

IMPUESTOS Y FINANZAS PETROLERAS

David Ibarra
13 de junio de 2008

Introducción

Tres son los problemas centrales que entorpecen el desenvolvimiento de PEMEX. Uno, es la ausencia de una estrategia energética de largo plazo, como parte medular de las políticas de desarrollo y de seguridad nacionales. Aquí no cabe pasar por alto que el petróleo y la disponibilidad de otros energéticos, constituyen la principal ventaja comparativa del país en su inserción comercial y productiva con los mercados internacionales y, a la vez, el eje de la seguridad económica nacional.

En íntima relación con lo anterior, se encuentra la descoordinación de políticas dentro del sector energético y, en particular, entre las dos empresas más importantes del sector público: Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad. En esta última materia, no sólo es que se ha dado preferencia a la cogeneración con el sector privado, retrasando los proyectos con el sector petrolero acrecentando los costos y las capacidades ociosas. Aún más importante sería el abaratamiento potencial de los precios de la energía derivados de la asociación de las refinerías con las plantas de generación eléctrica sobre todo cuando se planean en nuevas instalaciones. Así podrían reducirse sensiblemente costos y precios de los energéticos a la industria, tanto como atemperar las enormes importaciones de gas y gasolinas.¹

¹ Véanse Ocampo, J. (2006), *Pemex: mitos, realidades, testimonios y propuestas*, UACM, México; Rodríguez, N. (2004), *Petróleo crudo: su refinación, sus productos y el medio ambiente*, PEMEX, México.

El tercer problema, el más agudo --del que se han derivado otras muchas dificultades--, se refiere a la exacción indiscriminada de los ingresos petroleros para sanear desequilibrios crónicos en las finanzas públicas. Las presiones en ascenso del gasto público se han satisfecho poco con impuestos y mucho con las rentas petroleras. Esa transferencia de recursos se ha llevado al extremo de hacer casi desaparecer el patrimonio contable de PEMEX, comprimir más de lo razonable su gasto, debilitar su personal técnico y sus capacidades de concebir, diseñar y administrar proyectos de formación de capital. Brasil, por ejemplo, gasta más de diez veces el presupuesto del Instituto Mexicano del Petróleo en investigación y desarrollo de sus recursos petroleros.

En 1995 el patrimonio consolidado de PEMEX ascendía a 83 miles de millones de pesos de 1993 para casi desaparecer en 2006. Como resultado, el endeudamiento se dispara casi diez veces y la inversión, con ser escasa, descansa en 89% en el costoso endeudamiento de Pidiregas.

La situación anterior se explica en función de las transferencias al fisco que exceden al total de las utilidades antes de impuestos hasta poner a PEMEX en números rojos. En el periodo 1995 a 2006, por esa vía, se transfirieron más de 3 millones de millones de pesos, esto es, cifra equivalente a más del 8% del producto interno bruto en promedio anual. Se trata de cifras que casi duplican el aporte al Impuesto sobre la Renta de todas las empresas y personas del país (4.5% del propio producto por año).

La absorción masiva de las rentas petroleras, ha dejado a PEMEX en la imposibilidad de gastar apropiadamente en la localización y el desarrollo de campos petroleros, en la reconstitución razonable de reservas, en emprender la construcción de nuevas refinerías o en impulsar la petroquímica. Así se procura

una economía de impuestos bajos, en vez de una economía de energéticos comparativamente baratos, proceso que afortunada o desafortunadamente poco a poco ha dejado de ser sostenible hasta hacerse crítico..

Hay, sin embargo, márgenes suficientes de maniobra para recapitalizar financieramente a PEMEX en el periodo de transición de la recuperación de sus capacidades productivas. Los excedentes petroleros, los recursos del Fondo de Estabilización de la Renta Petrolera, los enormes superávits primarios de PEMEX --que junto a las reservas del Banco de México se mantienen ociosos--, constituyen otras tantas fuentes de recursos susceptibles de utilizarse en intensificar los trabajos de investigación y desarrollo de nuevos yacimientos, en ensanchar la capacidad de refinación o de la oferta de productos petroquímicos.

