razones FUNDAR

Transparencia fiscal y presupuestaria

Reforma fiscal del sector petrolero y minero*

Desde el descubrimiento en 1978 de ricos yacimientos petroleros en Tabasco, Chiapas y, sobre todo, la Sonda de Campeche, el gobierno mexicano ha desarrollado una importante dependencia de la explotación de los hidrocarburos a través de Petróleos Mexicanos (Pemex). Desde 1995, del total de los ingresos del gobierno mexicano, la proporción de recursos proveniente de esta industria ha fluctuado entre 29.7% y 38% (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2012).[1] De esta manera, los ingresos petroleros se han erigido como la columna vertebral sobre la cual descansa el sistema fiscal mexicano. Lo anterior da pie a los siguientes problemas:

a) Una parte importante del gasto público se sostiene mediante la explotación de un recurso no renovable[2], sin tomar medidas contingentes con respecto a su eventual agotamiento;

b) el precio depende del contexto económico internacional y es sumamente volátil, lo que pone en peligro la sostenibilidad del presupuesto público cuando se producen caídas en el mismo[3];

c) para sostener el gasto público, Pemex se ha visto sujeto a un régimen fiscal muy demandante, lo que le ha conducido a obtener utilidades negativas y a tener que recurrir al endeudamiento para poder operar[4];

d) la dependencia en estos recursos ha pospuesto una decisión estructural de suma importancia para el funcionamiento apropiado del fisco mexicano pero de alto costo político: el cobro efectivo y progresivo del impuesto sobre la renta (ISR).[5]

Por su parte, los recursos minerales del país pertenecen, al igual que los hidrocarburos, en dominio a la Nación mexicana. Su explotación, concesionada por el gobierno a particulares, se encuentra bajo un régimen fiscal sumamente laxo. A diferencia de otros países con riqueza mineral probada, México no cobra regalías, esto es, un derecho adicional según el volumen de material extraído de su territorio. La Secretaría de Economía (SE), por medio de la Dirección General de Minas (DGM), se limita a cobrar un Derecho por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público

[1] Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2012). ***Dependencia petrolera de las finanzas públicas de México.*** Disponible en http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2012/julio/notacefp0462012.pdf). Consultado el 08 de agosto de 2012.

[2] En el caso de México, Pemex estima que las reservas probadas a 2011 se sitúan en 13,810 millones de barriles, y si se mantiene el nivel de producción actual de la paraestatal alcanzará para 10.2 años. Pemex (2012). ***Reservas de hidrocarburos al 1 de enero de 2012***. Disponible en línea en http://www.ri.pemex.com/files/content/Reservas_2011_e_GRI_1203291.pdf. Consultado el 08 de agosto de 2012.

[3] La caída en el precio del petróleo derivada de la crisis económica internacional de 2009 supuso que el estado mexicano dejase de recibir 245,903.6 millones de pesos, lo que equivalió al 8.8% de los ingresos que se habían calculado en la Ley de Ingresos de la Federación de 2009. SHCP (2010). ***Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2009***. Disponible en línea en http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2009/documentos/r05/r05d10.pdf. Consultado el 08 de agosto de 2012.

[4] Desde 2007 a 2011 PEMEX ha registrado rendimientos negativos que han promediado los 70,000 millones de pesos. Fundar (2012). ***Estado de Resultados de PEMEX.*** Disponible en http://www.fundar.org.mx/ingresospetroleros/2abase/edoresultadospemex.htm. Consultado el 08 de agosto de 2012.

[5] Posada García, Miriam (2009). ***Busca Hacienda que más empresas cumplan con obligaciones fiscales.*** La Jornada, 16 de octubre de 2009, (DE, 16 de agosto, 2012: http://www.jornada.unam.mx/2009/10/16/economia/032n1eco).

* Documento elaborado por Aroa de la Fuente (aroa@fundar.org.mx) y Francisco Cravioto (francisco@fundar.org.mx).

-de acuerdo con el número de hectáreas y los años transcurridos desde el otorgamiento de la concesión- y una prima por descubrimiento ofertada por la empresa antes de la expedición de cada título de cada concesión.

En el año 2011, el monto de dicho derecho cobrado a los concesionarios a nivel nacional fue de 2,804.3 millones de pesos.[6] En cambio, la suma de derechos cobrados a Pemex en ese mismo año ascendió a 849,307.4 millones de pesos.[7] Cobrar derechos adicionales a la industria minera es importante dado que este sector obtiene todas sus ganancias de la explotación de un bien de dominio público, se beneficia a partir de un acceso preferente y subsidiado al agua y la electricidad provistas por el Estado y, adicionalmente, genera importantes pasivos ambientales y sociales cuya remediación corre a cargo del Estado y sus limitados recursos.

Es paradójico que la industria de los hidrocarburos y la industria minera reciban un trato fiscal tan disímil cuando sendas actividades generan riqueza a partir de la explotación de un bien que pertenece en dominio a la Nación mexicana. Es necesario revisar el esquema fiscal al cual se encuentra sujeto PEMEX para reducir sus contribuciones a un punto que pueda operar eficientemente y comenzar a invertir en la transición energética hacia energías limpias y renovables. Asimismo, el gobierno debe incorporar modificaciones al esquema fiscal minero para incorporar nuevos mecanismos de recaudación que le permitan a la Nación mexicana gozar de una proporción mayor de la riqueza generada por la industria minera.

Propuestas de Fundar:

1. Reducir el monto de derechos qué Pemex debe pagar al gobierno para que la paraestatal pueda contar con suficientes recursos para cubrir sus costos de producción y para reinvertir en el crecimiento de la empresa y en la transición energética. Esto ayudará a disminuir la dependencia que el sector público tiene de los ingresos petroleros, lo que permitirá mitigar los riesgos asociados a esta dependencia.

2. La reducción de los derechos que paga Pemex puede ser compensada parcialmente mediante la creación de un derecho sobre el valor de la producción de minerales y el aumento de los montos de los derechos cobrados por hectárea concesionada a los titulares de las mismas (por concepto de Derecho por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público).

3. Otra de las medidas insoslayables para reducir la dependencia petrolera es la realización de una reforma fiscal que ponga el acento en la mejora de los mecanismos de recaudación del ISR y en el combate a la evasión y elusión fiscal.

[6] SHCP (2012). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2011*. Disponible en http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2011/index.html. Consultado el 08 de agosto de 2012.
[7] SHCP (2012). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2011*. Disponible en http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2011/index.html. Consultado el 08 de agosto de 2012.