

El fisco y Petróleos Mexicanos: *yo te amo, yo tampoco**

*Fluvio C. Ruiz Alarcón***

Finalmente, en el más reciente periodo extraordinario de sesiones, el Congreso de la Unión aprobó una serie de reformas al capítulo XII de la Ley Federal de Derechos, las cuales delinearán lo que coloquialmente se ha dado en denominar “nuevo régimen fiscal de Pemex”. Al momento de escribir estas líneas, el presidente de la república aún no enviaba las reformas al *Diario Oficial de la Federación* para su publicación. Más adelante plantearé los motivos que esgrimen sobre todo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como la Conferencia Nacional de Gobernadores, para cuestionar los cambios aprobados por abrumadora mayoría en el Congreso.

Vale la pena señalar que en el mencionado periodo extraordinario se aprobó sin modificaciones la minuta enviada por el Senado de la República, la cual introdujo modificaciones significativas al dictamen

* Texto preparado para su publicación en la revista *Coyuntura*, órgano de difusión del Instituto de Estudios de la Revolución Democrática.

** Asesor del Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

original aprobado en octubre de 2004, prácticamente por unanimidad (sólo dos abstenciones) en la Cámara de Diputados. El cambio fundamental realizado por los senadores al dictamen aprobado por los diputados fue la eliminación del derecho sobre la extracción de hidrocarburos (DEH), el cual se calculaba sobre la base de los **ingresos** de Pemex. De tal suerte, este derecho era el de mayor impacto fiscal para la paraestatal y se constituía como el mecanismo jurídico de transferencia de la renta petrolera a la nación. Con el nuevo esquema, la renta petrolera será transferida a partir del derecho ordinario sobre hidrocarburos, para cuyo cálculo se establece una tasa impositiva más elevada que al DEH, pero sobre la base de las utilidades de operación, es decir, descontando de los ingresos los costos de producción.

Esta modalidad de transferencia de la renta aprobada por los senadores, tiene el inconveniente de entreabrir la puerta para introducir la asimetría de información como un factor importante de la relación entre Pemex y el fisco. La complejidad misma del cálculo y el de todas formas pesado fardo fiscal que seguirá cargando Pemex pueden traer consigo la tentación de un manejo opaco o distorsionado de la información sobre costos de producción. De ahí que desde nuestra perspectiva hubiera sido preferible mantener un esquema en el que por un lado se transfiriera la renta y por el otro se gravaran las utilidades por la explotación del petróleo.

En todo caso, el objetivo compartido por diputados y senadores al impulsar la reforma, fue dar un primer paso para restituirle a Pemex su vocación industrial, aliviando en algo una pesada carga fiscal que, con el régimen vigente hasta este año, representa 104 por ciento de su flujo neto de efectivo. De mantenerse la situación actual, sería imposible tanto incrementar las reservas petroleras como obtener la autosuficiencia en la producción de refinados y petroquímicos. De hecho, aun con las reformas aprobadas, la carga fiscal que soportará Pemex seguirá siendo superior a la de otras empresas públicas como la venezolana PDVSA, la noruega Statoil o la argelina Sonatrach.

Ahora bien, ante la amenaza que para el nuevo régimen fiscal de Pemex significaba el abierto activismo de la Secretaría de Hacienda para impedir su aprobación, las presiones de muchos gobernadores sobre un buen número de diputados por el miedo de no recibir recursos generados por la industria petrolera en la extraordinaria cuantía

que lo harán en 2005 y la reticencia misma de los senadores a modificar la minuta aprobada por ellos en abril, los diputados se vieron orillados a aprobar, tal cual, lo hecho en la Cámara de Senadores. Al hacerlo, se obtuvo el acuerdo en principio de analizar en conjunto, diputados y senadores, a partir de septiembre, una serie de posibles modificaciones tendientes a mejorar las reformas hechas a la Ley Federal de Derechos.