La propuesta de reforma a los derechos petroleros

El régimen impositivo de PEMEX se desglosa en dos grandes apartados: el sistema de derechos y el pago de tributos de diversos géneros (IEPS, IVA, etc.) Las cifras recopiladas por el Banco de México para 2007, indican que los derechos ascendieron al 5.2% del producto y el resto de las obligaciones fiscales al 3.8% hasta integrar un total de 9%. Además, PEMEX es retenedor de imposiciones a terceros que representan 2.8% del mismo producto.

La reciente propuesta de cambio al régimen impositivo de PEMEX, contenida en la iniciativa de decreto que reforma y adiciona disposiciones de la Ley Federal de Derechos, sólo plantea retoques menores al sistema jurídico anterior. Contra toda esperanza de cambio, en la misma exposición de motivos se considera que el régimen de tributación “posee una estructura conveniente y por ello se debe conservar, puesto que ha permitido una recaudación acorde con las expectativas planteadas en su implementación.”

En tal virtud, sólo se propone establecer un régimen fiscal diferenciado y, por eso, más complejo. Los proyectos de desarrollo en aguas profundas o en el paleocanal de Chicontepec, recibirían estímulos a la inversión en exploración y desarrollo consistentes en una tributación benigna. La razón que se aduce para justificar el tratamiento fiscal preferencial son los mayores costos y complejidades del desarrollo de las explotaciones en esas zonas. Con el mismo criterio, se otorgan mayores privilegios a los trabajos en aguas profundas que a los de Chicontepec.

Acaso la ventaja única de la propuesta impositiva, sea el de que afloja un poco el ahogo fiscal a que ha estado sometido PEMEX durante demasiados años. Más concretamente ajusta parcialmente la tributación a la realidad del aumento de inversiones y costos de desarrollo de yacimientos que ocasionarían pérdidas a PEMEX con el régimen de tributos vigentes. Con todo, habría sido más simple y nítido reducir los derechos aplicables en un porcentaje equivalente a la reducción de la tributación en los programas de aguas profundas y de Chicontepec, en lugar de crear tres regímenes impositivos diferentes.

Además, se incurre en el error político de separar el tratamiento impositivo general por otro más suave a esos yacimientos, donde aparentemente residen las mayores tentaciones privatizadoras o de formación de alianzas asociativas con empresas extranjeras. Los enfoques y los incentivos señalados confirman la prelación inferior que se otorga a la exploración y desarrollo de yacimientos en tierra y aguas someras. Según PEMEX y la SENER, ahí se encuentra casi la totalidad de las reservas conocidas (probadas, probables y posibles) que son, además, las más simples, menos costosas de explotar e

incorporar.² A mayor abundamiento los hallazgos en aguas profundas los sitúan en la categoría de lo más incierto, a menos que haya información geológica confidencial. A su vez, las importantes reservas de Chicontepec (42% del total de probadas, probables y posibles), están sujetas a serios problemas de recuperación y podrían causar severos daños ecológicos en esa región.

Al propio tiempo, la iniciativa confunde los procedimientos de toma de decisiones en un organismo estatal respecto a los de una empresa privada. El primero ha de ajustar su comportamiento fielmente, sin incentivos, a las prelacións superiores del Estado; la segunda, acaso necesita de estímulos para acomodar su conducta a estrategias públicas que pudiesen contravenir en algún grado el objetivo de la maximización de utilidades.

En materia de derechos, PEMEX paga, como se dijo, entre el 5% y el 6% del producto interno bruto en una maraña de partidas que mantiene sin mayor alteración la iniciativa de 2008. No hay simplificación a los vericuetos del sistema tributario de PEMEX, al contrario, se añaden nuevas complicaciones. Veamos con mayor detenimiento el régimen general de derechos, todavía vigente.

