada uno de los organismos, lo que propiciará lograr los objetivos de eficiencia y de productividad.

Es de esperarse que la experiencia obtenida en este año en que coexistieran dos sistemas paralelos, el tradicional y el nuevo, permita que en los años subsecuentes se derogue el sistema tradicional, quedando en vigor únicamente el que ahora se está implantando.

Los comentarios hasta aquí formulados demuestran que la actualización legislativa de México implica no sólo el manejo de una técnica jurídica sino una concepción global integradora basada en el Plan Nacional de Desarrollo, cuyos objetivos se están logrando con la estrategia general de modernización del país.

La nueva y creativa forma adoptada por Pemex y sus organismos públicos descentralizados subsidiarios requería también un nuevo sistema fiscal y una nueva organización contable y administrativa que ya se ha puesto en marcha para garantizar el cumplimiento del mandato

constitucional de ejercer cabalmente la soberanía nacional sobre los recursos petroleros de México.