



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

REFORMAS AL RÉGIMEN FISCAL DE PETRÓLEOS MEXICANOS
Y SU IMPACTO EN LA COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS
PRESUPUESTARIOS DEL SECTOR PÚBLICO, 1994-2009

TESIS

QUE PRESENTA:

ERNESTINA BÁEZ CRUZ

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN ECONOMÍA

ASESOR: LIC. (PROFRA.) CELIA GUADALUPE OSORNO RUIZ



MÉXICO D.F., CIUDAD UNIVERSITARIA

ENERO, 2010



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

A mis papás por apoyarme en todo momento; muchas gracias, sin ustedes este día no sería posible.

A mis hermanitos

A la Universidad Nacional Autónoma de México

Con profundo respeto, a los profesores que han participado en mi formación.

A mi asesora y sinodales

Índice

Introducción	1
Capítulo 1: Ingresos públicos	
1.1 Descripción, clasificación y normatividad del ingreso público.....	6
1.2 Los impuestos: elementos y clasificación.....	9
1.3 Naturaleza jurídica de los impuestos en México	10
1.4 Puntos para una reforma fiscal.....	13
1.5 Reformas al régimen fiscal de Pemex, una introducción.....	16
Capítulo 2: Petróleos Mexicanos	
2.1 Antecedentes.....	19
2.2 Marco legal.....	21
2.2.1 Artículo 27 constitucional.....	21
2.2.2 Ley Reglamentaria del artículo 27 en el ramo del petróleo.....	22
2.2.3 Ley de Petróleos Mexicanos.....	27
2.2.4 Ley Orgánica de La Administración Pública Federal.....	30
2.3 Petróleo.....	32
2.4 Actividades de la industria petrolera.....	33
Capítulo 3: Régimen fiscal de Pemex y organismos subsidiarios	
3.1 Antecedentes.....	34
3.2 Régimen fiscal de Petróleos Mexicanos, 1994-2005.....	35
3.3 Régimen fiscal de Petróleos Mexicanos, 2006-2009.....	38

3.3.1	Federal de Derechos.....	39
3.3.1.1	Reforma del 21 de diciembre de 2005.....	40
3.3.1.2	Reforma del 1 octubre de 2007.....	46
3.3.1.3	Reforma del 13 de noviembre de 2008.....	52
3.3.2	Ley de Ingresos de la Federación.....	57

**Capítulo 4: Impacto de los cambios al régimen fiscal en la composición de los
ingresos presupuestales 1994-2009**

4.1	Ingresos presupuestarios y precios del petróleo.....	60
4.2	Prueba de Chow.....	63
4.3	Participación de PEMEX en el ingreso presupuestario.....	64

Conclusiones.....	71
--------------------------	-----------

Bibliografía.....	75
--------------------------	-----------

Anexo.....	79
-------------------	-----------

Introducción

La industria petrolera desempeña un papel estratégico en el desarrollo económico del país, tanto por su importancia en el sector productivo como por su contribución histórica en los ingresos fiscales, además de ser la principal fuente de divisas. Otro punto importante es que a través de PEMEX se realiza una parte importante de la política fiscal.

La política fiscal son las acciones que realizan las autoridades hacendarias de un país y que involucran tanto al gasto público como al ingreso público; esta integrada por los instrumentos y las medidas diseñadas para obtener ingresos y distribuirlos a través del gasto público, y para contribuir a cumplir los objetivos de política económica; busca un equilibrio entre lo que se obtiene por recaudación y lo que se gasta¹.

En el ámbito de la política fiscal se encuentra el conjunto de medidas relativas al régimen tributario, al gasto público, al endeudamiento interno y externo del Estado y a las operaciones y la situación financiera de las entidades y los organismos autónomos y paraestatales, por medio de las cuales se determina el monto y la distribución de la inversión y el consumo públicos como componentes del gasto nacional, y se influye, directa o indirectamente, en el monto y la composición de la inversión y el consumo privados. No se limita a los aspectos tributarios del Gobierno Federal de un país ni a la distribución del gasto de gobierno; la política fiscal abarca el campo de los gobiernos estatales y municipales así como de los distritos federales.²

Así, los instrumentos de la política fiscal son: las políticas de precios, costos, subsidios, salarios, los impuestos, el precio de los insumos físicos suministrados por otras empresas del sector público, el presupuesto como instrumento de planificación en cuanto que tiene metas que cumplir con determinados medios y en donde se plasma la política de equilibrio fiscal.³

De lo anterior se desprende que a través de PEMEX se realiza una parte importante de la política fiscal.

El precio internacional del petróleo esta en función de varios factores como lo son los acuerdos adoptados por la OPEP; el crecimiento económico mundial, factores climáticos;

¹ CEFP, *Ingresos...* op.cit. pp. 4.

² Héctor Assael. Ensayos de política fiscal. El trimestre económico. FCE. México. 1973.

³ Ídem.

conflictos armados; entre otros, por lo tanto, presenta una alta volatilidad; esto provoca también un comportamiento volátil en los ingresos petroleros en México ya que, además de depender de la plataforma de extracción, están en función de los precios internacionales del petróleo.

En ese sentido, los ingresos presupuestales en México, en el tiempo, también son vulnerables a los cambios en el precio internacional de los hidrocarburos ya que un tercio ellos proviene de los ingresos petroleros, esto provoca que no se tenga certeza en cuanto a la estabilidad de las fuentes de ingreso lo que dificulta el que se pueda cumplir con los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo.

En la Ley de Ingresos se hace una estimación del precio de la mezcla mexicana para el ejercicio fiscal correspondiente con base en la cual, se elabora a su vez una estimación de los ingresos que se espera se tendrán para ese ejercicio. Con los ingresos así estimados se elabora el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF); en este entendido, si el precio en el mercado es menor al precio de la mezcla estimada, bajarán los gastos programados.

Un ejemplo de lo anterior es la caída del precio de exportación del petróleo crudo mexicano que paso de un promedio de 16.5 dólares por barril en 1997 a 10.2 dólares por barril en 1998 ocasionando que la participación de los ingresos petroleros disminuyera de 33.9 a 29.8 por ciento, por lo que fue necesario reducir el gasto programable para mantener la meta del déficit público de ese año.

En ese sentido, el tema se desarrolla porque el actual régimen fiscal de PEMEX es el resultado de un proceso de reformas que inició a fines de 2005 y hasta 2008 bajo el argumento de facilitar el lograr el objetivo, entre otros, de reducir la participación de los ingresos petroleros en las finanzas públicas. Así, el señalar los cambios al régimen y el evaluar su impacto en los ingresos presupuestarios es importante dado que en las reformas expresan una parte las acciones que se han tomado con el fin de disminuir la dependencia petrolera.

Por otro lado, el régimen fiscal de PEMEX es el instrumento a través del cual el Estado recibe la renta petrolera, y al mismo tiempo, es un mecanismo para su distribución ya

que en el se establece el destino de la recaudación de una parte importante de las contribuciones,⁴ por ello también es relevante el dar un seguimiento a sus reformas.

En ese sentido el análisis será a partir de 1994, año considerado como el primer ejercicio completo de los organismos subsidiarios creados en la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios de 1992, y hasta el tercer trimestre de 2009.

Esta investigación tiene como principal objetivo, sin dejar de dar algunos antecedentes, exponer los cambios al régimen fiscal de 1994 a 2008; corroborar el que realmente, para los ingresos presupuestales, estos cambios hayan tenido como resultado una disminución de la dependencia del petróleo. Sin embargo, no se intenta hacer aquí un análisis del destino del gasto de los ingresos petroleros, ni de los elevados excedentes que en los últimos años se tuvieron debido al alza en el precio internacional del petróleo.

Ya que las reformas se aplicaron bajo el argumento, entre otros, de facilitar la obtención de una menor participación de los ingresos petroleros en las finanzas públicas, lo que se hace aquí es analizar, en un periodo delimitado, la manera en que se han realizado los cambios al régimen fiscal, y por consecuencia los cambios en la composición de los ingresos presupuestarios, para determinar si se ha logrado ese objetivo.

En ese sentido, el presente trabajo busca apoyar en la proporción de elementos de análisis para el estudio de la composición de los ingresos públicos en México, exponiendo la evolución de la participación de PEMEX en los ingresos petroleros de 1994 hasta el tercer trimestre de 2009.

En este trabajo la hipótesis es que los cambios realizados al régimen fiscal de PEMEX han permitido a la paraestatal tener mayores recursos pero, sobre todo, han permitido que los ingresos petroleros presenten un menor nivel de participación en los ingresos presupuestales; ello es así porque, desde que se hicieron los cambios en 2006, se ha pretendido bajar, de manera gradual, la tasa impositiva de algunos de los derechos a los cuales esta obligada la empresa manejándose tasas variables con tendencias decrecientes en algunos de ellos, y al mismo tiempo, se han creado otros gravámenes; por ejemplo, se estructuro una especie de régimen fiscal paralelo para los campos en el Paleocanal de Chicontepec y en aguas profundas, con base en sus posibilidades de producción.

⁴ Por ejemplo, el 85.31 % de la recaudación del derecho ordinario sobre hidrocarburos, uno de los mas importantes, tiene como destino la recaudación federal participable.

Con base en este criterio, el trabajo se encuentra estructurado en cuatro capítulos.

El primero tiene la finalidad de exponer la estructura de los ingresos públicos en México, los cuales se definen como los recursos que el Estado obtiene para poder desempeñar sus funciones que se expresan en los objetivos de política económica; su clasificación en ingresos petroleros y no petroleros; su marco legal y de por qué, como sociedad, estamos obligados a el pago de ellos.

También se exponen los tipos de impuestos vigentes en México, a saber el Impuesto sobre la renta (ISR); Impuesto empresarial a tasa única (IETU); Impuesto al valor agregado (IVA); Impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS); Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos; Impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN); Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación; Impuesto a los rendimientos petroleros; Impuesto a los depósitos en efectivo (IDE) e Impuestos al comercio exterior.

Ya que esta investigación se propone corroborar el que los cambios realizados al régimen hayan reducido la participación de los ingresos petroleros en los ingresos presupuestarios, en la última parte de este capítulo, a manera de introducción, se dan brevemente las principales reformas al régimen fiscal de PEMEX, para ampliar posteriormente la exposición y análisis en un capítulo posterior.

El capítulo segundo tiene como finalidad exponer el marco legal de PEMEX y, por consiguiente, de la industria petrolera; ya que a Petróleos Mexicanos se le asignó, en la Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo de 1958, ser la empresa por conducto de la cual la Nación realiza las actividades relativas a la industria petrolera que le confiere la ley de manera exclusiva, se hace una cronología de los cambios al artículo 27 Constitucional y a su Ley reglamentaria, ambos fundamentos legales en donde se establecen las responsabilidades del Estado en relación a la riqueza petrolera por medio de Petróleos Mexicanos, y de las principales leyes en las que se reglamenta la paraestatal.

Además de lo anterior, se define el petróleo, su composición y la clasificación de los tipos de petróleo de acuerdo a su densidad API⁵; se dan algunos antecedentes de la evolución de la industria y se expone, de manera breve, lo relacionado a sus actividades.

En el tercer capítulo se expone el régimen fiscal que operó de 1994, año considerado como el primer ejercicio completo para las subsidiarias, y hasta 2005, periodo conocido como red fiscal; se igual manera se señalan de forma detallada, los cambios que se dieron en la reforma aplicable a 2006 ya que es cuando surge el actual régimen, el cual esta contenido en la Ley de Ingresos de la Federación y la Ley Federal de Derechos, y hasta el año 2008, esto con la finalidad de definir las acciones emprendidas para la consecución de una menor participación de los ingresos petroleros en las finanzas publicas.

En el cuarto capítulo, se analiza si los cambios al régimen fiscal han permitido una menor participación de PEMEX en los ingresos públicos después de las reformas a su régimen fiscal.

Para poder comprobar que en realidad las reformas al régimen fiscal facilitaron una menor participación de los ingresos petroleros dentro de las finanzas públicas a partir de 2006; se realizó una prueba de Chow, la cual sirve para determinar, mediante la revisión paramétrica de las regresiones en dos periodos, la existencia de un cambio estructural en la relación entre las variables.

Finalmente se presentan las conclusiones.

⁵ La gravedad API es una unidad de medida de la gravedad específica de los crudos determinada por el Instituto Americano del Petróleo.

Capítulo 1: Ingresos Públicos

1.1. Descripción, clasificación y normatividad del ingreso público

Uno de los objetivos básicos de la política económica es la redistribución de la renta, la cual se realiza cuando, una vez que el mercado se ha encargado de distribuir la renta entre los agentes económicos, el Estado, a través de la política fiscal, se encarga de redistribuir la renta por medio de la vía impositiva, utilizando, como instrumentos para este fin, los impuestos.

La política de ingresos forma parte de la política fiscal y se integra por el conjunto de lineamientos y criterios que el Estado define con el fin de obtener los recursos necesarios para financiar su actividad. Involucra también las acciones que realiza el Gobierno con el fin de regular los precios de los bienes, servicios y salarios de la economía.

Los ingresos públicos son definidos como los recursos que el Estado obtiene para poder desempeñar sus funciones que se expresan en los objetivos de política económica¹ así, los ingresos públicos se refieren a todas las entradas del gobierno por motivo de impuestos, cobro por bienes y servicios públicos, empréstitos, impuestos extraordinarios, expropiación, desincorporación de empresas y demás.

El análisis de los ingresos públicos parte desde dos perspectivas²:

- Suficiencia, se refiere al hecho de que los ingresos deben de ser suficientes como para cubrir un monto mínimo de gasto requerido.
- Estructura, busca que la composición del ingreso permita una justa distribución de los recursos, incentivar el desarrollo económico, apoyar los objetivos de política económica y otros propósitos extra fiscales.³

¹ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, H. Cámara de Diputados, *Manual de presupuesto de egresos de la Federación*. Serie de cuadernos de las finanzas públicas 2006, No. 16.

² Centro de Estudio de la Finanzas Públicas, H. Cámara de Diputados, *Ingresos ordinarios del sector público presupuestario 1995-2006*. Serie de cuadernos de las finanzas públicas 2006, No. 3.

³ Se entiende por fines fiscales al objeto inmediato que tienen los impuestos y que consiste en cubrir los gastos públicos. Los fines extra fiscales son el objeto mediato que tiene los impuestos y que consiste en su destinación a gastos públicos especiales o a la realización de determinado propósito o bien, buscan o tienen como finalidad fomentar la creación de empleos y nuevos desarrollos industriales, comerciales, de servicios o vivienda específicos, etc.

Según el Artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su fracción IV, es obligación de los mexicanos:

*"contribuir para los gastos públicos, así de la federación, como del distrito federal o del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."*⁴

Así, los impuestos comprenden los tres niveles de gobierno, los cuales tiene facultades para cobrar impuestos además de emitir impuestos específicos en su demarcación.

En materia tributaria, el marco normativo se basa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de Ingresos de la Federación⁵ que es el ordenamiento legal que faculta a las autoridades gubernamentales en materia de Hacienda Pública para llevar a cabo sus funciones de recaudación; al igual que establece el monto total de los ingresos públicos y la estructura de sus fuentes, así como todas las directrices, principios y objetivos de la política de ingresos.⁶

De acuerdo a la Ley de Ingresos de la Federación, el sector público se hace de recursos por medio de:

- Impuestos: son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos⁷
- Aportaciones de Seguridad Social⁸: son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título I, Capítulo II, Artículo 3, Fracción IV.