El esquema del nuevo régimen

La estructura global del nuevo régimen fiscal de Petróleos Mexicanos implica que el pago de los derechos se aplica a la explotación del petróleo, mientras que los impuestos sirven para gravar las otras actividades, conforme a lo que a continuación se expone:

a) Pemex-Exploración y Producción. Petróleos Mexicanos-Exploración y Producción estará obligada a pagar los siguientes derechos:

Derecho ordinario sobre hidrocarburos. Como señalamos antes, es el de mayor importancia económica por su monto. La base gravable se calcula deduciendo de los ingresos totales de Pemex-Exploración y Producción:

1. Lo pagado por concepto de los otros derechos y aportaciones que se detallan más adelante.
2. La inversión realizada en exploración, recuperación secundaria y mantenimiento no capitalizable, así como un porcentaje que oscila entre cinco y 20 por ciento de la inversión hecha en otras actividades sustantivas de la empresa.
3. Los costos de producción hasta un máximo de 6.5 dólares por barril de crudo y de 2.7 dólares por millar de pies cúbicos de gas natural. Estos topes serán revisables anualmente después del quinto año de aplicación del nuevo régimen fiscal.

Durante los próximos cuatro años, a la base gravable resultante se le aplicará una tasa impositiva variable en función del precio observado de la mezcla mexicana de exportación; y a partir de 2010 esta tasa se fija en 79 por ciento.

Derecho sobre hidrocarburos para el Fondo de Estabilización. Pemex-Exploración y Producción pagará este derecho cuando el

precio del petróleo de exportación supere los 22 dólares por barril, conforme a una tasa creciente en un punto porcentual por cada dólar por encima del “piso” de 22 dólares, hasta un máximo de 10 por ciento, calculada sobre el valor total de la producción petrolera. Dados los altos precios actuales del petróleo, este derecho se convierte *de facto* en un impuesto adicional de al menos 45 000 millones de pesos para 2006, que se destinarán al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros.

Derecho extraordinario sobre la exportación de petróleo crudo. Es un equivalente a lo que hoy conocemos coloquialmente como *excedentes petroleros*. Este derecho será pagado por Pemex-Exploración y Producción cuando el precio de la mezcla mexicana de exportación supere el valor estimado en la Ley de Ingresos. Se calculará aplicando una tasa de 13.1 por ciento a la diferencia entre el valor observado y el estimado de la exportación de petróleo crudo. La totalidad de este derecho se destinará al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas.

Aportaciones. Adicionalmente, Pemex-Exploración y Producción hará una aportación equivalente a 0.05 por ciento del valor de los hidrocarburos extraídos, para apoyar las labores de investigación científica y tecnológica del Instituto Mexicano del Petróleo, y de 0.003 por ciento del mismo valor para soportar las actividades de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación.

b) Las otras subsidiarias de Pemex. Por su parte, Pemex-Refinación, Pemex-Petroquímica y Pemex-Gas y Petroquímica Básica estarán sujetas al impuesto sobre rendimientos petroleros, que se calculará aplicando una tasa de 35 por ciento a las utilidades de dichos organismos subsidiarios. Si bien en la actualidad estas empresas son deficitarias, uno de los resultados esperados del cambio en el régimen fiscal, derivado del hecho de haberlas “sacado” del régimen fiscal general de Pemex, es que en el mediano plazo puedan empezar a generar utilidades y, por ende, a enterar el impuesto correspondiente. Un efecto inmediato, por otra parte, es que el cálculo de rentabilidad de los proyectos en estas actividades que transforman y dan valor agregado a los hidrocarburos, se podrá hacer sobre una base mucho más favorable que con el régimen vigente, lo que sin duda facilitará su impulso y recuperación.

