

International Finance Conference

Ponencia: “Algunas comentarios sobre las modificaciones al régimen fiscal de Pemex”.

Miguel Cruz Vásquez, Beatriz Pico González y Áurea Arellano Cruz

Objetivos:

- Conocer el régimen fiscal sobre el que tributa PEMEX.
- Identificar los aportes que tienen los ingresos petroleros en el presupuesto del sector público.
- Un nuevo régimen fiscal para PEMEX. Algunos de los que están por entrar en vigor.

Composición de los ingresos del Gobierno Federal

- Ingresos del Gobierno Federal
- Ingresos de los organismos y empresas públicas:
 - i. PEMEX
 - ii. Comisión Federal de Electricidad (CFE)
 - iii. Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)
 - iv. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)
 - v. Otras empresas de participación estatal.
- La importancia de los ingresos petroleros para el gobierno federal se manifiesta en que PEMEX aportó en 2007 la tercera parte (0.585 billones de pesos o 1.75% del PIB) del total de ingresos federales de 1.78 billones de pesos (5.7% del PIB).

Cuadro 1

Ingresos totales e ingresos petroleros del Gobierno Federal 2008

CONCEPTO	Millones de pesos	Como % del total
INGRESO TOTAL DEL GOBIERNO FEDERAL	1,785,787.10	100
INGRESOS PETROLEROS DEL GOBIERNO FEDERAL	585,612.70	33
Derechos a los hidrocarburos	503,567.80	86
Ordinario	435,412.60	74
Fondo de estabilización	63,465.00	11
Extraordinario sobre exportación de petróleo crudo	3,573.80	0.6
Para la investigación científica y tecnológica en materia de energía	1,092.60	0.2
Para la fiscalización petrolera	23.8	ns
Único sobre hidrocarburos	0	0
IVA Petrolero	61,962.00	10.58
IEPS		
Gasolina, diesel para combustión automotriz	12,348.30	2.11
Artículo 2o.-A, fracción II	3,959.40	0.68
Artículo 2o.-A, fracción II	8,388.90	1.43
Impuesto a los rendimientos petroleros	5,000.00	0.85
Impuesto a la importación de Pemex	2,734.60	0.47
ns: no significativo		

Fuente: Caballero Urdiales y Tello Macías (2008). Con datos de la SHCP y la Ley de Ingresos de la Federación 2008.

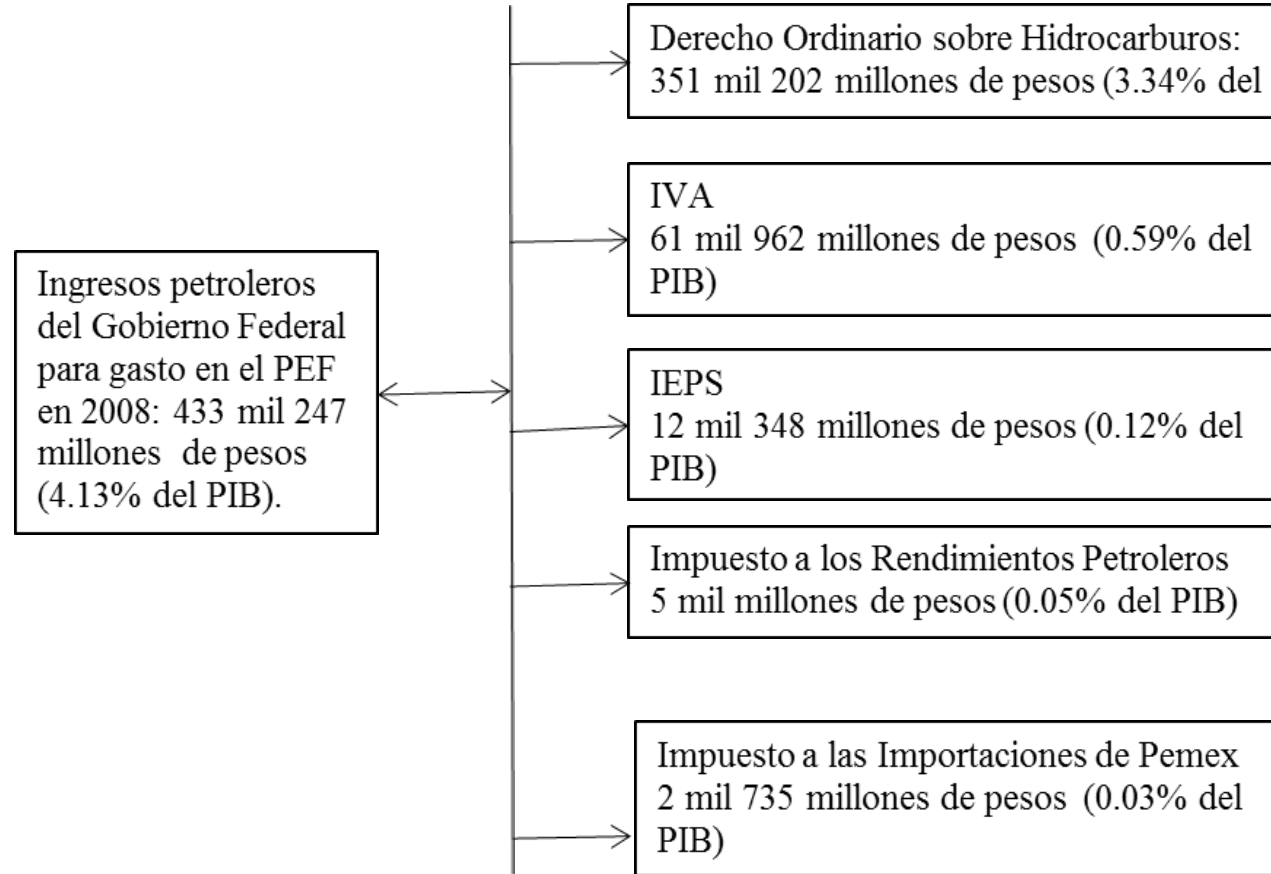
Destino de los ingresos petroleros del Gobierno Federal