⁵ Es revisada, analizada y dictaminada por el H. Congreso de la Unión; tiene que ajustarse a los objetivos y criterios generales del presupuesto anual de ingresos, conteniendo cada uno de los impuestos y sus leyes particulares.

⁶ CEFP, *Manual de...* op.cit. pp. 10 y 11.

⁷ Código Fiscal de la Federación, Título I, Capítulo I, Artículo 2, pp. 1

⁸ Idem

- Contribución de Mejoras⁹: son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.
- Derechos¹⁰: son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado
- Contribuciones no comprendidas en los puntos anteriores, causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de pendientes de liquidación o pago.
- Productos: son las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado¹¹.
- Aprovechamientos: son los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. Estos ingresos se derivan del sistema de sanciones como lo son los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización¹².
- Ingresos derivados de Financiamientos: endeudamiento interno y externo, diferimiento de pagos.

La clasificación de los ingresos públicos, en México, se da con base en distintos criterios¹³ como son: concurrencia de su captación y funciones públicas; grado de obligatoriedad; naturaleza económica; entidad recaudatoria y sector económico que los genera.

⁹ Ibidem

¹⁰ Idem

¹¹ Idem

¹² Idem

¹³ CEFP, *Manual de...op.cit.* pp.18.

Cuadro 1. Clasificación de los ingresos públicos

Por la naturaleza de su captación y asociados con las funciones públicas		Por su grado de obligatoriedad y vinculados a la prestación de bienes y servicios públicos		Por su naturaleza económica		Por la entidad pública que los recauda		Por el sector de actividad que los genera	
Ordinarios	Extraordinarios	Tributarios	No tributarios	Corrientes	De capital	Del gobierno central	Del sector paraestatal	De un sector económico específico	Del resto de los sectores
Aquellos que son captados de modo periódico y normal, vinculados al ejercicio de las funciones esenciales del Estado	Los que obtiene de forma esporádica y excepcional, sin relación con las funciones esenciales del Estado	Los que se obtienen ejerciendo la capacidad coercitiva del Estado, en arreglo al derecho público	Provenientes del ejercicio de sus facultades de derecho público y privado, en contraprestación de un bien o servicio	Incrementan el efectivo del sector público; se obtienen por las contribuciones fiscales y la operación de las empresas públicas	Proviene de situaciones que afectan la situación patrimonial del Estado	Recaudados por las dependencias de la administración central	Obtenidos por la operación de organismos y empresas paraestatales	Provenientes de la explotación o aprovechamiento de un recurso natural o no renovable específico.	Recaudados por la actividad del resto de los sectores económicos.
Impuestos, derechos, aprovechamientos, contribuciones y productos	Por enajenación de bienes, empréstitos	Todo tipo de impuestos	Derechos, aprovechamientos, contribuciones y productos	Impuestos, derechos, aprovechamientos, contribuciones y productos	Enajenación de activos físicos y financieros, rendimientos, empréstitos y transferencias	Impuestos, derechos y aprovechamientos	Contribuciones y productos	Impuestos, derechos y aprovechamientos provenientes de PEMEX	Todos los demás ingresos

Fuente: Centro de Estudio de las Finanzas Públicas. Cámara de Diputados

La clasificación por sector de actividad que los genera, se divide en: sector económico específico y del resto de los sectores, o en petroleros y no petroleros. Los ingresos de un sector económico específico son los provenientes de la explotación o aprovechamiento de un recurso natural o no renovable específico. Dentro de la clasificación están los impuestos, derechos, aprovechamientos y contribuciones. Los ingresos del resto de los sectores son recaudados por la actividad del resto de los sectores económicos; en esta clasificación se encuentran todos los demás ingresos.

1.2 Los impuestos: elementos y clasificación

Los impuestos tienen un carácter coercitivo por parte del Estado, es decir, el Estado tiene la capacidad de obligar, incluso a través de la fuerza pública, a los ciudadanos a contribuir al financiamiento de los bienes públicos; son aceptados por la población debido a que, como contrapartida, espera recibir bienes y servicios públicos, sin embargo, la contraprestación o beneficio especial no es directo o inmediato.

Los elementos de un impuesto son:

Sujeto: agente económico al que se le aplicará el impuesto.

Objeto: situación que genera el cobro del impuesto.

Tasa: porcentaje a aplicar sobre la base del impuesto.

Base: el objeto que se grava menos las deducciones permitidas.

Los impuestos se dividen en dos clases: los impuestos directos y los impuesto indirectos. Los primeros se aplican en forma directa a la riqueza de las personas físicas y sobre las sociedades; en México el impuesto más importante es el Impuesto sobre la Renta. En los impuestos indirectos el contribuyente que enajena bienes o presta servicios, traslada la carga del impuesto a quienes los adquieren o reciben. Dentro de éstos se encuentran el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS).

De acuerdo con Musgrave, las dos funciones básicas de los impuestos son mejorar la eficiencia económica y redistribuir el ingreso¹⁴. Otras funciones son la de generar demanda por el dinero del Estado y regular el gasto privado. Los que corrigen las fallas del mercado son impuestos que mejoran la eficiencia, y los que reducen los efectos negativos de los mercados en la economía son impuestos distributivos.

1.3 Naturaleza jurídica de los impuestos en México

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 se establece como obligación de los mexicanos el pago de contribuciones para el financiamiento del gasto público; de la misma manera, se establecen las garantías constitucionales en materia fiscal, las cuales son: destino del gasto público, proporcionalidad, equidad y legalidad.¹⁵

Bajo la garantía destino del gasto público, el Estado está obligado a utilizar los ingresos públicos para satisfacer las necesidades generales y no las particulares.

La proporcionalidad se debe determinar analizando la naturaleza y características especiales de cada tributo, así, en cuanto a impuestos indirectos, las personas con mayores gastos tendrán mayor capacidad contributiva y, para los impuestos directos, las personas con una capacidad contributiva más alta deberán pagar un gravamen más alto. En ese sentido, se entiende por capacidad contributiva a la potencialidad real de contribuir al gasto público.

¹⁴ Musgrave Richard Abel, Peggy B Musgrave. Hacienda pública, teórica y aplicada. España. 1986

¹⁵ Correa Cervera Jorge Eduardo. Las garantías constitucionales en materia fiscal: una primera aproximación. Universidad Panamericana. México, 2006.

La equidad, como garantía constitucional en materia tributaria, exige que los contribuyentes que se encuentren en una misma situación de tributación, deban guardar una idéntica situación frente a la norma jurídica que lo regula; es decir, que el impacto del tributo sea el mismo para todos los individuos comprendidos en la misma situación.

Por último, la garantía de legalidad va en el sentido en que el acto debe estar basado en la ley.

De esta manera, para fijar un impuesto, la Ley establece que debe tomarse en consideración la capacidad de pago de los contribuyentes y los beneficios públicos o colectivos; deben estar definidos expresamente en la Ley de ingresos; son obligatorios a los residentes del país; deben ser proporcionales y equitativos; deben ser destinados a financiar el gasto público ya que de lo contrario serán considerados anticonstitucionales.

Tanto los ingresos públicos como los impuestos tienen como marco legal la Constitución, la Ley de Ingresos y el Código Fiscal de la Federación y, para el caso de los distintos impuestos, estos cuentan con leyes individuales. Los impuestos vigentes en México son:¹⁶

- **Impuesto sobre la renta (ISR):** Es un impuesto de tributación directa y no transferible; ocupa el primer lugar en importancia por su nivel de captación. Es originado por toda situación o actividad proveniente de los productos o rendimientos de capital, del trabajo, de la combinación de ambos o de situaciones jurídicas que generen ingresos modificadores del patrimonio del contribuyente.
- **Impuesto empresarial a tasa única (IETU):** Es publicado en el Diario Oficial el 1 de octubre del año 2007 y entró en vigor el 1 de enero de 2008; es un impuesto de tipo directo, a su pago están obligadas las personas físicas y morales residentes en el territorio nacional y extranjero con establecimiento permanente en México, por los ingresos que obtengan de la enajenación de bienes, la prestación de servicios independientes y por el alquiler de bienes.¹⁷ La tasa aplicable es de 17.5 %, sin embargo, en 2008 fue de 16.5 % y para 2009 la tasa es de 17 %. La base se calcula restando a los ingresos las deducciones autorizadas.¹⁸

¹⁶ Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009

¹⁷ Únicamente se paga por concepto del IETU el excedente entre éste y el Impuesto sobre la renta (ISR).

¹⁸ Este impuesto sustituye al Impuesto al Activo (IMPAC) publicado el 31 de diciembre de 1988; estaba dirigido a empresas y personas físicas con actividad empresarial y a residentes en el extranjero que tuvieran un establecimiento permanente en el país, gravaba su activo en condiciones en las que los sujetos del gravamen reportaran pérdidas en su actividad empresarial; la tasa impositiva fue del 1.8%.

- De este impuesto están exentos los ingresos provenientes de PEMEX, ya que la entidad es considerada no contribuyente del impuesto sobre la renta en la Ley de dicho impuesto y, en la Ley de Ingresos de la Federación.
- **Impuesto al valor agregado (IVA):** De acuerdo a la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en su capítulo 1, afecta a las personas físicas y morales que en territorio nacional realicen actividades de enajenación de bienes, presten servicios independientes, otorguen el uso o goce temporal de bienes e importen bienes o servicios. La tasa impositiva es del 10 % para zonas fronterizas y del 15% para el resto del país; para la venta de animales y vegetales, medicinas y alimentos la tasa aplicable es del 0%.
- **Impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS):** Graba las actividades que, por sus características específicas, generan externalidades negativas que son lícitas, por esta razón son acreedoras a un impuesto especial con tasas igualmente especiales. Entre los bienes gravables se encuentran las gasolinas, diesel para combustión automotriz, cerveza y bebidas con contenido alcohólico, tabacos labrados y juegos y sorteos.
- **Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos:** En vigor a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1980; de acuerdo a su ley, están obligadas al pago del impuesto, las personas físicas y las morales, tenedoras o usuarias de vehículos.¹⁹
- **Impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN):** Dirigido a personas físicas y morales que enajenan automóviles de producción nacional e importen automóviles.
- **Impuesto sobre servicios** expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación.
- **Impuesto a los rendimientos petroleros:** Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, a excepción de PEMEX-Exploración y Producción, están obligados a calcular el impuesto aplicando al rendimiento neto del ejercicio la tasa del 30 %. El

¹⁹ En el artículo tercero del decreto publicado el 21 de diciembre de 2007 en el Diario Oficial de la Federación, se abroga la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos; este artículo entrará en vigor el 1 de enero de 2012.

rendimiento neto se determina restando de la totalidad de los ingresos del ejercicio, el total de las deducciones autorizadas que se efectúen en el mismo. En ningún caso la pérdida neta de ejercicios anteriores se podrá disminuir del rendimiento neto del ejercicio.

PEMEX está obligada al pago de este impuesto ya que la entidad es considerada no contribuyente del impuesto sobre la renta en la Ley de dicho impuesto, y en la Ley de Ingresos de la Federación.

- **Impuesto a los depósitos en efectivo (IDE):** Su Ley es publicada en el Diario Oficial en octubre de 2007 y entró en vigor el primero de julio de 2008. Al pago del impuesto están obligadas las personas físicas y morales, por los depósitos en efectivo que se realicen en sus cuentas, en moneda nacional o extranjera, en las instituciones del sistema financiero, hasta por un monto acumulado de \$25,000.00, en cada mes del ejercicio fiscal, salvo por las adquisiciones en efectivo de cheques de caja. Por el excedente de dicha cantidad, se pagará el impuesto a los depósitos en efectivo. La tasa de impuesto es de 2 %.
- **Impuestos al comercio exterior:** Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional²⁰.

1.4 Puntos para una reforma fiscal

México es un país con una baja recaudación tributaria en comparación con países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, en 2004 el monto de recaudación total de impuestos como por porcentaje del PIB en México fue de 19%, mientras que el promedio en la unión europea fue del 39.7% y en la OCDE de 35.9%.²¹

Por otro lado, el ingreso público presenta una alta participación de los ingresos provenientes de la recaudación petrolera, generando inestabilidad en las finanzas públicas. Por la parte del gasto, y en el marco del equilibrio presupuestal, lo anterior origina que en momentos en los que se de una baja importante de los ingresos petroleros, el gasto se restrinja lo que generará un incumplimiento de los objetivos

²⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 131

²¹ Factbook, OCDE 2007. Estadísticas económicas ambientales y sociales.

establecidos para la economía. En ese sentido, se piensa que México tiene un rezago fiscal que podría ser equivalente a los ingresos petroleros²².

Lo anterior pone en evidencia la necesidad de una reforma fiscal que permita una mayor recaudación proveniente de los ingresos tributarios no petroleros, para generar una mayor estabilidad a las finanzas públicas y sobre todo facilitar el logro de una mayor transferencia de recursos hacia la industria petrolera a través de la paraestatal.

En ese sentido, dentro de la teoría fiscal se pueden encontrar principios generalmente aceptados a través de los cuales se puede lograr una estructura tributaria eficiente; es decir, una estructura que permita lograr una suficiente recaudación afectando lo menos posible el crecimiento económico. Así, para una mayor eficiencia, la estructura tributaria debe cumplir con los principios de eficiencia económica, sencillez administrativa, flexibilidad, responsabilidad política y justicia.

La mayor discusión, en trono a lo anterior, se enfoca en la búsqueda del principio de eficiencia económica, ya que si bien se asume que el sistema tributario no debe interferir en la asignación eficiente de recursos, la realidad es que la mayoría de los impuestos influyen en la conducta de los individuos, alterándose así la asignación de recursos.

Las coincidencias, en ese sentido, se ubican en la conveniencia de usar impuestos que resulten ser menos distorsionadores, ya que si bien todos los impuestos afectan el crecimiento económico, no todos lo hacen en la misma proporción ni generan las mismas distorsiones.

En ese sentido, de acuerdo a la teoría, los efectos distorsionadores de un impuesto indirecto son menores en relación a un impuesto directo ya que este último afecta los factores de producción, desalienta la inversión extranjera directa e impacta en el crecimiento económico. Por la parte del gasto, bajo esta perspectiva, se considera que una política de gasto progresivo tiene mayor alcance en la solución de problemas redistributivos de la política tributaria.

La tendencia en los países que integran la OCDE en relación a su sistema tributario es hacia la aplicación de impuestos indirectos por ser considerados menos dañinos para la actividad económica que los impuestos directos; de acuerdo a la OCDE, un impuesto al capital es más perjudicial que un impuesto al trabajo, a su vez este es más perjudicial

²² SOBRAZO HORACIO. "Esfuerzo y potencialidad fiscal de los gobiernos estatales en México. Un sistema fiscal representativo". El trimestre económico. Vol. LXXIII (4), No. 292, octubre-diciembre 2006.

que un impuesto al consumo y este último más perjudicial que un impuesto a la propiedad de inmuebles.

No obstante, que los principios para el logro de una estructura tributaria eficiente son generalmente aceptados, el logro de algunos de estos principios condiciona el de otros.

Un ejemplo de lo anterior es la progresividad en los impuestos; al imponer tasas demasiado elevadas, se complica la aplicación del impuesto originando problemas de evasión y elusión fiscal además de que se da un incremento en los costos administrativos.