El nuevo régimen fiscal de Pemex no afecta las participaciones de las entidades federativas

En diversos medios, personeros de los gobiernos estatales y de la Secretaría de Hacienda han circulado la versión de que el cambio en el régimen fiscal de Petróleos Mexicanos acarreará consigo una muy sensible disminución de las participaciones federales que reciben las 32 entidades federativas. Al respecto, caben las siguientes precisiones:

- En efecto, como se ha manejado públicamente, con el nuevo régimen fiscal, Petróleos Mexicanos aportará al fisco en 2006 alrededor de 25 000 millones de pesos menos de lo que hubiera aportado con el régimen vigente **en un escenario de precios de 27 dólares por barril de la mezcla mexicana de exportación**. Esta cantidad representa siete por ciento de lo que enteraría Pemex en ese caso y sólo 2.5 por ciento de la recaudación federal total. Además, en el periodo enero-junio de 2005, nuestro petróleo de exportación tuvo un precio promedio de 37.91 dólares. Las cotizaciones de las últimas semanas hacen prever que el precio promedio al final del año será aún mayor y se mantendrá en un nivel similar el año próximo, por lo que la recaudación efectiva en 2006 será muy superior a la estimada en las proyecciones de la Secretaría de Hacienda.
- Con el régimen vigente y el mismo escenario de 27 dólares por barril de crudo, los recursos fiscales destinados a entidades federativas y municipios, **generados por la actividad petrolera**, se elevarían en 2006 a 67 600 millones de pesos. Estos mismos recursos, con el nuevo esquema fiscal de Pemex, se elevarán a 68 900 millones de pesos. Esto significa un incremento de unos 1 300 millones de pesos. Es decir que, si bien los ingresos fiscales petroleros totales disminuirán, éstos se repartirán de mejor forma a las entidades federativas, en detrimento ciertamente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo que tal vez explique el activismo mostrado por esta dependencia contra la aprobación de la reforma fiscal petrolera.
- El incremento de los recursos petroleros destinados a las entidades federativas se explica porque el porcentaje del derecho ordinario sobre hidrocarburos (DOH) que se considera como recaudación federal participable se incrementa conforme

- aumenta el precio de la mezcla mexicana de exportación a partir de un “piso” de 20 dólares por barril. Además, se crea el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas con 13.1 por ciento del valor de la exportación petrolera que exceda a lo estimado en la Ley de Ingresos. Esto garantiza a las entidades un ingreso que hoy está sujeto a la incertidumbre de una negociación anual. Por último, los municipios donde se extrae y se comercia con el petróleo, se verán beneficiados con una tasa creciente de recursos calculados sobre nueve por ciento del DOH.
- El establecimiento de un porcentaje creciente del DOH como recaudación federal participable, correlacionado con el aumento en el precio del crudo mexicano de exportación tiene tales efectos que, en un escenario nada descabellado de un valor promedio de 35 dólares por barril de la mezcla mexicana para 2006, implicaría que entidades y municipios recibieran un total de 97 700 millones de pesos contra los 88 300 millones de pesos que recibirían con el actual régimen fiscal de Pemex. Más aún, conforme a la reforma aprobada, el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros recibiría en ese escenario más de 44 000 millones de pesos por lo que puede establecerse una regulación que permita que una parte sirva como “colchón” adicional a las finanzas públicas y que se elimine así la discrecionalidad con que en la práctica ha sido manejado el Fondo hasta la fecha.

Lo que faltó en la reforma

Ya advertíamos al inicio que, en virtud del proceso parlamentario y del contexto político en el que se discutió la minuta aprobada por el Senado, los diputados de la Comisión de Energía optaron por impulsar la aprobación, tal cual, de los cambios introducidos en la Cámara de Senadores a la minuta aprobada en octubre de 2004 en la Cámara de Diputados, con objeto de no poner en riesgo la entrada en vigor de un régimen fiscal menos agobiante para Pemex. Sin embargo, debemos señalar que, a nuestro juicio y amén de ciertas inconsistencias técnicas que deberán subsanarse para hacer plenamente operativo lo aprobado, en breve la fracción parlamentaria del PRD en

la Cámara de Diputados deberá buscar consensuar con los senadores los cambios siguientes:

- ⌚ Establecer una tasa impositiva diferenciada para el gas natural, con el fin de incentivar la exploración y explotación de este hidrocarburo que hoy se importa en forma creciente. En contrapartida se propone eliminar o disminuir la exención sobre dos por ciento del gas que se quema en la atmósfera.
- ⌚ Abrir la posibilidad para que, con la aprobación del Congreso, la Secretaría de Hacienda establezca esquemas fiscales que hagan rentable el desarrollo de proyectos en lugares con características geológicas tales que hacen muy costosa su explotación (aguas profundas, el proyecto Chicontepec, etcétera).
- ⌚ Introducir la obligación del Ejecutivo Federal de proponer las reglas de operación de los fondos contenidos en la reforma aprobada. Asimismo, se debe crear el derecho para el Fondo de Investigación Científica y Tecnológica en materia de Energía, pues, tal y como está redactado en la Ley, no está clara la forma en que Pemex hará su aportación en este rubro. Además, se debe ampliar sustancialmente el monto para este efecto e incluir al Instituto de Investigaciones Eléctricas y al Nacional de Investigaciones Nucleares.
- ⌚ Establecer un *candado* para que los beneficios que obtenga Pemex con este nuevo régimen fiscal, no le sean anulados mediante el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.
- ⌚ Revisar la pertinencia de que, en lugar de que Pemex lleve una contabilidad por campo, lo haga por proyecto; lo que, además de reducir la arbitrariedad en la consideración de los costos asociados a la infraestructura compartida, puede servir de base para la toma de decisiones estratégicas.
- ⌚ Precisar que las plataformas de producción aprobadas anualmente por el Congreso, deberán ser congruentes con el objetivo de lograr la máxima recuperación de hidrocarburos de los yacimientos y garantizar una tasa creciente de reposición de reservas.

Como se ve, aún quedaron aspectos importantes por afinar en el nuevo régimen fiscal de Pemex, pero una cosa es cierta: si no se le daba un respiro a Petróleos Mexicanos, cualquier proyección de recaudación era una mera ficción contable. Sin capacidad de invertir

en sus actividades sustantivas, con el principal yacimiento del país (Cantarell, que produce 80 por ciento del crudo) a punto de iniciar su fase de declinación y con una importación creciente de gasolina y gas natural, la sustentabilidad de la reproducción de la renta petrolera y con ello buena parte de la capacidad de desarrollo de las generaciones futuras de mexicanos estarían siendo sacrificadas en el altar de un simplismo cortoplacista que busca esconderse bajo la máscara de cierta concepción de federalismo fiscal.