- Para 2008 se tenía programado un total de ingresos petroleros de 585 mil 612 millones de pesos para el gobierno federal.
- De ellos, solamente 74% estuvieron disponibles para ser gastados en el marco del Presupuesto de Egresos de la Federación, dado que el restante 26% se destinó a los fondos de estabilización, para la exportación de petróleo, en apoyo a la ciencia y tecnología, para propósitos de fiscalización y para ser transferidos a los estados y municipios.

Cuadro 2		
Destino de los ingresos petroleros del Gobierno Federal de México 2008		
Concepto	Millones de pesos	Porcentaje del total
Total de Ingresos petroleros del Gobierno Federal	585,612.70	100
Distribución de Ingresos petroleros del Gobierno Federal por concepto de derechos	68,155.20	11.6
Derechos para Fondo de Estabilización	63,465.00	10.8
Derecho Extraordinario sobre Exportación de Petróleo	3,573.80	0.6
Derecho para Investigación Científica y Tecnológica	1,092.60	0.2
Derecho para Fiscalización	23.80	ns
Ingresos netos del Gobierno Federal	517,457.50	88.4
Enviado a los Estados (Ramo 28 del PEF)	70,174.90	12
Enviado directamente a Municipios (Ramo 28 PEF)	14,035.00	2.4
Ingresos del Gobierno Federal para ser gastado en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)	433,247.60	74
Fuente: Caballero Urdiales y Tello Macías, 2008. Con base en Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, "Ingresos Petroleros 2001-2008 y el Régimen Fiscal de Pemex", diciembre de 2007 y Cifras de la SHCP.		

Gráfica 1

Fuentes de los ingresos petroleros del Gobierno Federal para ser gastado en el PEF