Otro punto importante en ese mismo sentido, es que para mantener la equidad se tendría que trabajar con impuestos progresivos y ello implicaría tener problemas de pérdidas de eficiencia y de costos administrativos, los cuales podrían ser evitados mediante la aplicación de impuestos regresivos que, sin embargo, nos llevarían nuevamente a una falta de equidad.

Por otro lado, considerando la innegable importancia del ingreso petrolero en las finanzas públicas, y dado que una reforma fiscal tendría que contemplar necesariamente la parte del gasto, se considera que se debe replantear el destino de los ingresos petroleros, ya que actualmente una parte significativa se destina a la recaudación federal participable, que no es algo criticable si se ve desde el punto de vista jurídico, en relación a que este ingreso se debe compartir a la nación por el hecho de que constitucionalmente el petróleo es de todos los mexicanos.

Sin embargo, si es cuestionable el hecho de que el destino de su gasto no es muy apegado a la ley si se piensa en que el petróleo es un recurso no renovable, y que esta característica determina lo relativo que puede resultar el entender o aplicar las letras de la ley; es decir, el destino del gasto actualmente no contempla a las generaciones futuras de mexicanos, que garantice la constitucionalmente justificada distribución de la riqueza petrolera a través del tiempo.

En ese sentido, se considera que México no ha tenido capacidad de absorción, entendida esta, de acuerdo a García Páez, como la habilidad de una economía para

absorber capital productivamente, esto es, el transformar un activo finito, no reproducible y materia prima peculiar, en riqueza producible y permanente.²³

Por lo anterior, se considera que el gasto debe ser dirigido a la creación de un mayor valor agregado y a la búsqueda y generación de fuentes de energía alternas con el fin de poder generar riqueza a partir de la mejor utilización de la renta petrolera y así hacer partícipes de ella a las nuevas generaciones.

Para facilitar esa reforma necesariamente antes debe existir, por parte de las autoridades fiscales, una mejor y mayor transparencia en el gasto; ya que al imponer o crear nuevos impuestos, que necesariamente van a tener que ser en el sector tributario no petrolero, la reacción inmediata por parte de la sociedad es de rechazo, por lo que al informar y transparentar el destino del gasto se facilitaría la aplicación de nuevas contribuciones.

Por otra parte, y derivado de que la concreción del diseño de la política fiscal corresponde al legislativo, para facilitar el lograr una reforma fiscal, se debe dar un acuerdo al interior de los partidos políticos en cuanto a la absorción del costo político que implica una reforma fiscal.

1.5 Reformas al régimen fiscal de PEMEX, una introducción.

En este apartado se da una breve exposición de los cambios que se han realizado al régimen fiscal de PEMEX; posteriormente, en el capítulo tres, se amplía la exposición y se hace un análisis de las reformas.

De 1994 a 2005 el régimen aplicable a PEMEX consistía en tres derechos sobre la extracción de petróleo y uno más sobre los hidrocarburos, el impuesto a los rendimientos petroleros y un aprovechamiento sobre rendimientos excedentes.

PEMEX podía acreditar el monto de los tres derechos sobre la extracción de petróleo y el impuesto a los rendimientos petroleros, al pago del derecho sobre hidrocarburos el cual tenía una tasa de 60.8%; cuando el monto a acreditar era mayor o menor al pago de este último derecho, se debía ajustar para que resultara ser el mismo. Como resultado, el monto total que pagaba PEMEX por estas contribuciones era el equivalente

²³ García Páez, Benjamín. La política de hidrocarburos en el proceso de reordenación económica, 1981-1983. FE-UNAM. México, 1984.

al derecho sobre hidrocarburos. Adicionalmente, en el periodo, PEMEX pago un 39.2% cuando en el mercado internacional el precio del petróleo fue más alto al fijado para cada ejercicio.

En 2005 se aprueba un nuevo régimen que sería aplicable en 2006 a PEMEX y a sus organismos. El nuevo régimen estaba conformado por seis derechos: derecho ordinario sobre hidrocarburos a la tasa del 79%; derecho para el fondo de investigación científica y tecnológica en materia de energía a la tasa del 0.05%; derecho para la fiscalización petrolera a la tasa del 0.003%; derecho sobre hidrocarburos para el fondo de estabilización con tasa variable de 1% a 10%; derecho extraordinario sobre la exportación de petróleo a la tasa de 31.1% y el derecho adicional a una tasa de 76%.

El resultado de esta reforma fue una baja en la tasa de 21% en comparación con el régimen anterior cuando en el ejercicio se materializara el aprovechamiento sobre rendimientos excedentes.

Cuadro 2. Resumen de reformas

Año de Reforma	Cambios que se dieron
2005	- Se baja la tasa impositiva en 21% en comparación al régimen fiscal anterior.
2007	<ul style="list-style-type: none"> - Se reduce la tasa del principal derecho petrolero, el DOSH, 7.5 puntos porcentuales. - Se deroga el derecho adicional que aplicaría a 2008 - Sube la tasa del DEIME en 0.6%, por lo tanto, la base gravable del DOSH disminuye en la misma proporción. - Se crea el DUSH
2008	<ul style="list-style-type: none"> -Las tasas aplicables a los derechos creados para los campos en Chicontepec y aguas profundas es de 7.51% y del 60 al 71.5%, respectivamente, a partir de 2009. -A partir de este año ya no se aplica el Aprovechamiento sobre Rendimientos Excedentes

En octubre de 2007 nuevamente se hicieron cambios significativos al régimen fiscal al bajar la tasa del derecho ordinario sobre hidrocarburos en 7.5%; se deroga el derecho adicional que aplicaría para el año de 2008; se incrementa la tasa del derecho para el fondo de investigación científica y tecnológica en materia de energía en 0.6% y se crea el

derecho único sobre hidrocarburos con una tasa variable de 37% a 57% aplicable a campos abandonados y en proceso de abandono.

Por último, derivado de la reforma energética propuesta por el Ejecutivo Federal, en noviembre de 2008 se crearon tres nuevos derechos aplicables a los campos en el Paleocanal de Chicontepec²⁴ y a los campos en aguas profundas, estos derechos son independientes a los demás derechos a los que esta obligada la empresa; si bien son especiales, manejan tasas muy similares al derecho ordinario sobre hidrocarburos y al derecho sobre hidrocarburos para el fondo de estabilización.

Derivado de estas reformas es que se supone que los ingresos petroleros del Gobierno Federal han reducido su participación y que los ingresos propios de PEMEX se han incrementado. El cuadro 1 muestra un resumen los cambios expuestos.

²⁴ Esta zona se encuentra en nueve municipios del Estados de Veracruz y tres del Estado de Puebla, de acuerdo a PEMEX, el proyecto representa el 39% de la reserva total de hidrocarburos del país.

Capítulo 2: Petróleos Mexicanos

2.1 Antecedentes

La industria petrolera comenzó en 1901, cuando el 24 de septiembre, el Presidente Porfirio Díaz expidió la primera Ley del Petróleo en la cual se permitió la concesión para hacer la exploración y explotación en terrenos baldíos o nacionales, lagos y lagunas de jurisdicción federal ya que en años anteriores, sólo se permitía la exploración de los campos; de esta manera, durante el gobierno de Díaz se otorgaron las concesiones de explotación petrolera de manera constante.

Los descubridores podrían exportar, libre de todo impuesto, los productos que procedieran de la explotación, así como importar, por una sola vez, la maquinaria para refinar o elaborar cualquier producto derivado del petróleo. Para algunas empresas se establecía el pago del 3% de las utilidades líquidas a la entidad donde estuvieran ubicados los pozos, y un 7% al Erario Federal siempre y cuando la producción natural fuera de 1'470,000 litros diarios.¹

En 1912, después de la caída de Porfirio Díaz, el presidente Madero ordenó efectuar un registro de las compañías extranjeras que operaban en el país, las cuales controlaban el 95 % de la industria petrolera. En junio del mismo año expidió un decreto para establecer un impuesto especial del Timbre sobre el petróleo crudo de producción nacional, a razón de 30 centavos por tonelada; éste es considerado el primer impuesto que se establece sobre el petróleo.

En 1915 el presidente Venustiano Carranza expidió la Ley Agraria con la intención, entre otras, de recuperar los terrenos que durante decenios fueron adquiridos por las compañías petroleras; en abril de 1917 decretó un Impuesto Especial del Timbre, y en 1918 estableció un impuesto sobre los terrenos petroleros y los contratos para ejercer control de la industria y recuperar en algo lo enajenado por Porfirio Díaz, hecho que ocasionó la protesta y resistencia de las empresas extranjeras.²

Las compañías estadounidenses iniciaron sus protestas y las relaciones con Estados Unidos se complicaron. Los intentos para controlar el poder de las compañías no lograban

¹ Boletín informativo. Dirección general de archivo histórico y memoria legislativa. Año VIII, No.45, enero-marzo 2008 y Ochoa Rauizé, Alonso. *Contabilidad de industrias extractivas; minera, petrolera y ganadera*. México. Edit. Hispano americana S.A. de C.V. 1980.

² Para 1920 existían 80 compañías petroleras productoras y 17 exportadoras, cuyo capital era integrado en un 91.5% por anglo-norteamericanos.

concretarse, impuestos y decretos no eran cumplidos como el que las obligaba a dar aviso antes de comenzar las perforaciones, bajo la pena de, de no hacerlo, retirar la concesión, y que el Departamento de Estado estadounidense consideró confiscatorio, bajo amenaza de intervención armada, lo que hizo se retractara de tal disposición. El Departamento de Estado llegó a condicionar que ningún decreto más podría presentar el presidente Carranza si antes no lo revisaba el propio Departamento³.

En este contexto, al promulgarse la Constitución de 1917, la estabilidad para el desarrollo de las inversiones extranjeras y la industria, que se había garantizado durante el porfiriato, se vio alterada; el Artículo 27 estableció el dominio directo de la Nación sobre las riquezas del subsuelo y el papel del Estado como agente regulador para determinar las limitaciones impuestas a la propiedad. Esto provocó reclamaciones por daños y perjuicios a la integridad y a las propiedades, en vista de que se instrumentaron tasas impositivas a la producción de empresas extranjeras y porque se sentó el fundamento jurídico para la expropiación petrolera de 1938 y la nacionalización de la industria eléctrica en 1960⁴.

En 1937 estalla una huelga en contra de las compañías petroleras extranjeras, la Junta de Conciliación y Arbitraje falla a favor de los trabajadores, pero las compañías se amparan ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación; en 1938 la Suprema Corte niega el amparo a las compañías petroleras obligándolas a conceder demandas laborales, éstas se niegan a cumplir con el mandato judicial y en consecuencia, el 18 de marzo, el Presidente Lázaro Cárdenas del Río decreta la expropiación a favor de la Nación, declarando la disponibilidad de México para indemnizar a las compañías petroleras el importe de sus inversiones.⁵

El 7 de junio de 1938 mediante un decreto presidencial se crea Petróleos Mexicanos (PEMEX) como la única empresa petrolera del país y se le dota de las facultades necesarias para realizar todos los trabajos de exploración, explotación, refinación y comercialización del petróleo nacional.

³ Boletín informativo, *Año VIII, No.45...* op.cit.

⁴ Boletín informativo. Dirección general de archivo histórico y memoria legislativa. Año I, No. 6 abril 2001

⁵ Después de la expropiación, las empresas declararon que aceptarían la resolución tomada por la Suprema Corte pero el Gobierno sostuvo su decisión. Se inició de inmediato contra México una campaña internacional tendiente a hacer fracasar la industria petrolera expropiada; se inició una salida de divisas; países que proveían de equipos y materiales diversos a las compañías petroleras, se negaron a seguir aprovisionando a la industria expropiada; los mercados foráneos que normalmente hacían compras de petróleo mexicano, suspendieron inmediatamente sus adquisiciones; existía cierta tensión en las relaciones diplomáticas. Esta presión empezó a desaparecer gradualmente al inicio de la segunda guerra mundial abriéndose nuevamente los mercados y facilitándose nuevas fuentes de financiamiento. [Ochoa Rauizé, Alonso. *Contabilidad de industrias extractivas: minera, petrolera y ganadera*. México. 1980. pp.123.]

2.2 Marco Legal

2.2.1 Artículo 27 Constitucional

La evolución jurídica del artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo es importante dado que, es donde se establecen las responsabilidades del Estado en relación a esta riqueza natural y se delimitan las responsabilidades del sector social y privado, esto en un contexto de reformas principalmente durante el periodo de la expropiación petrolera.

En el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917, se establece que:

“Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos.... Los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos;... el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.”

Después de la expropiación de la industria en 1938, se hace una primera reforma al artículo; se le adiciona al párrafo sexto la prohibición para expedir concesiones sobre el petróleo y los carburos de hidrógeno en el estado de la materia en que se encuentre, dejando a la Ley reglamentaria de este artículo, la facultad de determinar la forma de explotación.⁶

Una segunda reforma al artículo 27 es la que se publicó en diciembre de 1960, en el párrafo sexto, se niega, además de la concesión, el otorgamiento de contratos y se rescinden o dan por terminados anticipadamente los ya existentes.⁷

De esta manera, después de la expropiación, se dan cambios importantes para la industria en relación al marco regulatorio, los cuáles consisten en una participación total del Estado y un desplazamiento definitivo de la participación del sector privado.

Los cambios o reformas a la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos publicadas en 1917, en lo referente al artículo 27 en el ramo del petróleo, han sido

⁶ “Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos no se expedirán concesiones y la Ley Reglamentaria respectiva determinará la forma en que la Nación llevará a cabo las explotaciones de esos productos”. [Diario Oficial de la Federación, 1940].

⁷ Diario Oficial de la Federación, diciembre 29 de 1960.

importantes con base en el decreto expropiatorio de 1938 hacia las empresas, ya sea privadas o sociales, vinculadas al sector.

2.2.2 Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo

Los cambios a la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional, que es la encargada de la regulación de la explotación de la riqueza petrolera, a lo largo de la historia giraron en torno al decreto expropiatorio; la cronología en ese sentido es:

En diciembre 31 de 1925 se publicó, con el presidente Plutarco Elías Calles, la Ley Reglamentaria del artículo 27 (lo que serían los antecedentes de la actual). En esta Ley se establece que corresponde a la nación todos los carburos de hidrógeno cualquiera que sea su estado físico, esta condición será inalienable e imprescriptible; deja al Ejecutivo la conducción de la industria petrolera; delimita la industria a: descubrimiento, captación, conducción por oleoductos y la refinación del petróleo; establece la preferencia para la actividad petrolera de la tierra ante cualquier otra.

Esta Ley autorizó concesiones, a sociedades civiles y comerciales, que daban derecho al concesionario para captar y aprovechar el petróleo⁸ por no mayor a treinta años⁹ y daba un descuento en el impuesto de producción, por un tiempo determinado, para las zonas nuevas además de prohibir la transferencia de éstas; autorizó concesiones para establecer oleoductos de “uso público” y de uso privado¹⁰, concesiones para establecer refinarias y plantas de aprovechamiento de gas estableciendo que la Federación estimulará por todos los medios posibles la industria de la refinación del petróleo y el aprovechamiento de gas.¹¹

Para las concesiones en terreno cuyo dominio superficial corresponda a la Nación el concesionario pagará la indemnización correspondiente por el uso de la superficie además de la participación para el Fisco Federal del tanto por ciento de los productos brutos de explotación que marque la concesión respectiva.¹²

⁸ El Ejecutivo Federal debía reglamentar la explotación de los pozos para evitar su agotamiento prematuro.