Escenarios de recaudación con el nuevo régimen fiscal de Pemex para el año 2006

Premisas								
Producción promedio diaria de petróleo (miles de barriles)	3 578							
Exportación promedio diaria (miles de barriles)	2 032							
Precio estimado del petróleo en la Ley de Ingresos (dólares/barril)	27.00							
Tipo de cambio (pesos / dólar)	11.65							
Comparativo de recaudaciones fiscales								
<i>Precio real de la mezcla de exportación (dólares / barril)</i>	27.00	28.00	29.00	30.00	31.00	32.00	35.00	37.91
Recaudación total con el régimen vigente, red (mmdp)	341.4	354.2	367.0	379.8	396.8	413.9	447.7	485.0
Recaudación total con la reforma aprobada, NRF (mmdp)	316.4	322.3	338.5	354.7	372.9	391.1	430.2	472.0
Diferencia (mmdp)	25.1	31.9	28.5	25.0	23.9	22.8	17.5	13.0
Diferencia relativa (%)	7.3	9.0	7.8	6.6	6.0	5.5	3.9	2.7
Participación a entidades y municipios								
<i>Precio real de la mezcla de exportación (dólares / barril)</i>	27.00	28.00	29.00	30.00	31.00	32.00	35.00	37.91
Participación con la red (mmdp)	67.6	70.3	72.9	75.6	78.5	81.4	88.3	95.5
Participación con el NRF (mmdp)	68.9	70.5	74.9	78.1	81.5	87.4	97.7	108.4
Diferencia (mmdp)	1.3	0.2	1.9	2.5	3.0	5.9	9.4	12.9
Diferencia relativa (%)	1.9	0.3	2.6	3.3	3.9	7.3	10.7	13.5
Disponibilidad neta de recursos petroleros para la SHCP (Recaudación total - participaciones a entidades y municipios)								
<i>Precio real de la mezcla de exportación (dólares / barril)</i>	27.00	28.00	29.00	30.00	31.00	32.00	35.00	37.91
Disponibilidad neta con la red (mmdp)	273.8	283.9	294.1	304.2	318.3	332.4	359.4	389.5
Disponibilidad neta con el NRF (mmdp)	247.4	251.8	263.6	276.7	291.3	303.7	332.5	363.6
Diferencia (mmdp)	26.4	32.2	30.4	27.5	27.0	28.7	26.9	25.8
Diferencia relativa (%)	9.63	11.33	10.35	9.05	8.48	8.65	7.48	6.63
Distribución de la recaudación con el nuevo régimen fiscal								
<i>Precio real de la mezcla de exportación (dólares / barril)</i>	27.00	28.00	29.00	30.00	31.00	32.00	35.00	37.91
Derecho ordinario sobre hidrocarburos (mdp)	295 561.0	296 423.3	307 292.0	317 921.4	330 118.2	342 075.7	376 618.4	413 977.1
Fondo de Estabilización (mdp)*	20 531.0	24 418.3	28 609.7	33 105.2	37 905.0	43 008.9	44 177.0	45 310.1
Derecho extraordinario sobre la exportación de petróleo (mdp)	0.0	1 131.4	2 262.9	3 394.3	4 525.8	5 657.2	9 051.5	12 344.0
Aportación al Instituto Mexicano del Petróleo (mdp)	258.1	267.7	277.3	286.9	297.6	308.3	332.6	358.5
Aportación a la Auditoría Superior de la Federación (mdp)	15.5	16.1	16.6	17.2	17.9	18.5	20.0	21.5
Total (mdp)	316 365.6	322 256.8	338 458.5	354 725.0	372 864.4	391 068.6	430 199.5	472 011.2

* DHFE-DEEP. El derecho extraordinario sobre la exportación de petróleo (DEEP) se acredita contra el derecho sobre hidrocarburos para el fondo de estabilización (DHFE)