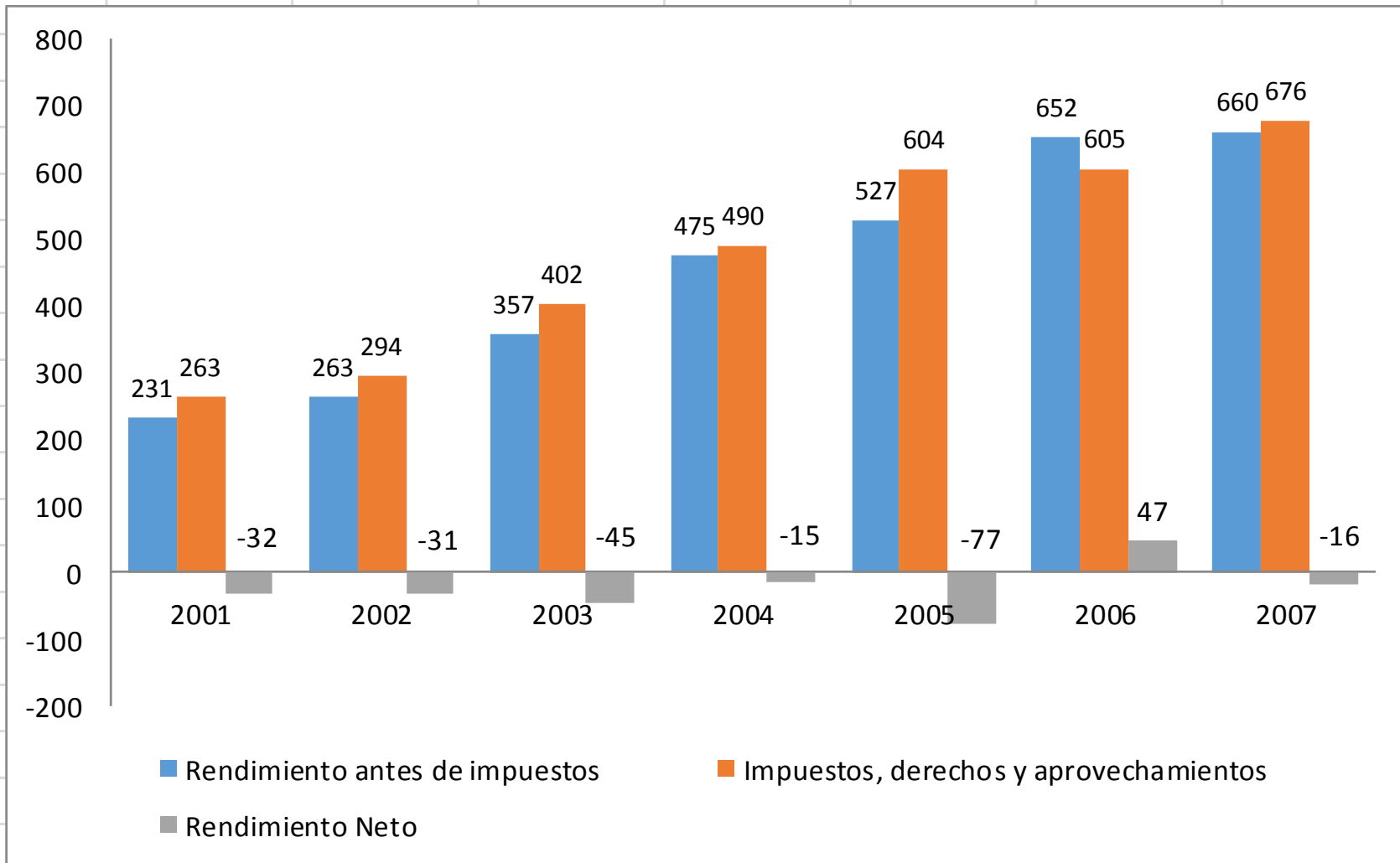


La situación financiera de PEMEX

- Como resultado del régimen fiscal al cual está sometido, PEMEX reporta pérdidas contables.
- En la década pasada, su rendimiento neto, entendido como la diferencia entre el rendimiento antes de impuestos menos los impuestos, derechos y aprovechamientos que paga, resultó negativo, o bien, como en 2006, transfirió casi la totalidad de sus ganancias al Gobierno Federal (gráfica No. 2).
- Debido a lo anterior se ha buscado cambiar el régimen fiscal de PEMEX para permitirle a la empresa mayor financiamiento para su modernización y desarrollo.

Gráfica 2

Rendimiento Neto de Pemex (miles de millones de pesos)



La carga fiscal de PEMEX 2008

- Para darle mayor precisión al tema, la carga que el actual régimen fiscal le impone a PEMEX está representada solamente por el pago de derechos y los impuestos a que está obligada la empresa, ya que tanto el IEPS como el IVA son recursos que si bien forman parte de los ingresos petroleros del Gobierno Federal, no son pagados por la empresa dado que al ser impuestos indirectos, recaen sobre los consumidores de productos petroquímicos y petrolíferos.
- Por ello, la carga fiscal realmente afrontada por PEMEX en 2008 es la que se muestra en el cuadro 3.

Cuadro 3

Carga fiscal de Pemex México, 2008

CONCEPTO	Millones de pesos	Como % del Total	Como % del PIB
Total	511,302.40	100.0	4.86
Derechos a los hidrocarburos	503,567.80	98.5	4.78
Ordinario	435,412.60	85.2	4.14
Fondo de estabilización	63,465.00	12.4	0.6
Extraordinario sobre exportación de petróleo crudo	3,573.80	0.7	0.03
Para la investigación científica y tecnológica en materia de energía	1,092.60	0.2	0.03
Para la fiscalización petrolera	23.80	ns	ns
Único sobre hidrocarburos	0.00		
Impuesto a los rendimientos	5,000.00	1.0	0.05
Impuesto a la Importación de Pemex	2,734.60	0.5	0.03
ns: no significativo			
Fuente: Caballero Urdiales y Tello Macías (2008), con datos de la SHCP y la Ley de Ingresos de la Federación 2008.			