⁹ Otorgando el derecho a una nueva concesión en la misma zona al término al concesionario que haya cumplido con todas sus obligaciones.

¹⁰ Los primeros se utilizarán para transportar el petróleo de quien los solicite y los de “uso privado”, para transportar el petróleo del concesionario.

¹¹ Diario Oficial de la Federación, diciembre 31 de 1925

¹² Idem

En cuanto al pago de impuestos establece que: no habrá distinción entre persona o carácter de derechos que ésta tenga sobre el yacimiento; podrán enterarse en especie o en moneda, de acuerdo con el valor fiscal que se cotice en la fecha en que se haga dicho entero. Para los Estados, dentro de cuyos límites estaban ubicados los campos petroleros en producción, se concedía una participación no menor de 10% del impuesto de producción, para terrenos baldíos la participación era de 30% por el derecho de superficie.¹³

También la ley establecía medidas para evitar el alza exagerada de los precios a que vendían, tanto los concesionarios como sus causahabientes, sus productos en el país.

A ésta publicación le siguieron varias ediciones, la primera con el presidente Lázaro Cárdenas del Río en noviembre 9 de 1940 en la cuál se realizaron los siguientes cambios:¹⁴

- El único derecho del propietario de la tierra era la indemnización por ocupación o expropiación.
- El petróleo sería explotado mediante: trabajos realizados en forma directa (pudiendo celebrar contratos sólo con los particulares nacionales o con sociedades constituidas íntegramente por mexicanos) y por las instituciones que cree la ley.
- Las concesiones para el establecimiento de oleoductos y para la distribución de gas se otorgarían por un plazo que no excediera de 50 años, a su término las obras e instalaciones pasarían a ser propiedad del gobierno federal sin compensación alguna.

En la segunda edición, el 18 de junio de 1941 con Miguel Ávila Camacho, los cambios fueron:¹⁵

- Define como petróleo a todos los carburos de hidrogeno que componen el aceite mineral crudo, lo acompañan o se derivan de él.
- Determina que el Gobierno Federal puede dictar las disposiciones técnicas o reglamentarias que la fijan, y establecer los impuestos que graven cualquiera de sus aspectos.

¹³ Para los Municipios, en cuya jurisdicción estuvieren los pozos de petróleo, le correspondería, cuando menos la décima parte de lo que toque a los Estados.

¹⁴ Diario Oficial de la Federación, noviembre 9 de 1940.

¹⁵ Diario Oficial de la Federación, junio 18 de 1941.

- Establece que la industria petrolera comprende dos puntos: 1) exploración, explotación, transporte, almacenamiento, refinación y distribución del petróleo; 2) la elaboración y distribución del gas artificial.
- El otorgamiento de contratos se haría previo estudio por medio de convocatoria.
- En cuanto a la celebración de contratos adiciona sociedades de economía mixta en las que el gobierno federal representaría la mayoría del capital social, y de las cuales podrán formar parte pocos extranjeros.
- El Ejecutivo Federal establecería zonas de reserva petrolera con la finalidad de garantizar el abastecimiento futuro del país.
- Se ampliaron las concesiones para: transporte, almacenamiento y elaboración de gas artificial por un plazo no mayor a 50 años.
- Las concesiones que se expidieran, tendrían el carácter de "uso público".

En la tercera edición, del 29 de noviembre de 1958, con Adolfo Ruíz Cotinez, (actualmente es considerada como publicación original de la Ley vigente) los cambios fueron:¹⁶

- Incluye en el territorio nacional a la plataforma continental.
- Incluye dentro de la industria petrolera a: ventas de primera mano; gas y los productos derivados de la refinación de petróleo y gas; elaboración, almacenamiento, transporte, distribución y ventas de primera mano del gas artificial y de derivados del petróleo que puedan servir como materias primas industriales básicas.
- Asigna a Petróleos Mexicanos como la empresa a través de la cual la Nación llevará a cabo las actividades de la industria.
- Los terrenos para fines de exploración y explotación petroleras serían asignados por la SENER.
- Faculta a PEMEX para celebrar con personas físicas o morales los contratos de obras y de prestación de servicios con pago de remuneraciones en efectivo y sin conceder porcentajes en los productos, ni participación en los resultados de las explotaciones.

La primera reforma a la Ley de 1958 fue el 30 de diciembre de 1977 con José López Portillo, los cambios fueron:¹⁷

¹⁶ Diario Oficial de la Federación, noviembre 29 de 1958.

¹⁷ Diario Oficial de la Federación, diciembre 30 de 1977.

- En la preferencia para la actividad petrolera de la tierra ante cualquier otra incluye a la tenencia de ejidos o comunidades.

En la administración de Ernesto Zedillo, en mayo 11 de 1995 se da la segunda reforma, en general, los cambios consistieron en:¹⁸

- Excluye al gas artificial y las actividades que deriven de éste dentro de la industria petrolera, establece que la nación llevara a cabo las actividades de la industria a través de PEMEX y de sus organismos subsidiarios.
- En cuanto al gas, se admite que: el transporte, el almacenamiento y la distribución, previo permiso de la SENER, podrían llevarse a cabo por el sector social y privado los cuales podrán construir, operar y ser propietarios de ductos, instalaciones y equipos. En ningún caso se podrá ceder, gravar o enajenar el permiso, los derechos en él conferidos o los bienes afectados a los mismos, a gobierno o estado extranjero.

La tercera reforma se da en noviembre 13 de 1996; también con Ernesto Zedillo los cambios fueron:¹⁹

- Incluye dentro de la industria petrolera: la elaboración, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano de aquellos derivados del gas (además del petróleo, establecido éste en la ley anterior) que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas y que constituyen petroquímicos básicos

La cuarta reforma se da con Vicente Fox en enero 12 de 2006, los cambios fueron:²⁰

- Establece que PEMEX y sus organismos podrán cogenerar energía eléctrica y vender sus excedentes a Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro, mediante convenios con las entidades; los recursos destinados a los proyectos de cogeneración que Petróleos Mexicanos proponga ejecutar se someterán a aprobación y modificación de la Cámara de Diputados.

En junio 26 de 2006 se realizó la "quinta reforma", en esta se especifica que la industria petrolera no abarca el gas asociado a los yacimientos de carbón mineral.

¹⁸ Diario Oficial de la Federación, mayo 11 de 1995.

¹⁹ Diario Oficial de la Federación, noviembre 13 de 1996.

²⁰ Diario Oficial de la Federación, enero 12, 2006.

La última reforma a la ley reglamentaria se realizó en noviembre 28 de 2008, con Felipe de Jesús Calderón Hinojosa.²¹

- Incluye, dentro del dominio directo, a la zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste.
- Define yacimientos transfronterizos como aquellos que se encuentren dentro de la jurisdicción nacional y tengan continuidad física fuera de ella; aquellos yacimientos o mantos fuera de la jurisdicción nacional, compartidos con otros países de acuerdo con los tratados en que México sea parte o bajo lo dispuesto en la Convención sobre Derecho del Mar de las Naciones Unidas. Estos yacimientos podrán ser explotados en los términos de los tratados en los que México sea parte, celebrados por el Presidente de la República y aprobados por la Cámara de Senadores.
- Las actividades de PEMEX y su participación en el mercado mundial se orientarán hacia los intereses nacionales, incluyendo: seguridad energética, sustentabilidad de la plataforma anual de extracción de hidrocarburos, diversificación de mercados, incorporación del mayor valor agregado a sus productos, desarrollo de la planta productiva nacional y protección del medio ambiente.
- El Ejecutivo Federal, a través de la SENER, otorgará exclusivamente a Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios las asignaciones de áreas para exploración y explotación petroleras.
- Petróleos Mexicanos no se someterá, en ningún caso, a jurisdicciones extranjeras tratándose de controversias referidas a contratos de obra y prestación de servicios en territorio nacional y en las zonas donde la Nación ejerce soberanía, jurisdicción o competencia. Los contratos podrán incluir acuerdos arbitrales conforme a las leyes mexicanas y los tratados internacionales de los que México sea parte.
- Petróleos Mexicanos ejecutará acciones de prevención y reparación de daños al medio ambiente o al equilibrio ecológico cuando sea declarado responsable.
- Para promover el desarrollo sustentable deberán seguirse criterios que fomenten la protección, la restauración y la conservación de los ecosistemas, cumplir con la normatividad aplicable en materia de medio ambiente, recursos naturales, aguas, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática, así como de pesca.
- El Ejecutivo Federal, a través de la SENER, con la participación que corresponda a la Comisión Nacional de Hidrocarburos y a la Comisión Reguladora de Energía, establecerán la regulación de la industria petrolera y de las actividades a que se refiere esta Ley.

²¹ Diario Oficial de la Federación, noviembre 28 de 2008.

- El expendio de gasolinas y otros combustibles líquidos producto de la refinación del petróleo que se realice a través de estaciones de servicio con venta directa al público o de autoconsumo operarán en el marco del contrato de franquicia u otros esquemas de comercialización que al efecto suscriban los organismos subsidiarios de Petróleos Mexicanos con personas físicas o sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros, de conformidad con la presente Ley y lo dispuesto por la Ley de Inversión Extranjera.

Determina que la aplicación de esta Ley corresponde a la SENER, con la participación que esté a cargo de la Comisión Nacional de Hidrocarburos y de la Comisión Reguladora de Energía.

2.2.3 Ley de Petróleos Mexicanos

Como resultado de la reforma energética de 2008, esta ley es publicada en el diario oficial el 28 de noviembre de 2008 y sustituye a la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios²²; de igual manera, PEMEX, en cuanto a su organización, funcionamiento y control, se encontraba regulada, hasta el 28 de noviembre de 2008, en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Después de la reforma energética, en la Ley de PEMEX, se regula la organización, funcionamiento y control de la empresa además de la rendición de cuentas y la fijación de las bases generales aplicables a sus organismos subsidiarios.

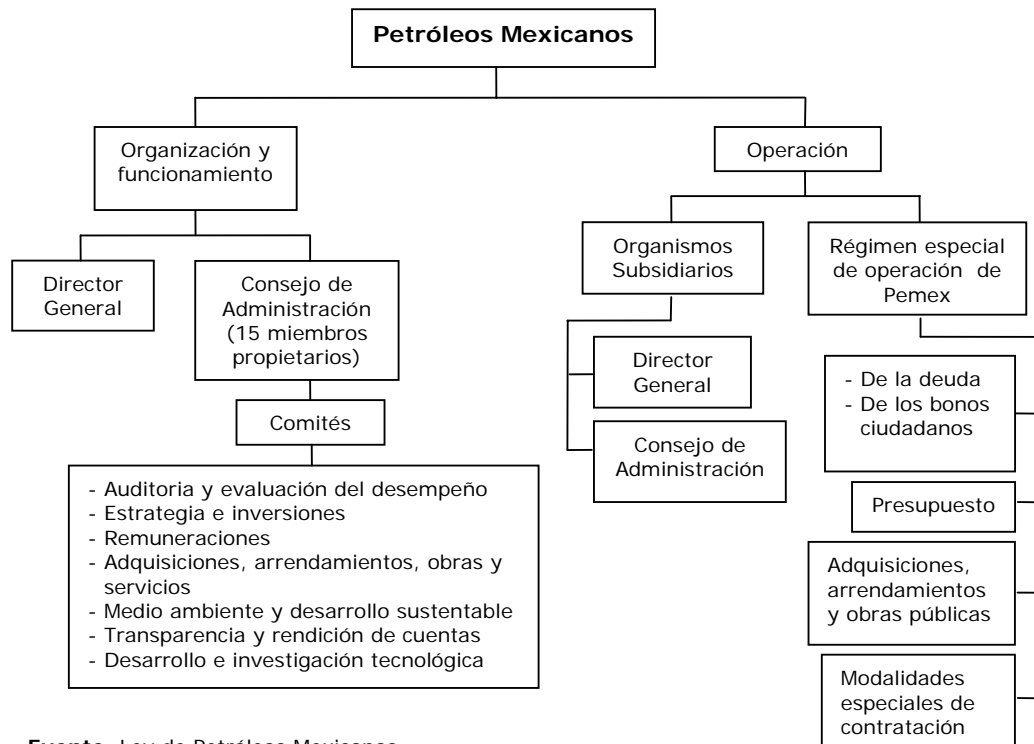
Establece que el Estado realizará por conducto de PEMEX las actividades correspondientes a los hidrocarburos y la petroquímica básica. Define a Petróleos Mexicanos como un organismo descentralizado con fines productivos, personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto llevar a cabo la exploración, la explotación, las actividades en petróleo y demás hidrocarburos y la petroquímica básica, así como la conducción central y dirección estratégica de la industria petrolera.

Al igual que la anterior, esta Ley permite a PEMEX y organismos celebrar con personas físicas o morales toda clase de actos, convenios, contratos y suscribir títulos de crédito de acuerdo con sus respectivos objetos, manteniendo la propiedad y control por parte del Estado mexicano sobre los hidrocarburos.

²² En 1971 se publica Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos la cual es vigente hasta 1992, cuando se expide la nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios en donde se establecen los lineamientos básicos para definir las atribuciones de Petróleos Mexicanos en su carácter de órgano descentralizado de la Administración Pública Federal, responsable de la conducción de la industria petrolera nacional. Esta Ley determina la creación de un órgano Corporativo y cuatro Organismos Subsidiarios; fue derogada en 2008 como resultado de la reforma energética.

Así mismo, define los organismos subsidiarios como organismos descentralizados con fines productivos, de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propios: su objeto es llevar a cabo las actividades en las áreas estratégicas de la industria petrolera y realizar las actividades de fabricación de productos petroquímicos distintos a los de petroquímica básica pudiendo realizar actividades relacionadas a su transporte, almacenamiento, distribución y comercialización.

Cuadro 2.1 Ley de PEMEX



Fuente: Ley de Petróleos Mexicanos

La organización y administración de la empresa estará a cargo del director general y de un consejo de administración²³ que tendrá a su cargo: la conducción central y dirección estratégica de PEMEX y sus Organismos; las políticas de producción, comercialización, tecnología administración y finanzas; vigilar y evaluar el desempeño; aprobar el plan de negocios de PEMEX y sus Organismos, proyectos y adecuaciones de presupuesto, calendario, modificaciones, estados financieros, deuda pública, propuesta de constitución de Organismos Subsidiarios, constitución de empresas filiales, programa

²³ De acuerdo al artículo 8 de esta Ley, el consejo de administración esta o debe estar integrado por quince miembros propietarios de los cuales seis son representantes de Estado, cinco son del sindicato y cuatro son consejeros profesionales. En su artículo 9 la Ley menciona que el presidente debe ser el titular de la Secretaría de Energía.

operativo y financiero anual, pagos extraordinarios, donativos y donaciones, informe anual, desmantelamiento, venta de instalaciones industriales, normas para cancelar acuerdos y el estatuto orgánico. En el cuadro 2.1 se expone la conformación de su organización y operación.