mmdp: miles de millones de pesos

mdp: millones de pesos

Ejemplos de variación en las participaciones petroleras

	Participación al estado de Campeche							
<i>Precio real de la mezcla de exportación (dólares / barril)</i>	<i>27.00</i>	<i>28.00</i>	<i>29.00</i>	<i>30.00</i>	<i>31.00</i>	<i>32.00</i>	<i>35.00</i>	<i>37.91</i>
Participación con la red (mdp)	682.9	709.8	736.6	763.3	792.9	822.5	891.6	964.8
Participación con el NRF (mdp)	703.0	719.1	763.5	796.3	831.7	891.2	996.5	1 105.4
Diferencia (mdp)	20.1	9.3	27.0	33.0	38.8	68.7	104.8	140.6
Diferencia relativa (%)	2.9	1.3	3.7	4.3	4.9	8.4	11.8	14.6
	Participación al estado de Michoacán							
<i>Precio real de la mezcla de exportación (dólares / barril)</i>	<i>27.00</i>	<i>28.00</i>	<i>29.00</i>	<i>30.00</i>	<i>31.00</i>	<i>32.00</i>	<i>35.00</i>	<i>37.91</i>
Participación con la red (mdp)	1 933.8	2 009.9	2 085.7	2 161.4	2 245.2	2 329.0	2 524.8	2 731.9
Participación con el NRF (mdp)	1 950.5	1 995.0	2 118.4	2 209.3	2 307.6	2 472.7	2 764.7	3 067.0
Diferencia (mdp)	16.7	-14.9	32.7	47.9	62.4	143.7	239.9	335.1
Diferencia relativa (%)	0.9	-0.7	1.6	2.2	2.8	6.2	9.5	12.3
	Participación al estado de Yucatán							
<i>Precio real de la mezcla de exportación (dólares / barril)</i>	<i>27.00</i>	<i>28.00</i>	<i>29.00</i>	<i>30.00</i>	<i>31.00</i>	<i>32.00</i>	<i>35.00</i>	<i>37.91</i>
Participación con la red (mdp)	1 054.8	1 096.3	1 137.6	1 179.0	1 224.7	1 270.4	1 377.2	1 490.1
Participación con el NRF (mdp)	1 061.4	1 085.6	1 152.8	1 202.2	1 255.7	1 345.5	1 504.5	1 669.0
Diferencia (mdp)	6.6	-10.7	15.1	23.3	31.1	75.2	127.3	178.8
Diferencia relativa (%)	0.6	-1.0	1.3	2.0	2.5	5.9	9.2	12.0
	Participación al estado de Tabasco							
<i>Precio real de la mezcla de exportación (dólares / barril)</i>	<i>27.00</i>	<i>28.00</i>	<i>29.00</i>	<i>30.00</i>	<i>31.00</i>	<i>32.00</i>	<i>35.00</i>	<i>37.91</i>
Participación con la red (mdp)	3 854.1	4 005.8	4 156.8	4 307.7	4 474.7	4 641.7	5 032.0	5 444.7
Participación con el NRF (mdp)	3 997.6	4 088.8	4 341.6	4 527.9	4 729.3	5 067.6	5 666.2	6 285.7
Diferencia (mdp)	143.4	82.9	184.9	220.2	254.6	425.9	634.2	841.0
Diferencia relativa (%)	3.7	2.1	4.4	5.1	5.7	9.2	12.6	15.4
	Participación al estado de Oaxaca							
<i>Precio real de la mezcla de exportación (dólares / barril)</i>	<i>27.00</i>	<i>28.00</i>	<i>29.00</i>	<i>30.00</i>	<i>31.00</i>	<i>32.00</i>	<i>35.00</i>	<i>37.91</i>
Participación con la red (mdp)	1 670.1	1 735.9	1 801.3	1 866.7	1 939.0	2 011.4	2 180.5	2 359.4
Participación con el NRF (mdp)	1 723.1	1 762.4	1 871.4	1 951.7	2 038.5	2 184.3	2 442.3	2 709.4
Diferencia (mdp)	53.0	26.5	70.1	85.0	99.5	172.9	261.8	350.0
Diferencia relativa (%)	3.2	1.5	3.9	4.6	5.1	8.6	12.0	14.8
	Participación al estado de Veracruz							
<i>Precio real de la mezcla de exportación (dólares / barril)</i>	<i>27.00</i>	<i>28.00</i>	<i>29.00</i>	<i>30.00</i>	<i>31.00</i>	<i>32.00</i>	<i>35.00</i>	<i>37.91</i>
Participación con la red (mdp)	4 156.4	4 320.0	4 482.7	4 645.5	4 825.6	5 005.7	5 426.6	5 871.7
Participación con el NRF (mdp)	4 287.1	4 384.8	4 656.0	4 855.7	5 071.8	5 434.6	6 076.5	6 740.9
Diferencia (mdp)	130.7	64.9	173.3	210.2	246.2	428.9	649.9	869.1
Diferencia relativa (%)	3.1	1.5	3.9	4.5	5.1	8.6	12.0	14.8

mdp: millones de pesos