(1) Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos del 71.5% sobre el valor del petróleo crudo y el gas extraídos, menos las deducciones admitidas en ley;

² Véase SENER (2008), *Diagnóstico: situación de PEMEX*, SENER, México, p. 47. De otro lado, de acuerdo con cifras de PEMEX (Reservas de Hidrocarburos al 31 de diciembre de 2007), los descubrimientos de reservas probadas de 2007 ascendieron a 183 MMbpce, las probables a 675 MMbpce y las posibles a 1053 MMbpce. De las probables, sólo el 7% corresponde a aguas profundas y de las posibles apenas el 13%. Más aún, de los 14.7 MMMbpce de reservas probadas, el 32% se encuentra en yacimientos que requieren de obras de infraestructura para ser aprovechables, todos situados en aguas someras y tierra.

(2) Derecho Extraordinario sobre la Exportación de Petróleo Crudo a razón del 13.1% del volumen vendido en el exterior multiplicado por la diferencia entre el precio ponderado del barril y el precio considerado en la estimación de la Ley de Ingresos de la Federación de cada año;

(3) Derecho para la Investigación Científica y Tecnológica en Materia de Energía con una tasa del 0.65% del valor del petróleo crudo y del gas extraído en el año. La distribución de las recaudaciones de este último derecho resulta en extremo complicada (el 63% va al Fondo Sectorial de Conacyt-Secretaría de Energía-Hidrocarburos; el 2% a la formación de recursos humanos en petróleo; el 15% al Fondo de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico del Instituto Mexicano del Petróleo y, el 20% al financiamiento de proyectos de investigación y aplicación de innovaciones);

(4) Derecho para la Fiscalización Petrolera a razón del 0.003% del valor del petróleo crudo y del gas extraídos en el año que se destinará al financiamiento de la Auditoría Superior de la Federación; a lo que se añaden 0.50% de dólar por cada millar de pies cúbicos de gas natural no asociado, adicional al volumen extraído en 2006; (5) el Derecho sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros cuando el precio promedio del barril de crudo exportado exceda de los 22 dólares conforme a una tabla progresiva.

A esa larga lista de obligaciones tributarias, se quieren añadir otras. La iniciativa de reforma crea nuevos derechos y se establecen regímenes especiales, como se indicó, para los yacimientos localizados en el paleocanal de Chicontepec y en aguas profundas. En efecto, por el caso particular de esos yacimientos se crea un (6) Derecho sobre la Extracción de Hidrocarburos –en sustitución parcial del Derecho para el Fondo de Estabilización Petrolera--. Al propio tiempo, se

establece un (7) segundo derecho de fiscalización, esta vez en beneficio del Servicio de Administración Tributaria.

(8) El Régimen Especial sobre Hidrocarburos aplicable a Chicontepec estipula un Derecho del 71.5% aplicable a la Extracción de Crudos, idéntico al del régimen general. Pero se admiten mayores deducciones que amparan gastos en la recuperación mejorada y en pruebas para inducir a PEMEX a iniciarse e invertir en tecnologías que acrecienten la recuperación del crudo, así como curiosamente, compensar los costos, gastos e inversiones que efectúen terceros a nombre del propio PEMEX. Asimismo, el tope de las deducciones admisibles se eleva de 6.5 a 10 dólares por barril.

(9) El Derecho Especial sobre Hidrocarburos en Campos de Aguas Profundas es todavía más suave. En vez de la tasa general del 71.5%, esta última sería el porcentaje tope que fluctuaría hacia abajo hasta el 60% del valor de los productos extraídos. El monto de las deducciones se eleva a 15 dólares por barril o al 35% del valor del crudo y gas obtenidos. Además, si los gastos exceden dichos límites, el remanente podría amortizarse en los diez años siguientes.

PEMEX está obligado a presentar declaraciones anuales y cubrir anticipos --que varían de cada mes a cada trimestre-- y a conciliarlos entre sí y con la Secretaría de Hacienda. Además, habrá de llevar registros de costos y gastos de exploración y explotación por cada campo de extracción de petróleo crudo y gas natural y por cada uno de los tres regímenes tributarios que enviará a la Cámara de Diputados, junto con información complementaria y de soporte.