La Ley de PEMEX faculta al Consejo de Administración para aprobar actos, a efectos de someterlos a consideración del Ejecutivo Federal, relacionados a la disolución, liquidación o extinción del organismo descentralizado en caso de que éste deje de cumplir su objetivo o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público. También propondrá fusiones en caso de considerar incrementos de eficiencia y productividad.²⁴

Las actuales subsidiarias de PEMEX seguirán operando hasta que los nuevos organismos sean creados por el Presidente de la República a propuesta del Consejo de Administración. Así, Petróleos Mexicanos seguirá trabajando con los cuatro organismos subsidiarios creados en la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios de 1992: PEMEX Exploración y Producción, PEMEX Refinación, PEMEX Gas y Petroquímica Básica y PEMEX Petroquímica, además de Instituto Mexicano del Petróleo y de PMI Comercio Internacional hasta que el Ejecutivo Federal, con base en la propuesta del Consejo de Administración, realice la respectiva reorganización.

Las siguientes actividades son funciones de las subsidiarias:

- PEMEX Exploración y Producción: exploración y producción del petróleo y del gas natural, su transporte, almacenamiento en terminales y comercialización.
- PEMEX Refinación: procesos industriales de la refinación, elaboración de los productos petrolíferos y de derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas; almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de los productos y derivados mencionados.
- PEMEX Gas y Petroquímica Básica: procesamiento del gas natural, líquidos del gas natural y del gas artificial; almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de estos hidrocarburos, así como de derivados que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas.

²⁴ Artículo 19, fracción X de la Ley de Pemex y artículo 16 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

- PEMEX Petroquímica: procesos industriales petroquímicos cuyos productos no forman parte de la industria petroquímica básica, así como su almacenamiento, distribución y comercialización.

El Instituto Mexicano del Petróleo (IMP) fue creado en 1965, es el centro de investigación de México dedicado al área petrolera, sus objetivos principales son la investigación y desarrollo tecnológico, la ingeniería y servicios técnicos y la capacitación, así como el otorgamiento de grados académicos, la comercialización de los resultados de la investigación y desarrollo tecnológico y la suscripción de alianzas estratégicas y tecnológicas.

P.M.I. Comercio Internacional S.A. de C.V. fue creado en 1989 como una empresa de participación estatal mayoritaria con personalidad jurídica y patrimonio propios; es el organismo encargado de la política comercial de PEMEX en el mercado internacional; maneja las importaciones y exportaciones de petróleo crudo y productos derivados del petróleo, su finalidad es maximizar el valor de las exportaciones petroleras y garantizar el suministro de productos a México, generando posiciones estratégicas de mercado.

2.2.4 Ley Orgánica de La Administración Pública Federal²⁵

En esta ley se establece que PEMEX conducirá sus actividades en forma programada con base en las políticas establecidas por el Ejecutivo Federal para el logro de la planeación nacional del desarrollo.

De acuerdo a esta Ley²⁶, en relación a PEMEX, compete a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público lo siguiente:

- Proyectar y calcular los ingresos de la paraestatal;
- Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, o bien, las bases para fijarlos;
- Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;
- Proyectar y calcular los egresos de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional;

²⁵ Esta Ley entra en vigor a partir del 1 de enero de 1977.

²⁶ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Título II, Capítulo 2, Art. 31

- Normar, autorizar y evaluar los programas de inversión pública de la administración pública federal;
- Coordinar, conjuntamente con la Secretaría de la Función Pública, la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, así como concertar con las dependencias y entidades de la administración pública federal y validar los indicadores estratégicos, en los términos de las disposiciones aplicables;

En el mismo sentido la SENER deberá:

- Conducir la política energética del país;
- Ejercer los derechos de la nación en materia de petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos;
- Conducir y supervisar las actividades de PEMEX, la programación de la exploración, explotación y transformación de los hidrocarburos;
- Llevar a cabo la planeación energética a mediano y largo plazos bajo criterios de soberanía y seguridad energéticas, restitución de reservas de hidrocarburos, reducción de impactos ambientales, fortalecimiento de las entidades del sector, apoyo en investigación y desarrollo;
- Otorgar y cancelar asignaciones para exploración y explotación de hidrocarburos;
- Aprobar los principales proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos que elabore PEMEX con base en la política energética;
- Llevar el catastro petrolero;
- Proponer al Ejecutivo federal la plataforma anual de producción de petróleo y de las de PEMEX

En lo relacionado al control y la evaluación la Ley establece que la Secretaría de la Función Pública deberá realizar, en relación a PEMEX lo siguiente:

- Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos; coordinar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, así como concertar con la entidad y validar los indicadores de gestión, en los términos de las disposiciones aplicables;
- Asesorar y apoyar a los órganos de control interno de la entidad;
- Establecer las bases generales para la realización de auditorías en la entidad;

- Vigilar el cumplimiento, por parte de la entidad, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores;
- Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en la entidad, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa;
- Inspeccionar y vigilar que la entidad cumpla con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal.

2.3 Petróleo

El petróleo es una mezcla compleja de hidrocarburos; se presenta como un líquido aceitoso de color café oscuro y se le encuentra almacenado en el interior de la corteza terrestre. Es un combustible mineral, el cual representa una importante fuente de energía.²⁷ Actualmente se explica su origen a través de la teoría del origen orgánico que supone que el petróleo es el resultado de la descomposición, durante muchos siglos, de animales y vegetales sepultados con motivo de movimientos geológicos los cuales se convierten en petróleo por el efecto de la presión y temperatura que predomine en el yacimiento.

En su estado natural se le atribuye un valor mineral, siendo susceptible de generar, a través de procesos de transformación industrial, productos de alto valor, como son los combustibles, lubricantes, ceras, solventes y derivados petroquímicos.

El petróleo en su estado natural o sin procesar es conocido como petróleo crudo o simplemente crudo, de él obtenemos gasolina y diesel, se usa para generar electricidad, obtener energía calorífica para fábricas, hospitales y oficinas y diversos lubricantes para maquinaria y vehículos. La industria petroquímica usa productos derivados del petróleo para hacer plásticos, fibras sintéticas, detergentes, medicinas, conservadores de alimentos, hules y agroquímicos.

Tipos de petróleo

²⁷ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

El petróleo se clasifica por sus características físico-químicas, en especial por su gravedad específica y su contenido de azufre. La gravedad API es una unidad de medida de la gravedad específica o densidad de los crudos determinada por el Instituto Americano del Petróleo; describe que tan pesado o liviano es el petróleo clasificándolo en superligero, ligero, medio, pesado y extrapesado. Un crudo se considera ligero cuando tiene una gravedad mayor a los 34° API, medios los que se encuentran entre 28° y 34° API, y pesados los que tienen una gravedad específica menor a 28° API.

En cuanto al contenido de azufre se clasifica en dulce y amargo; se considera crudo dulce aquél que tiene menos de 1% peso de contenido de azufre y amargo el que tiene más de 1% peso de contenido de azufre.

Para exportación, en México se preparan tres variedades de petróleo crudo²⁸:

- Istmo: Ligero con densidad de 33.6 grados API y 1.3% de azufre en peso.
- Maya: Pesado con densidad de 22 grados API y 3.3% de azufre en peso.
- Olmeca: Superligero con densidad de 39.3 grados API y 0.8% de azufre en peso.

2.4 Actividades de la industria petrolera

Exploración y explotación de campos

Los trabajos de perforación de pozos pueden agruparse en: perforaciones de exploración y perforaciones de explotación. Las primeras son aquellas que se hacen en nuevas regiones con el propósito de localizar yacimientos nuevos explotables; las segundas son las que se realizan en regiones cuya riqueza ya ha sido localizada, con el propósito exclusivo de aumentar los volúmenes de producción de aceite crudo.

Refinación

El petróleo crudo no tiene uso; es por eso que se somete a un proceso de conversión de energía primaria a secundaria denominado refinación. La refinación es el conjunto de procesos que se aplican al petróleo crudo con la finalidad de separar sus componentes útiles que después de un procesamiento adicional, darán origen a los productos principales que se venden en el mercado: el gas LP (utilizado en estufas domésticas),

²⁸ Instituto Mexicano del Petróleo (IMP).

gasolina para los automóviles, turbosina para los aviones jet, diesel para los vehículos pesados y combustóleo para el calentamiento en las operaciones industriales.

Procesos petroquímicos

Del petróleo se obtienen determinados compuestos que son la base de diversas cadenas productivas, las cuales determinan una amplia gama de productos denominados petroquímicos que se utilizan en las industrias de fertilizantes, plásticos, alimentaria, farmacéutica, química y textil, entre otras.

Capítulo 3: Régimen fiscal de PEMEX y organismos subsidiarios

3.1 Antecedentes¹

1938-1959: Impuesto sobre la producción del petróleo —era participable a Estados y Municipios petroleros— e Impuesto a Vehículos propulsados por Diesel y Gas LP.

Petróleos mexicanos, como cualquier otra empresa, estaba obligado a pagar todos los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos con motivo de sus actividades.

Como contribuciones pagadas a Entidades Federativas y/o Municipios, PEMEX debía pagar el Impuesto sobre Consumo de Gasolina con una tasa de 2%; éste impuesto sería vigente hasta 1982.

1960: Se establece, en la LIF para el ejercicio fiscal de 1960 en su artículo décimo, que en el caso de que PEMEX fuera causante de los impuestos a la exportación de petróleo y la producción de petróleo y sus derivados, dichos impuestos los causaría con la tasa del 12% sobre la base total de sus ingresos brutos. A este impuesto se le llamó Impuesto Único, se derogó para el ejercicio fiscal de 1983.

1967: Impuesto sobre Ingresos Brutos de Petroquímica; aplicación de diversas tasas impositivas diferenciadas que gravaban los ingresos por ventas de los productos petroquímicos o de refinación; permaneció hasta 1982 —se sustituyó por el IEPS—.

1974: Impuesto sobre venta de gasolina; permaneció hasta 1982 —se incorporó al IEPS—.

1975: Impuesto por Exportación de Petróleo. Vigente hasta 1982.

1976: Para éste año la Ley de Ingresos de la Federación establecía que PEMEX cubriría los impuestos y derechos establecidos en las leyes Federales con la tasa del 16%, sin deducción alguna, y para el caso de la petroquímica básica, la tasa sería de 12%. En el ejercicio, su participación en los ingresos públicos del Gobierno Federal ya era mayoritaria; aportaba 12 centavos de cada peso que ingresaba al Fisco Federal.

1977: El sistema de tributación consistía en el pago del 2% del valor de ventas, 12% del ingreso bruto sobre ventas y 51% del valor de crudo exportado.² Se establecen los derechos por la prestación de Servicios Públicos.

¹ Senado de la República, 13° foro de reforma energética, junio 26, 2008 y PEMEX, memoria de labores.

² PEMEX, anuario estadístico 1977.

1979: Impuesto a la Importación de Maquinaria y Equipo.

1980: Impuesto al Valor Agregado. Para este año el pago de impuestos ya comienza a ser el porcentaje más alto dentro del total de egresos de PEMEX.

1982:

- Impuestos: petroquímica con 15% sobre ingresos brutos; importación/exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados; importación de maquinaria y equipo; producción con 27% sobre ingresos brutos deduciendo ingresos por petroquímica e importación/exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados; IEPS e IVA.
- Derechos: sujeto también a la LFD
- Pagos por servicios extraordinarios
- Gravámenes locales y municipales

1983: Impuesto a la Importación, Derechos sobre Hidrocarburos los cuales se dividen en: Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos con una tasa de 26.8% y Derecho Adicional sobre Hidrocarburos con tasa de 5%.

1985: Se establece el derecho extraordinario sobre hidrocarburos con una tasa de 6%.

1988: PEMEX estaba obligado a pagar los derechos sobre extracción de hidrocarburos cuya tasa era de 42.86% (29.3% ordinario, 12.1% extraordinario y para las exportaciones un 5% sobre 29.3% ordinario).³

1991: Aparece el aprovechamiento sobre rendimientos excedentes (ARE), con una tasa del 43%.

1992: Aprovechamiento sobre erogaciones no deducibles conforme al impuesto sobre la renta con el 35%.

3.2 Régimen fiscal de Petróleos Mexicanos, 1994-2005

³ PEMEX, anuario estadístico 1988.

La participación de PEMEX tanto en el ingreso como en el gasto público de nuestro país es muy importante, por consiguiente, se han realizado adecuaciones a su régimen fiscal.

Hasta antes de 2006 el régimen fiscal de PEMEX estaba contenido en el artículo cuarto de la Ley de Ingresos de la Federación. En julio de 1992 se inició un proceso de reestructuración, a partir de 1993 el régimen fiscal de PEMEX evolucionó por una fase de transición; cambió la incidencia de los impuestos, sus tasas y bases. El nuevo régimen reconoció la nueva estructura organizativa de PEMEX y sus organismos subsidiarios procurando, sin embargo, mantener constante la carga fiscal total.

Se estableció el Régimen Dual o Paralelo durante el periodo de transición entre el régimen de 1993 y el de 1992 y, debido a la importancia de los impuestos provenientes de PEMEX, se estableció una red de seguridad que garantizara una recaudación similar entre ambos regímenes, por lo tanto, las tasas de los nuevos impuestos se fueron ajustando para lograr una recaudación total similar a la que se obtenía al aplicar el régimen fiscal tradicional; así, se calcularon en paralelo las obligaciones fiscales bajo ambos regímenes. Durante 1994 continuó el proceso de transición del régimen fiscal.

El régimen que permaneció de 1994 a 2005 fue conocido como "red fiscal"; estaba compuesto por los derechos e impuestos siguientes:⁴

- I. **Derecho sobre la extracción de petróleo (DEP):** aplicable para cada región petrolera de explotación de petróleo y gas natural; gravaba las actividades de PEMEX Exploración y Producción (PEP). Su objeto era gravar el rendimiento neto del ejercicio. Su base se calculaba restando al total de los ingresos por ventas de PEP por cada región⁵, el total de los costos y gastos efectuados en bienes o servicios con motivo de la exploración y explotación de dicha región, considerando las inversiones en bienes de activo fijo y los gastos y cargos diferidos efectuados con motivo de la exploración y explotación de la región petrolera; sin que exceda el monto del presupuesto autorizado por la Secretaría de Hacienda a PEP para el ejercicio. La tasa aplicable fue de 52.3%.
- II. **Derecho extraordinario sobre la extracción de petróleo:** el sujeto de este derecho era PEMEX corporativo y sus subsidiarias, debiendo ser PEP quien realizara el entero; se debía aplicar la tasa de 25.5% sobre la misma base del DEP

⁴ Diario Oficial de la Federación: Ley de Ingresos de la Federación, varios años.

⁵ Se consideraban las mermas por derramas o quema de petróleo o gas natural como ventas de exportación.