Un nuevo régimen fiscal de Pemex

- Se ha discutido la necesidad de que PEMEX funcione como empresa que asuma la responsabilidad de utilizar eficientemente los recursos y obtener el máximo excedente posible porque explota un recurso que es de todos los mexicanos.
- Una propuesta actual es otorgarle autonomía de gestión y presupuestal, para permitirle controlar directamente una parte del excedente económico después del pago de impuestos, derechos y aprovechamientos, que tendría como destino únicamente la conservación, la expansión y la modernización de la empresa, así como los gastos para la expansión y desarrollo.
- El excedente económico de PEMEX equivale en la terminología contable al “rendimiento antes de impuestos, derechos y aprovechamientos” y se define como: ventas totales menos costos de ventas y menos gastos generales.

Un nuevo régimen fiscal de Pemex

- Para determinar la parte de los rendimientos antes de impuestos que PEMEX debería controlar directamente y ser además la base para la determinación de “impuestos a los rendimientos” se define la “tasa de ganancia” o “rendimiento normal”, como aquella que en condiciones competitivas obtendría cualquier empresa, por ejemplo de 15% del activo total de PEMEX antes de impuestos.
- Si el activo total ascendió en 2007 a 1,330.3 mil millones de pesos, en ese año la ganancia o rendimiento normal de PEMEX hubiera sido de 199.5 mil millones de pesos.
- Por ejemplo, si se creara un “Impuesto a los Rendimientos Normales” de 20%, PEMEX habría pagado al fisco por concepto de este impuesto 39.9 mil millones de pesos (0.20×199.5) y habría podido controlar directamente sin la intervención externa 159.6 mil millones de pesos (Rendimiento normal después de impuestos), para utilizarlo íntegro en la conservación, expansión y modernización de la empresa.

La transferencia íntegra de la Renta Petrolera al Gobierno Federal

- La renta petrolera se define como el Rendimiento antes de impuestos, derechos y aprovechamientos, menos los rendimientos normales antes de impuestos. En 2007, la renta petrolera habría ascendido a 461.3 mil millones de pesos (660.2-198.9).
- La renta petrolera se transferiría íntegra al Gobierno Federal (a través del cobro de derechos a PEMEX por ejemplo), para que junto con los impuestos provenientes de las ganancias de los rendimientos normales y el resto de ingresos puedan ser asignados de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Lo anterior implica que una parte de la renta petrolera puede utilizarse en el propio sector petrolero, para incrementar la inversión o subsidiar los productos petrolíferos y petroquímicos por ejemplo.

Medidas adicionales

- Definición de un programa multianual de gasto operativo y de necesidades de inversión con horizonte anual de por lo menos 10 años.
- Establecimiento por PEMEX de sus propios precios de venta en el mercado interno, que no resulten de un capricho o de un exceso de su posición de monopolio.
- No absorber los subsidios que la federación resuelva otorgar a los consumidores de productos petroleros.
- Permitir que PEMEX contrate directamente los financiamientos necesarios.
- Financiar con cargo a los rendimientos normales los gastos de conservación y financiamiento.
- Financiar en 50% con cargo a los rendimientos normales los gastos de crecimiento y en 50% con cargo a financiamiento.
- Financiar con cargo al rendimiento normal los gastos de investigación y desarrollo.
- Financiar con deuda las operaciones de exportación.
- Dotar a PEMEX de autonomía empresarial de gestión. Darle la mayor autonomía dentro de la legislación vigente y liberarla de restricciones macroeconómicas innecesarias, sean nacionales o internacionales, que inhiben su funcionamiento normal y su competitividad.

Conclusiones

- Una propuesta actual es otorgarle a PEMEX autonomía de gestión y presupuestal, para permitirle controlar directamente una parte del excedente económico después del pago de impuestos, derechos y aprovechamientos, que tendría como destino únicamente la conservación, la expansión y la modernización de la empresa, así como los gastos para la expansión y desarrollo.
- Para determinar la parte de los rendimientos antes de impuestos que PEMEX debería controlar directamente y ser además la base para la determinación de “impuestos a los rendimientos” se define la “tasa de ganancia” o “rendimiento normal”, como aquella que en condiciones competitivas obtendría cualquier empresa.
- Crear un “Impuesto a los Rendimientos Normales” y permitirle controlar directamente sin la intervención externa la diferencia (Rendimiento normal después de impuestos), para utilizarlo íntegro en la conservación, expansión y modernización de la empresa.
- Transferir íntegramente la renta petrolera al Gobierno Federal (a través del cobro de derechos a PEMEX por ejemplo), para que junto con los impuestos provenientes de las ganancias de los rendimientos normales y el resto de ingresos puedan ser asignados de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Utilizar por PEMEX una parte de la renta petrolera en el propio sector petrolero, para incrementar la inversión o subsidiar los productos petrolíferos y petroquímicos por ejemplo.