Como se ve, el sistema impositivo de PEMEX le obliga a sobrellevar la ampliación de una enorme carga burocrática que se añade al hecho de tener que

preparar un registro doble de transacciones: el que corresponde a la contabilidad del presupuesto gubernamental y el propio de una empresa productiva.

En términos sustantivos, cabe subrayar que la recaudación de impuestos o derechos con fines específicos es técnica fiscal criticable por cuanto trastoca la normalidad financiera de las instituciones supuestamente beneficiarias. En efecto, se hace depender su ingreso o gasto de un hecho aleatorio --los precios del petróleo-- y no del apego a prelación presupuestarias rigurosas convalidadas por el Poder Legislativo. Precisamente en esas circunstancias se sitúan programas importantes, como los de investigación e innovación petrolera, la auditoría en el uso de fondos y recursos o las participaciones de las entidades federativas. Al propio tiempo se rigidiza la estructura del gasto, al crear partidas que se repiten año con año con independencia de las prelaaciones cambiantes que ha de satisfacer el presupuesto anual. Ese mismo proceder multiplica el número de instituciones y actores que participan en el reparto de las rentas petroleras, creando una densa red de intereses económicos y políticos contrarios a la modernización y aun a la simplificación del sistema impositivo de PEMEX. En consecuencia, el gasto público resulta inflexibilizado ex-ante en multitud de asignaciones específicas, situación que paradójicamente obliga a ensanchar la discrecionalidad de las autoridades hacendarias para asignar recursos a necesidades imprevistas en las áreas de su responsabilidad --estabilidad presupuestal--, relegando a segundo término las prelaaciones del Legislativo, de las entidades federativas o de las empresas públicas. Así se explica el agotamiento de los excedentes petroleros del año pasado y del año en curso, antes de que las entidades federativas recibiesen beneficios.

Por eso conviene examinar el concepto de excedentes petroleros y su distribución conforme a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad

Hacendaria. En ese ordenamiento se califica de excedentes petroleros los ingresos que resulten de la diferencia entre el volumen extraído multiplicado por el precio real observado en el año con respecto al mismo volumen multiplicado por el precio de referencia establecido ex-ante por el Congreso de la Unión. El cálculo es formalmente independiente de la evolución de los costos y utilidades reales de PEMEX.

Las prelações en el reparto de los excedentes atienden primordialmente a resguardar exigencias macroeconómicas del Gobierno Federal (compensar gastos no programables y algunos programables superiores a lo presupuestado), costos financieros, intereses, pérdidas cambiarias, adeudos de ejercicios anteriores, desastres naturales, ampliación de derechos con asignación específica, subsidio a la CFE, etc. Si después de esas aplicaciones quedase algún remanente, éste se llevará en proporciones cambiantes al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas y a sus programas de infraestructura, al Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de PEMEX y al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros. Este último Fondo se estableció en el año 2000, siguiendo una recomendación de la OCDE para compensar las fluctuaciones en las cotizaciones internacionales del crudo y el gas en la solvencia fiscal del Gobierno Federal. Se trata de un mecanismo también macroeconómico y aparentemente contracíclico --que pierde muchas de sus virtudes dada la estabilización a niveles altos de los precios-- más que un expediente para alentar la canalización de flujos frescos de inversión a PEMEX. El orden de prioridades indicado en la aplicación de los excedentes, explica que el Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros, no obstante los enormes aumentos de los precios e ingresos petroleros, sólo haya acumulado 57.3 miles de millones de pesos a fines de 2007.

Hacia un esbozo constructivo

Cambiar el régimen impositivo de Petróleos Mexicanos debiera revestir prioridad nacional por cuanto el país no puede quebrar a su empresa más importante, ni el fisco prescindir de los aportes petroleros. Por eso habría que blindar a PEMEX de tentaciones tributarias desbordadas que ya lo han empobrecido más allá de lo razonable. El primer paso consistiría en dotarlo de autonomía empresarial de gestión, desincorporarlo del Presupuesto Federal y liberarlo de restricciones macroeconómicas innecesarias, sean nacionales e internacionales que inhiben su funcionamiento normal y su competitividad.