- y de su recaudación no eran participables los Estados, Municipios y Distrito Federal.
- III. **Derecho adicional sobre extracción de petróleo crudo:** a cargo de PEMEX y subsidiarias y por conducto de PEP; sobre la misma base anterior a la tasa de 1.1%.
 - IV. **Impuesto a los rendimientos petroleros:** PEMEX y subsidiarias, de manera individual, debían calcular el impuesto aplicando, al rendimiento neto -ingresos totales menos deducciones autorizadas- del ejercicio, la tasa del 34%.⁶
 - V. **Derecho sobre Hidrocarburos:** gravaba el total de los ingresos por las ventas de hidrocarburos y petroquímicos a terceros, incluyendo el IEPS por enajenaciones y autoconsumos de PEMEX Refinación sin tomar en consideración el impuesto al valor agregado, con la tasa de 60.8% y era aplicable a PEMEX y sus subsidiarias por conducto de Petróleos Mexicanos.
 - VI. **Impuesto especial sobre producción y servicios⁷:** PEMEX y sus subsidiarias, por conducto de PEMEX Refinación, debían pagar por la enajenación de gasolinas y diesel este impuesto. También, por la venta de gas natural para combustión automotriz, debían pagar este impuesto por conducto de PEMEX Gas y Petroquímica Básica. En 1994 se efectuó la transición de tasa fija a tasa variable.
 - VII. **Impuesto al Valor Agregado:** PEMEX y subsidiarias, individualmente, debían declarar mensual y anualmente este impuesto.
 - VIII. **Contribuciones causadas por importación de mercancías:** con motivo de las importaciones, PEMEX y sus subsidiarias, individualmente, debían pagar este impuesto.
 - IX. **Impuestos a la exportación:** aplicable a PEMEX y subsidiarias por la exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados cuando el Ejecutivo Federal establezca impuestos a la exportación.⁸
 - X. **Derechos establecidos en la Ley Federal de Derechos:** los aplicables a PEMEX y subsidiarias en los términos de la LIF y de la LFD.
 - XI. **Aprovechamientos sobre rendimientos excedentes (ARE):** aplicable a PEMEX y sus organismos subsidiarios cuando, en el mercado internacional, el precio promedio ponderado acumulado mensual del barril del petróleo crudo

⁶ Esta tasa se aplicó de 1994 a 1998, de 1999 a 2004 fue de 35%, en 2005 bajó a 30%.

⁷ Los pagos provisionales, tanto del IEPS como del IVA, podían modificarse mediante declaración complementaria sin causar recargos por las diferencias resultantes siempre y cuando no excedieran el 3% del impuesto declarado.

⁸ Al exentar a Pemex y a sus organismos subsidiarios no se viola el principio de equidad tributaria ya que se encuentra justificación en razones de interés público. PEMEX y sus Organismos Subsidiarios constituyen organismos descentralizados con fines de interés público que son distintas a las de los particulares que tiene un objetivo meramente particular.

mexicano superara un precio fijado en dólares estadounidenses para cada año; el corporativo y sus organismos pagarían un aprovechamiento de 39.2% sobre su rendimiento excedente —producto de multiplicar el volumen total de exportación en el periodo por la diferencia del precio internacional del crudo mexicano menos el precio fijado en dólares—. ⁹

En la declaración mensual y anual, PEMEX podía acreditar las cantidades efectivamente pagadas del derecho sobre la extracción de petróleo, el derecho extraordinario sobre la extracción de petróleo, el derecho adicional sobre la extracción de petróleo y el Impuesto a los rendimientos petroleros. Cuando el monto a acreditar era superior o inferior al derecho sobre hidrocarburos a pagar, se reducían o incrementaban, respectivamente, las tasas del derecho sobre la extracción de petróleo y del derecho extraordinario sobre la extracción de petróleo, en el porcentaje necesario para que el monto acreditable fuera igual a la cantidad a pagar por el derecho sobre hidrocarburos, de acuerdo con las reglas que al efecto expidiera la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En resumen, mientras los derechos sobre hidrocarburos no rebasaran el 60.8% de las ventas a terceros, se pagaban derechos adicionales hasta alcanzar dicho tope. Adicionalmente, pagó 39.2% del ingreso por exportaciones de crudo por arriba del precio presupuestado por el Gobierno Mexicano.

3.3 Régimen fiscal de Petróleos Mexicanos, 2006-2009

En 2005 se dieron reformas al régimen fiscal, derivado de ello, básicamente los elementos legales que componen el actual régimen son: la Ley Federal de Derechos (LFD) y la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) de cada ejercicio fiscal. En el cuadro 3.1 se muestra su integración.

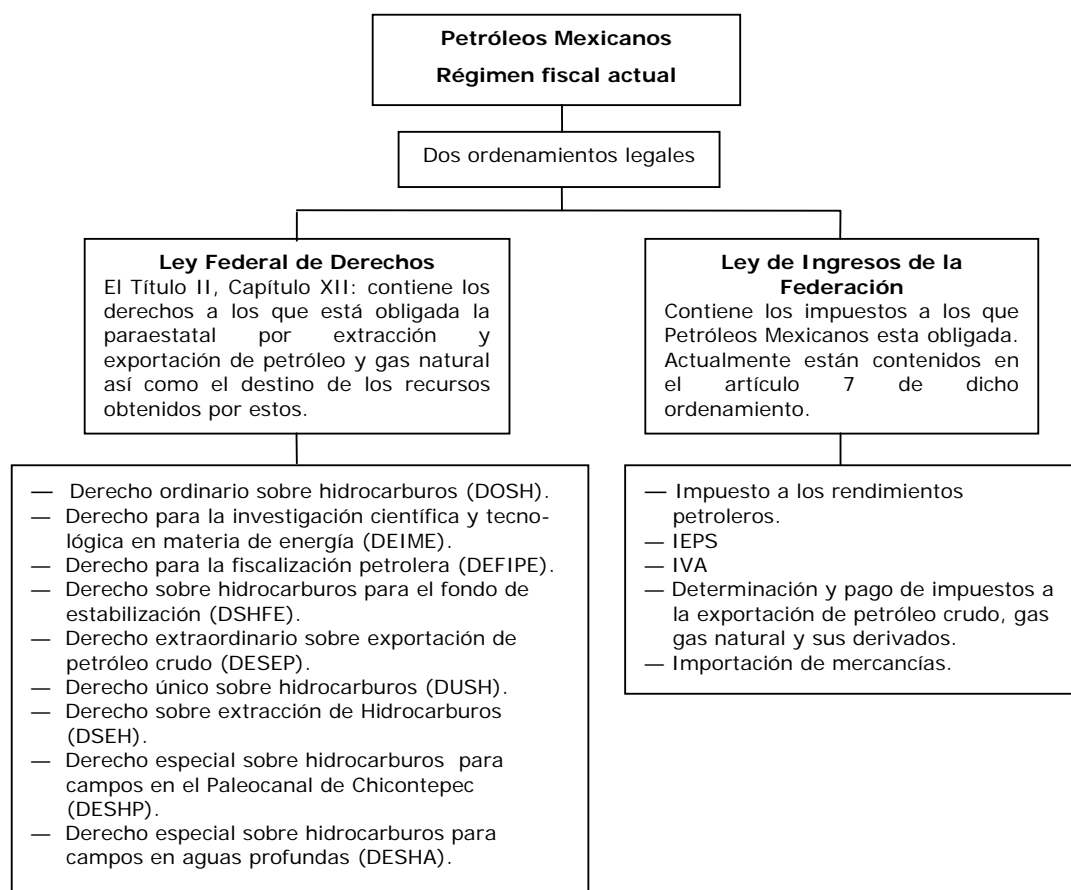
De manera más específica, en la ley del IEPS se establecen los cálculos para las tasas aplicables a la enajenación de gasolina y diesel,¹⁰ como resultado las tasas aplicables varían en cada mes.

⁹ En 2004 se llamo Aprovechamiento para Obras de Infraestructura en materia de Exploración, gas, refinación y petroquímica.

¹⁰ Dado que los precios a las gasolinas al público en el mercado interno son administrados, este gravamen funciona como un mecanismo de ajuste para llegar al precio final, es decir, a un mayor precio de las gasolinas, menor impuesto; por el contrario, a menor precio de las gasolinas, la tasa aplicable al IEPS se incrementa.

Las obligaciones de PEMEX son tributarias y no tributarias, dentro de las primeras se encuentra el impuesto al valor agregado; el impuesto especial sobre producción y servicios, aplicable a gasolinas y diesel; los impuestos a la exportación e importación y el Impuesto a los Rendimientos Petroleros. En las segundas están los nueve derechos contenidos en la Ley Federal de Derechos los cuales son aplicables a PEMEX Exploración y Producción.

Cuadro 3.1 Actual régimen fiscal de PEMEX



3.3.1 Ley Federal de Derechos

El actual régimen fiscal es el resultado de un proceso de reformas que inició a fines de 2005 y hasta 2008; el argumento fue el de facilitar la consecución de objetivos como: garantizar la seguridad energética del país; agregar valor a la materia prima que el país está produciendo; reducir la participación de los ingresos petroleros en las finanzas

públicas; impulsar la producción de petroquímicos; impulsar la diversificación energética; lograr mayor eficiencia en la administración y operación y proteger el medio ambiente.

En la reforma de diciembre de 2005 se estructuró el actual régimen; posteriormente, en octubre de 2007, se hicieron cambios significativos al régimen fiscal al bajar la tasa de uno de los principales derechos aplicables a PEMEX Exploración y Producción y al crear un derecho para incentivar la producción en campos abandonados y en proceso de abandono; por último, en noviembre de 2008, de mera importante se realizaron reformas al capítulo XIX de la Ley Federal de Derechos al crearse tres nuevos derechos aplicables a los campos en el Paleocanal de Chicontepec y en aguas profundas.

3.3.1.1 Reforma del 21 de diciembre de 2005¹¹

Desde noviembre de 2003 se discutió en el Congreso una reforma al régimen fiscal de PEMEX; como resultado, el nuevo régimen fue aprobado el 10 de noviembre de 2005; así, en el Diario Oficial se publicó, el 21 de diciembre de 2005, el decreto de reforma al Capítulo XII, titulado Hidrocarburos, de la Ley Federal de Derechos, en la cual se introdujeron seis nuevos derechos, a continuación se exponen:

Derecho ordinario sobre hidrocarburos (DOSH):

Sujeto: PEMEX Exploración y Producción

Tasa: No obstante que se estableció una tasa de 79%, se manejaron tasas variables de acuerdo a la siguiente tabla:

Rango de precio promedio ponderado anual de barril de petróleo crudo mexicano exportado (Dólares de los Estados Unidos de América)	Tasa para el Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos (%)			
	2006	2007	2008	2009
00.00-19.99	87.81	85.61	83.40	81.20
20.00-21.99	87.32	85.24	83.16	81.08
22.00-23.99	83.14	82.10	81.07	80.03
24.00-25.99	82.34	81.50	80.67	79.83
26.00-27.99	81.53	80.90	80.27	79.63
28.00 en adelante	78.68	78.76	78.84	78.92

¹¹ Diario Oficial de la Federación, miércoles 21 de diciembre de 2005, segunda sección; Decreto por el que se reforman diversas disposiciones del Capítulo XII, del Título segundo, de la Ley Federal de Derechos.

Base:

$$(VA^{PCNG}_{t-1} + C^{PCGN}_{t-1} + M_{t-1}) - (TD^{CGI}_{t-1} + DESEP_{t-1} + DSHFE_{t-1} + DEIME_{t-1} + DEFIFE_{t-1} + 0.50)$$

Donde:

VA^{PCGN}_{t-1} = Valor anual de petróleo crudo y gas natural extraídos en el periodo.

C^{PCGN}_{t-1} = Consumo del petróleo crudo y gas natural extraídos en el periodo.

M_{t-1} = Mermas en el periodo.

TD^{CGI}_{t-1} = Total de deducciones de costos, gastos e inversión en el periodo.

$DESEP_{t-1}$ = Derecho extraordinario sobre la exportación de petróleo crudo en el periodo.

$DSHFE_{t-1}$ = Derecho sobre hidrocarburos para el fondo de estabilización en el periodo.

$DEIME_{t-1}$ = Derecho para la investigación científica y tecnológica en materia de hidrocarburos en el periodo.

$DEFIFE_{t-1}$ = Derecho para la fiscalización petrolera en el periodo.

0.50 = 0.50 USD por cada millar de pie cubico de gas natural no asociado extraído, adicional al volumen de extracción que se registre para 2006.

Cálculo del valor anual de petróleo crudo y gas natural extraídos en el periodo:

$$VA^{PCGN}_{t-1} = VA^{PC}_{t-1} + VA^{GN}_{t-1}$$

Donde:

VA^{PCGN}_{t-1} = valor anual de petróleo crudo y gas natural extraídos en el periodo.

VA^{PC}_{t-1} = Valor anual de petróleo crudo extraído en el periodo.

VA^{GN}_{t-1} = Valor anual de Gas Natural extraído en el periodo.

Cálculo del valor anual de petróleo crudo extraído en el periodo:

$$VA^{PC}_{t-1} = \sum VCTPC_{t-1}$$

$$VCTPC_{t-1} = (PPX_{t-1}) (V^{bdp}_{t-1})$$

Donde:

$VAPC_{t-1}$ = valor anual del petróleo crudo extraído en el periodo.

$\sum VCTPC_{t-1}$ = suma del valor de cada tipo de petróleo crudo extraído en el periodo.

$VCTPC_{t-1}$ = valor de cada tipo de petróleo crudo extraído en el periodo.

PPX_{t-1} = precio promedio de exportación por barril de petróleo crudo en el periodo.

V^{bdp}_{t-1} = volumen de barriles de petróleo crudo extraído en el mismo periodo.

Cálculo del valor anual de Gas Natural extraído en el periodo:

$$V^{GNE}_{t-1} = (PPX_{t-1}) (V^{GN}_{t-1})$$

Donde:

GNE = Gas natural extraído en el periodo (extracción de la totalidad de gas natural menos el gas natural utilizado para la producción de hidrocarburos).

V^{GNE} = valor del gas natural extraído en el periodo.

PPX_{t-1} = precio promedio de la unidad térmica de gas natural vendido en el periodo.

V^{GN}_{t-1} = volumen del gas natural extraído en el periodo.

Destino: 76.6% del total recaudado era para la recaudación federal participable; el producto de multiplicar el 3.17%, de lo recaudado por el derecho, por un factor de 0.0133 era destinado a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realizó la salida del país de los hidrocarburos.

Se establece que las deducciones por costos, gastos e inversiones del petróleo crudo y gas asociado, deben tener, como precio máximo, 6.5 dólares por barril de petróleo crudo. El monto para la deducción del gas natural no debería de exceder de 2.7 dólares por cada mil pies cúbicos. Las deducciones que rebasaran el monto máximo de deducción establecido, se pueden deducir en los siete ejercicios inmediatos siguientes, conforme a las reglas que emitiera la Secretaría de Hacienda.

Tanto el corporativo como sus subsidiarias, con aprobación de la Secretaría de Hacienda, llevarían a cabo un programa multianual de racionalización de costos en servicios personales y operativos, en el que se establecerían metas anuales, cuidado de no afectar la operación de la empresa ni la formación de su capital humano.

Derecho para el fondo de investigación científica y tecnológica en materia de energía (DEFIME):

Sujeto: PEMEX Exploración y Producción.

Tasa: 0.05%

Base: valor anual del petróleo crudo y gas natural extraídos en el año.

Destino: La recaudación se destina al Instituto Mexicano del Petróleo de acuerdo con lo que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Derecho para la Fiscalización Petrolera (DEFIPE):

Sujeto: PEMEX Exploración y Producción.

Tasa: 0.003%

Base: valor anual del petróleo crudo y gas natural extraídos en el año.

Destino: La recaudación anual que genere la aplicación del derecho se destina a la Auditoría Superior de la Federación, de acuerdo con lo que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal de que se trate.

Derecho sobre hidrocarburos para el fondo de estabilización (DSHFE): debe pagarse en caso de que, el precio promedio ponderado del barril de petróleo crudo exportado exceda de 22.00 dólares estadounidenses, con base en una tabla donde la relación es de 1 dólar – 1 punto; es decir, inicia en 22 dólares a una tasa de 1% y, ante el incremento de cada dólar después de 22, la tasa se incrementa un punto quedando fija en 10% después de los 31 dólares.

Sujeto: PEMEX Exploración y Producción.

Tasa: variable de 1% hasta 10%

Base: valor anual del petróleo crudo extraído en el año.

Destino: Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros¹².

Derecho extraordinario sobre la exportación de petróleo (DESEP): aplicable cuando el precio establecido en la Ley de Ingresos de la Federación para cada año supere al precio promedio ponderado anual del barril de crudo mexicano en el mercado internacional.

Sujeto: PEMEX Exploración y Producción.

Tasa: 13.1%

Base¹³: $(PPP_{t-1} - PE_{t-1}) (VTE^{PCM}_{t-1})$

Donde:

PPP_{t-1}= precio promedio ponderado anual del barril de petróleo crudo mexicano.

PE_{t-1}= precio considerado en la estimación de la LIF para el ejercicio fiscal.

VTE^{PCM}_{t-1}= volumen total de exportación acumulado de petróleo crudo mexicano en el mismo ejercicio.

Destino: se destinará en su totalidad a las Entidades Federativas a través del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas.

Derecho adicional: este derecho sólo se aplicó en 2006 y 2007. Se debía realizar sólo si la extracción de petróleo crudo en 2006, 2007 y 2008 efectivamente alcanzada era menor a la establecida en la siguiente tabla:

¹² De acuerdo a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, el saldo de los fondos de estabilización al 30 de junio de 2009 alcanzó un total de 139.3 miles de millones de pesos distribuidos en: Fondo de estabilización de los ingresos petroleros (FEIP) 89.31 mmp; Fondo de estabilización de los ingresos de las entidades federativas (FEIEF) 19.97 mmp y Fondo de estabilización para la inversión en infraestructura de PEMEX (PEIPEMEX) 29.97 mmp.

¹³ Este derecho se puede acreditar en su totalidad al derecho sobre hidrocarburos para el fondo de estabilización por lo que no representa una carga adicional para PEMEX.

Año	Extracción Anual (barriles de petróleo crudo)
2006	1,247,935,000
2007	1,259,980,000
2008	1.285.895.000

Sujeto: PEMEX Exploración y Producción.

Tasa: 76.6%

Base: $(VEP^{LFD} - VEP^{EA}) * \{[(VEP^{LFD} - VEP^{EA}) * P] * [D / (VEP^{EA} * P)]\} * \%DOSH$

Donde:

VEP^{LFD} = Volumen de extracción anual de petróleo crudo establecido en la LFD.

VEP^{EA} = Volumen de extracción anual de petróleo crudo efectivamente alcanzado.

D = Valor de las deducciones efectivamente deducidas.

P = Precio promedio en moneda nacional.

%DOSH = Tasa que corresponda de acuerdo con la misma tabla aplicable al DOSH, según el rango de precio y año.

Destino: del monto obtenido al aplicar la tasa del derecho adicional:

(a) El 20% se destinó al fondo general de participaciones, el 1% al fondo de fomento municipal y el 0.25% a la reserva de contingencia, en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal.

(b) El 3.17% se multiplicó por el factor de 0.0133; el resultado se destinó a los Municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de los hidrocarburos. La suma de los montos obtenidos en (a) y (b) sería el monto a pagar por el derecho adicional. Por este derecho se realizó sólo un pago para los ejercicios de 2006 y 2007 con carácter de definitivo.¹⁴

Con esta reforma al régimen fiscal de PEMEX, se grava específicamente, en la Ley Federal de Derechos, a PEMEX Exploración y Producción ya que es esta subsidiaria la que se encarga de la extracción de petróleo crudo y gas natural, y como se expuso en el capítulo anterior, el valor de la extracción de los hidrocarburos es propiedad de la nación por lo que es importante que sea captada por el Estado.

De los seis derechos al nuevo régimen fiscal de la paraestatal, el más importante, por la tasa y el destino de la recaudación, es el derecho ordinario sobre hidrocarburos el cual recoge la esencia del derecho sobre extracción de petróleo crudo a la tasa del

¹⁴ En el artículo octavo transitorio del decreto de reforma se establece que, de subsistir saldo a favor por la aplicación del Capítulo XII Hidrocarburos, de la Ley Federal de Derechos, éste sería destinado en su totalidad a proyectos de inversión y gastos de mantenimiento de Petróleos Mexicanos.

52.3%; el derecho extraordinario sobre extracción de petróleo a la tasa de 25.5% y el derecho adicional sobre extracción de petróleo a la tasa del 1.1% que, hasta entonces, eran publicados en la Ley de Ingresos. Todos estos derechos, al igual que el derecho ordinario sobre hidrocarburos, gravaban el valor del petróleo crudo y el valor del gas natural extraídos, de hecho el cálculo para sus bases es casi el mismo.

No obstante, que durante la red fiscal se permitían deducciones por costos gastos e inversiones, existía el inconveniente de que las deducciones no debían exceder el monto del presupuesto autorizado por la Secretaria de Hacienda. En ese sentido, un cambio importante en la reforma de 2005 fue el de permitir, en el cálculo de la base de los derechos, las deducciones de costos, gastos e inversiones con un límite máximo fijo, ya que así se graba el valor de la extracción de los hidrocarburos sobre una base neta más estable. Estas deducciones deben calcularse sobre precios limite establecidos en la LFD para el crudo y gas natural en el ejercicio, y lo que falte por deducir, se puede hacer en los siguientes siete ejercicios.

Bajo el régimen conocido como red fiscal, con los tres derechos a la extracción de petróleo se pagaba una tasa de 60.8% además del 39.2% correspondiente al ARE; con el nuevo derecho ordinario sobre hidrocarburos la tasa sería de 79% siendo variable de 2006 a 2009 en función del precio del petróleo, en un rango de 0 dólares a 28 dólares; cuando el precio fuese igual o excediera de los 28 dólares, la tasa aplicable tendería a subir para cada año, así paso de 78.68% a 78.92% de 2006 a 2009.

Los precios del petróleo en 2006 y 2007 fueron de 53 y 61.6 dólares por barril respectivamente, o sea que, dados estos precios, la tasa que se aplicó en 2006 fue de 78.68% y en 2007 la tasa fue de 78.76%; por lo tanto, con la reforma de 2005 bajó la tasa carga tributaria para la empresa.

Por otro lado, no obstante que se creó el Derecho para el Fondo de Investigación Científica y Tecnológica en Materia de Energía (DEFIME), el Derecho para la Fiscalización Petrolera (DEFIPE), el Derecho sobre Hidrocarburos para el Fondo de estabilización (DSHFE) y el Derecho Extraordinario sobre Exportación de Petróleo crudo (DESEP); al ser considerados de carácter acreditable, estos derechos no generan una carga fiscal adicional para la empresa, de hecho esto permitió reducir la contribución de PEMEX. Según la paraestatal, en su informe anual de 2006, como consecuencia del nuevo régimen la carga fiscal como porcentaje de las ventas disminuyó de 63% a 55% durante 2006, sin embargo, en ese mismo informe publica que, aún con la disminución de ese

porcentaje de contribución, PEMEX se sitúa entre las empresas con mayor carga fiscal en el mundo.

Además, la creación de estos derechos acreditables tampoco incrementa la participación de los ingresos petroleros en las finanzas públicas.

La creación del DEFIME es importante, ya que, aunque de manera marginal, fomenta la inversión productiva en la industria petrolera al destinar su recaudación al Instituto Mexicano del Petróleo.

Por otro lado, se dio un incremento en la carga fiscal de PEMEX con la creación del Derecho adicional al enterar al gobierno federal importantes montos por lo que no produce, además, dado el destino de su recaudación, se incrementa también la participación de los ingresos petroleros en las finanzas públicas.

3.3.1.2 Reforma del 1 octubre de 2007

Nuevamente, y a menos de dos años, hay una reforma al régimen fiscal contenido en la Ley Federal de Derechos la cual entró en vigor el 1 de enero de 2008 y fue resultado de un proceso legislativo que inició en julio de 2007 con la entrega de la iniciativa de reforma presentada por los legisladores. De acuerdo a la exposición de motivos, se consideraba importante reformar el régimen fiscal de PEMEX debido a la baja en la producción de Cantarell y el consecuente riesgo de que el país se convirtiera en importador neto de petróleo, además, del impacto en las finanzas públicas y los programas sociales e inversiones; la falta de generación de empleos en la industria y la condición de México como país exportador de materias primas e importador de productos manufacturados consecuencia de la falta de generación de valor agregado.

De manera general, los cambios al capítulo XIX de la Ley Federal de Derechos fueron:

- Se fija la tasa aplicable al derecho ordinario sobre hidrocarburos en 71.5%, sin embargo, para 2008 sería de 74%; en 2009 aplicará la tasa de 73.5%; en 2010 una tasa de 73%, y en el año de 2011 se aplicará una tasa de 72.5%. El monto resultante de esta baja en la tributación deberá destinarse a gastos de inversión de PEMEX en la industria petrolera, de conformidad con lo que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación.

- Se cambia la tasa para el cálculo destinado a la recaudación federal participable a 85.31%, y el factor para el cálculo destinado a municipios colindantes a 0.0148; las tasas y los factores aplicables variaran año con año de la forma siguiente:

Año	Tasa	Factor
2008	81.72	0.0142
2009	82.52	0.0143
2010	83.28	0.0145
2011	83.96	0.0146

- Deroga el derecho adicional que aplicaría para 2008.
- Al DEFIME se le quita el carácter de fondo para quedar como derecho para la investigación científica y tecnológica en materia de energía (DEIME). La tasa aplicable sería de 0.65% siendo variable de 2008 a 2011 en 0.15%, 0.30%, 0.40% y 0.50% respectivamente. Cambia el destino de la recaudación por este derecho hacia:

I. El 63% al Fondo Sectorial CONACYT-SENER-Hidrocarburos.

II. El 2% al mismo Fondo con el objeto de formar recursos humanos especializados en la industria petrolera.

III. El 15% al Fondo de investigación científica y desarrollo tecnológico del Instituto Mexicano del Petróleo. De estos recursos, el Instituto destinará un máximo de 5% a la formación de recursos humanos especializados.

IV. El 20% al Fondo Sectorial CONACYT-SENER-Sustentabilidad Energética. Estos recursos se destinarán al financiamiento de proyectos de investigación en fuentes renovables de energía, eficiencia energética, uso de tecnologías limpias y diversificación de fuentes primarias de energía.

- Se crea el **Derecho único sobre hidrocarburos (DUSH)**: es aplicable únicamente a los campos abandonados y en proceso de abandono.¹⁵ Es importante aclarar que para este derecho no se autorizaron deducciones y los hidrocarburos extraídos en estos campos se exceptúan del pago de cualquier otro derecho.

¹⁵ El derecho se aplicaría únicamente cuando la producción adicional fuera igual o mayor a un porcentaje de la producción base que se proyecta para esos campos; para 2008 dicho porcentaje fue de 25 y para 2009 y ejercicios fiscales siguientes el porcentaje sería de 50%. Esta condición se deroga en la reforma de 2008.

Sujeto: PEMEX Exploración y Producción

Tasa: La tasa aplicable varía en relación a la tabla siguiente:

Rango de precio promedio ponderado anual de barril de petróleo crudo mexicano exportado (Dólares de los Estados Unidos de América)	Tasa para el derecho único sobre hidrocarburos (%)
00.01-24.99	37.00
25.00-29.99	42.00
30.00-39.99	47.00
40.00-49.99	52.00
50.00 en adelante	57.00

Base: valor anual de petróleo crudo y gas natural extraídos en el periodo

Destino: No especificado por la Ley.

En general, la reforma de 2007 es importante ya que baja la tasa del derecho ordinario sobre hidrocarburos, el más importante del régimen fiscal, además, se deroga su variabilidad en función del precio y se establece una tasa fija de 71.5%, sin embargo, dada la importancia de los ingresos petroleros en la economía, la baja en la tasa se hace de manera gradual al programar una variabilidad de 0.5% para cada año de 2008 a 2011, la tasa partiría de 74% en 2008 y una reducción de 1% en 2012 para quedar fija en 71.5%. De esta manera, con la reforma se buscó la reducción de la carga fiscal de manera gradual en un lapso de cinco años.

Así, la tasa aplicable a la extracción de crudo y gas bajó en 2008 4.84 puntos al pasar de 78.84% a 74%, para 2009 bajó 5.42 puntos al pasar de 78.92 a 73.5 puntos. Esto para PEMEX significó una reducción de su carga fiscal.

Es importante, además de la baja en la tasa, el hecho de que en la ley se explicita que la disminución en el pago por concepto del derecho ordinario sobre hidrocarburos que obtenga PEMEX Exploración y Producción en comparación con los montos que hubiera cubierto con el régimen anterior, se destinara a gastos de inversión de Petróleos Mexicanos en la industria petrolera, de conformidad con lo que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Por otro lado, y no obstante que el alza es gradual, la tasa para el cálculo destinado a la recaudación federal participable sube 8.71 puntos porcentuales al pasar de 76.6% a 85.31%, y el factor para el cálculo destinado a municipios colindantes sube 0.0015

puntos al pasar de 0.0133 a 0.0148; esto con la finalidad de no dañar los ingresos de las entidades federativas dada la baja en la tasa aplicable al derecho ordinario sobre hidrocarburos. Derivado de lo anterior, la reducción de la tasa del derecho ordinario sobre hidrocarburos no representó para las finanzas públicas de los Estados una disminución del componente petrolero.

Otro cambio que se considera importante en esta reforma es el que se da al derecho para el fondo de investigación científica y tecnológica en materia de energía; en la reforma de 2005 se estableció este derecho aplicable a PEMEX Exploración y Producción a la tasa de 0.05% sobre el valor anual del petróleo crudo y gas natural extraídos en el año. Con la reforma de 2007 se le quita el carácter de fondo, para quedar como derecho para la investigación científica y tecnológica en materia de energía (DEIME), y se incrementa la tasa en 0.6% al pasar de 0.05% a 0.65%. Dado que este derecho es deducible para el cálculo de la base del derecho ordinario sobre hidrocarburos, el incremento en la tasa es gradual de 2008 y hasta 2011 en 0.15%, 0.30%, 0.40% y 0.50% respectivamente. Así, con la reforma la tasa subió 0.10, 0.25, 0.35 y 0.45 para cada año respecto de la establecida en 2005.

En cuanto al destino, en 2005 se dispuso que la recaudación sería para el Instituto Mexicano del Petróleo, con la reforma, desde 2008 la recaudación es repartida en distintos porcentajes al Fondo de investigación científica y desarrollo tecnológico del Instituto Mexicano del Petróleo, los fondos sectoriales de Sustentabilidad Energética y el de Hidrocarburos —creados en la reforma— además de la formación de recursos humanos dentro de este último fondo. Del total de la recaudación de este derecho, PEMEX, a través del Instituto Mexicano del Petróleo, recibirá el 15%, sin embargo, y dado que antes de la reforma el 100% de lo recaudado era para el instituto, se establecen porcentajes variables de 35, 20, 15 y 15, de 2008 a 2011.