En consonancia, habría que transformar de raíz el sistema impositivo actual, complicado, poco transparente y expoliatorio. El sentido del cambio probablemente debiera enderezarse a incorporar a PEMEX, como a cualquier otra empresa al régimen general del Impuesto sobre la Renta. A ello se añadiría un sistema de regalías, semejante al que cubren normalmente las empresas petroleras en los mercados mundiales. Si los ingresos excediesen los costos operativos y los tributos anteriores, el Estado podría demandar dividendos hasta donde lo permitan las utilidades generadas. Así se construiría un primer blindaje contra las prácticas fiscales expoliatorias. No sería, sin embargo, enteramente suficiente. Habría que adosarle un programa multianual de inversiones aprobado por el Poder Legislativo a fin de asegurar la capitalización modernizadora y la optimización de las cadenas de valor agregado de PEMEX.

También habría que dar solución a dos problemas adicionales. El primero está asociado al reparto de utilidades a empleados y trabajadores. Aquí habría que establecer excepciones razonables en la ley, así como negociarlas con el sindicato, junto con el fondeo de los enormes pasivos laborales. El segundo, tiene

relación con las participaciones de las entidades federativas en la bolsa fiscal y, en particular, en la distribución de los excedentes petroleros.

Dados los bajos ritmos de crecimiento de la economía nacional y la pequeñísima carga tributaria, el reparto vía participaciones coloca a los gobiernos estatales en situación crónica de insuficiencia de ingresos. La solución estructural de largo plazo, a este dilema no es otra que la instrumentación de una reforma fiscal de fondo que no parece estar en el horizonte de los proyectos gubernamentales. En consecuencia, habría que aliviar las penurias estatales, desbrozando y clarificando jurídicamente la distribución de los excedentes petroleros.

En primer término, los excedentes petroleros debieran estar acotados a costos y utilidades proyectadas de PEMEX, cuestión de importancia medular dada las claras tendencias al aumento de los gastos de extracción y la descapitalización acumulativa de la empresa. En segundo término la distribución de esos fondos debiera simplificarse y asignarse a tres grandes objetivos: financiar la inversión de PEMEX, hacer otro tanto con los programas de formación de capital de las entidades federativas y, alimentar el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros. Cualquier otra desviación presupuestal o macroeconómica, la podría resolver la Secretaría de Hacienda usando las cláusulas de escape o de emergencia de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, o bien, mediante el planteamiento de acciones legislativas concretas. De esa manera, se acotarían las funciones discrecionales del fisco para cubrir erogaciones no presupuestadas ni legisladas, como el subsidio proyectado de 200 mil millones de pesos a la gasolina.

Conclusiones

Desafortunadamente, no parecen ir dirigidas a esos propósitos las iniciativas del Poder Ejecutivo. En efecto, aparte de problemas de constitucionalidad, la propuesta en materia de derechos no aborda acciones que aligeren los impuestos y los controles macroeconómicos excesivos sobre PEMEX, apenas sugiere medidas menores de flexibilización del gasto y no indica cómo habrá de reconstituirse el patrimonio de PEMEX o sanearse sus enormes pasivos laborales, pese a disponerse de amplios márgenes financieros de maniobra.

En suma, en el mejor de los casos, la iniciativa de reforma al régimen de derechos de PEMEX, tiene el mérito de atenuar moderadamente el ahogo fiscal al que se le tiene sometido, pero no avanza, retrocede, en suprimir la dependencia extrema del poder hacendario, en simplificar el barroco sistema impositivo y en eliminar la trama de intereses creados opuestos al cambio; por lo demás, no establece el blindaje financiero para evitar que se siga expoliando a la principal empresa mexicana.