Si suponemos que la base del derecho para la investigación científica y tecnológica en materia de energía fue de mil millones de pesos y que es constante, al hacer un comparativo de los montos destinados al Instituto Mexicano del Petróleo con la tasa inicial de 0.05% y las tasas variables de la reforma tenemos:

Año	Base	DEIME 2007			DEFIME 2005			Variación IMP (%)
		Tasa	Monto	IMP	Tasa	Monto	IMP	
2008	1,000,000,000	0.0015	1,500,000	525,000	0.0005	500,000	500,000	5
2009	1,000,000,000	0.0030	3,000,000	600,000	0.0005	500,000	500,000	20
2010	1,000,000,000	0.0040	4,000,000	600,000	0.0005	500,000	500,000	20
2011	1,000,000,000	0.0050	5,000,000	750,000	0.0005	500,000	500,000	50
2012	1,000,000,000	0.0065	6,500,000	975,000	0.0005	500,000	500,000	95

- El monto total destinado al Instituto Mexicano del Petróleo en 2008, independientemente de que suba o baje la base, es mayor en 5% al que recibiría con la tasa de 0.05% del régimen de 2005 dado que el porcentaje destinado al fondo del Instituto fue de 35% de total de la recaudación y la tasa del derecho creció 0.10%, por lo tanto, no afecta sus ingresos; en 2009 y 2010, los ingresos que recibirá, independientemente de que suba o baje la base, serán mayores en 20% dado que, los porcentaje destinado al fondo son de 20% y 15% respectivamente de total de la recaudación y la tasa del derecho sube 0.15% en 2009 y 0.10% en 2010; en 2011 los ingresos de Instituto Mexicano del Petróleo serán mayores en 50%, independientemente de que suba o baje la base, dado que la tasa del derecho sube 0.10%; en 2012 sus ingresos serán 95% mayores en relación a los que hubiera recibido a la tasa del régimen anterior dado que la tasa sube 0.15%.

Así, la reforma al DEIME no afecta lo que PEMEX, a través del Instituto Mexicano del Petróleo, había estado recibiendo al destinársele el total de lo recaudado por el derecho para el fondo de investigación científica y tecnológica en materia de energía con la tasa original de 0.05%, todo lo contrario, los ingresos se incrementan gradualmente en cinco años hasta ser casi el cien por ciento mayores que los que hubiera recibido antes de la reforma.

De igual manera, para los fondos sectoriales de hidrocarburos y de sustentabilidad energética que crea la reforma, al inicio se les destinará el 53 y 10 por ciento en 2008, el 63 y 15 por ciento en 2009 y el 63 y 20 por ciento en 2010, respectivamente, por lo que gradualmente tendrán un incremento desde su creación y hasta el 2011.

Esto muestra que, si bien subió la tasa aplicable al derecho para la investigación científica y tecnológica en materia de energía, se definió de manera precisa el destino de su recaudación en lo que respecta al fondo del Instituto Mexicano del Petróleo y los

fondos sectoriales a crear. Así, se garantiza, relativamente, que lo recaudado por este derecho no se destinará al gasto corriente.

De lo anterior es importante notar que la Ley da prioridad al aprovechamiento de los yacimientos de hidrocarburos; exploración, especialmente en aguas profundas; refinación de crudo pesado, prevención de la contaminación y remediación ambiental de la petroquímica.

Por otro lado, el incremento en la tasa de este derecho implica, de manera implícita, una reducción en el pago del derecho ordinario sobre hidrocarburos ya que, para calcular la base de éste último, está autorizada PEMEX a deducir el monto efectivamente pagado del derecho para la investigación científica y tecnológica en materia de energía, es decir, por ser el monto del DEIME deducible al DOSH, el monto que al fin de cuentas se recauda por el derecho ordinario baja porque baja su base gravable. Además, en la misma proporción, se destinan más recursos a investigación en hidrocarburos y en sustentabilidad energética desde el propio régimen fiscal. En general, con la reforma a este derecho se pretende una transferencia de una parte de la recaudación del derecho ordinario hacia el gasto en inversión y no hacia el gasto corriente desde el régimen fiscal y no por el lado de la aprobación del Presupuesto de Egresos.

Con la derogación del artículo sexto transitorio que se refiere al pago de un derecho adicional cuando la extracción de petróleo crudo no fuera alcanzada, PEMEX ya no está obligada al pago del derecho adicional correspondiente al año 2008 lo cual significa que, aunque la contribución por este derecho fue baja y sólo se aplicó en dos años, el derogarla significó una reducción en la carga fiscal de PEMEX para el 2008.

Con la creación del derecho único se grava, al igual que con el derecho ordinario, la extracción de petróleo y gas natural; es aplicable únicamente a los campos abandonados o en proceso de abandono. La tasa es menor que la del derecho ordinario y esta en función del precio, varía en 5% para cada rango dejándola fija en 57% cuando el precio promedio sea de 50 dólares o mayor. Así, PEMEX tiene un incentivo para explotar los yacimientos que hoy no están produciendo o que están produciendo muy poco y eso le permite elevar sus niveles de producción de petróleo en el país, sin embargo, a este derecho no está permitido hacer deducciones en el cálculo de su base; lo que es un punto importante si se considera que los demás derechos se calculan sobre una base gravable neta desde la reforma de 2005.

El destino del derecho, no se determina en la Ley, sin embargo, se establece que los recursos excedentes que obtenga PEMEX Exploración y Producción después de los gastos y del pago del derecho único sobre hidrocarburos, se destinarán a un fondo de inversiones en exploración y producción y deberán usarse en exploración, explotación, almacenamiento y transporte de petróleo y gas.

En general, la reforma 2007 bajó de manera gradual la tasa del derecho ordinario sobre hidrocarburos, se canalizaron recursos desde el propio régimen a la industria petrolera para la inversión en investigación tecnológica y científica en hidrocarburos y fuentes de energía sustentable, permitiendo de esta forma una recomposición de los ingresos presupuestales donde, de manera relativa, los ingresos petroleros tendrán una menor participación.

3.3.1.3 Reforma del 13 de noviembre de 2008¹⁶

La última reforma al régimen fiscal de PEMEX ocurrió el 13 de noviembre de 2008 como resultado de la iniciativa de reforma energética presentada por el ejecutivo federal; en esta reforma se crearon tres nuevos derechos aplicados a PEMEX Exploración y Producción para los campos en aguas profundas y el Paleocanal de Chicontepec; estos fueron: el Derecho sobre extracción de hidrocarburos (DSEH), el Derecho especial sobre hidrocarburos para campos en el Paleocanal de Chicontepec (DESH) y el Derecho especial sobre hidrocarburos para campos en aguas profundas (DESHA).

- **Derecho sobre extracción de hidrocarburos (DSEH):** es aplicable a los campos en el Paleocanal de Chicontepec y de los campos en aguas profundas por la extracción de petróleo crudo y gas natural.

Sujeto: PEMEX Exploración y Producción.

Tasa: tabla según rangos del precio promedio ponderado anual del barril de petróleo crudo exportado.

¹⁶ Diario Oficial de la Federación, 13 de noviembre de 2008.

Rango de precio promedio ponderado anual del barril de petróleo crudo exportado (Dólares de los Estados Unidos de América)	Tasa para el cálculo del derecho sobre extracción de hidrocarburos (porcentaje)
00.01-40.00	10.00
40.01-60.00	t
60.01 en adelante	20.00

Para los efectos de la tabla anterior t, en porcentaje, se determinará por la fórmula siguiente:

$$t = 0.1 + \frac{P - 40}{200} \times 100$$

Donde:

t = Tasa para el cálculo del derecho sobre extracción de hidrocarburos.

P = precio promedio ponderado del barril de petróleo en el ejercicio.

crudo exportado expresado en dólares de los Estados Unidos de América.

Base: $VA^{PCGN}_{t-1} + C^{PCGN}_{t-1} + M_{t-1}$

Donde:

VA^{PCGN}_{t-1} = valor anual del petróleo crudo y gas natural extraídos en el año.

C^{PCGN}_{t-1} = consumo del petróleo crudo y gas natural extraídos en el año por PEP.

M_{t-1} = mermas en el periodo.

Destino: Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros.¹⁷

- **Derecho especial sobre hidrocarburos para campos en el Paleocanal de Chicontepec (DESHP):** se debe pagar por la extracción de petróleo crudo y gas natural de los campos en el Paleocanal de Chicontepec. Estos campos no se tomarán en cuenta para el cálculo del DOSH.

Sujeto: PEMEX Exploración y Producción.

Tasa: 71.5 %

Base: $(VA^{PCGN}_{t-1} + C^{PCGN}_{t-1} + M_{t-1}) - (TD^{CGI}_{t-1} + DEIME^P_{t-1} + DEFIPE^P_{t-1} + DSEH^P_{t-1})$

¹⁷ Para el cálculo del derecho sobre hidrocarburos para el fondo de estabilización no se toman en cuenta estos campos.

Donde:

VA^{PCGN}_{t-1} = Valor anual del petróleo crudo y gas natural extraídos en el Paleocanal en el periodo.

C^{PCGN}_{t-1} = Consumo del petróleo crudo y gas natural extraídos en el Paleocanal en el periodo.

M_{t-1} = Mermas en el periodo.

TD^{CGI}_{t-1} = Total de deducciones de costos, gastos e inversión en el Paleocanal en el periodo¹⁸

$DEIME^P_{t-1}$ = La parte del DEIME que corresponda al valor de los hidrocarburos extraídos en el Paleocanal en el periodo.

$DEFIPE^P_{t-1}$ = La parte del DEFIPE que corresponda al valor de los hidrocarburos extraídos en el Paleocanal en el periodo.

$DSEH^P_{t-1}$ = La parte del DSEH que corresponda al valor de los hidrocarburos extraídos en el Paleocanal en el periodo.

Destino: a la recaudación obtenida por este derecho se le aplicará la tasa de 85.31%; el monto que resulte de esta operación se considerará como recaudación federal participable. El 3.17% de la recaudación obtenida se multiplicará por el factor de 0.0148; el monto que resulte de esta operación se destinará a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de los hidrocarburos.

- **Derecho especial sobre hidrocarburos para campos en aguas profundas (DESHA):** se debe pagar por la extracción de petróleo crudo y gas natural de los campos en aguas profundas¹⁹. No se tomará en cuenta estos campos para el cálculo del DOSH.

Sujeto: PEMEX Exploración y Producción.

Tasa: variable en relación a la tabla:

¹⁸ Para deducir costos, gastos e inversiones de petróleo crudo y gas natural asociado el precio máximo será de 11 dólares; para gas natural no asociado será de 2.7 dólares por cada 1000 pies cúbicos.

¹⁹ En noviembre de 2004 PEMEX informó que había terminado su primer pozo en aguas profundas (Nab-1) con tirantes de agua de 500 metros y una profundidad de 2,800 metros.

Rango de precio promedio ponderado anual del barril de petróleo crudo exportado (Dólares de los Estados Unidos de América)		Tasa para el cálculo del derecho especial sobre hidrocarburos para campos en aguas profundas
Límite inferior	Límite superior	(porcentaje)
0.01	60.00	60.0
60.01	80.00	64.0
80.01	90.00	68.0
90.01	en adelante	71.5

Base:

$$(VA^{PCGN}_{t-1} + C^{PCGN}_{t-1} + M_{t-1}) - (TD^{CGI}_{t-1} + DEIME^A_{t-1} + DEFIPE^A_{t-1} + DSEH^A_{t-1})$$

Donde:

VA^{PCGN}_{t-1} = Valor anual del petróleo crudo y gas natural extraídos de cada campo en aguas profundas en el año.

C^{PCGN}_{t-1} = Consumo del petróleo crudo y gas natural extraídos en aguas profundas en el año.

M_{t-1} = Mermas en el año.

TD^{CGI}_{t-1} = Total de deducciones de costos, gastos e inversión del campo de aguas profundas de que se trate en el periodo.²⁰

$DEIME^A_{t-1}$ = La parte del DEIME que corresponda al valor de los hidrocarburos extraídos en el campo en aguas profundas de que se trate en el periodo.

$DEFIPE^A_{t-1}$ = La parte del DEFIPE que corresponda al valor de los hidrocarburos extraídos en el campo en aguas profundas de que se trate en el periodo.

$DSEH^A_{t-1}$ = La parte del DSEH que corresponda al valor de los hidrocarburos extraídos en el campo en aguas profundas de que se trate en el periodo.

Destino: a la recaudación obtenida por este derecho se le aplicará la tasa de 85.31%; el monto que resulte de esta operación se considerará como recaudación federal participable. El 3.17% de la recaudación obtenida se multiplicará por el factor de 0.0148; el monto que resulte de esta operación se destinará a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de los hidrocarburos.

Como ya se expuso, en esta última reforma al régimen fiscal se crearon tres nuevos derechos aplicados a PEMEX Exploración y Producción para los campos en aguas profundas y el Paleocanal, los cuales son creados a manera de un régimen fiscal paralelo al de los demás campos; varían en las tasas aplicables y las deducciones, pero al mismo

²⁰ Para deducir costos, gastos e inversiones de petróleo crudo y gas natural asociado el precio máximo será de 16.5 dólares; para gas natural no asociado será de 4 dólares por cada 1000 pies cúbicos.

tiempo, los tres derechos tienen el mismo destino. Es un régimen fiscal específico para los campos en el Paleocanal y en aguas profundas.

Aunque el derecho sobre extracción de hidrocarburos, el cual se aplica a todos los campos del Paleocanal de Chicontepec y aguas profundas, sea distinto al derecho sobre hidrocarburos para el fondo de estabilización, ambos derechos son equivalentes. Si bien su aplicación cambia, ya que el primero grava el valor anual del petróleo crudo y gas natural extraídos, además de ser aplicable independientemente del precio del petróleo, y el segundo sólo grava el valor anual del petróleo crudo extraído, además de que depende de que el precio promedio ponderado exceda de 22 dólares; en concreto, la recaudación de ambos derechos se destina al Fondo de estabilización de los ingresos petroleros. Por estos derechos no se genera una doble tributación, ya que se excluye el valor del petróleo crudo y gas natural extraídos en el Paleocanal y en aguas profundas, del derecho sobre hidrocarburos para el fondo de estabilización (DSHFE).

Por otro lado, el derecho especial sobre hidrocarburos para campos en el Paleocanal de Chicontepec y el derecho especial sobre hidrocarburos para campos en aguas profundas, gravan, al igual que el derecho ordinario sobre hidrocarburos, el valor del petróleo crudo y gas natural extraídos en sus respectivos campos; las tasas aplicables son las mismas para el DOSH y el especial de Chicontepec (71.5%); para el derecho aplicable a aguas profundas la tasa esta en función del precio.

Para el cálculo de la base del derecho especial sobre hidrocarburos para campos en el Paleocanal de Chicontepec se autoriza a PEMEX Exploración y Producción deducir: la parte del derecho para la investigación científica y tecnológica en materia de energía, del derecho para la fiscalización petrolera y del derecho sobre extracción de hidrocarburos que corresponda al valor de los hidrocarburos extraídos en el Paleocanal de Chicontepec; esto para que en la determinación del monto a pagar por el derecho ordinario sobre hidrocarburos no se considere el valor de las extracciones del Paleocanal y los montos deducibles de este derecho no puedan deducirse al derecho ordinario, por lo tanto, se considera a ambos derechos independientes. Lo mismo ocurre con el derecho especial sobre hidrocarburos para campos en aguas profundas.

La creación del derecho especial sobre hidrocarburos para campos en el Paleocanal de Chicontepec no implica una reducción en la carga fiscal de la empresa dado que las tasas aplicables son las mismas, las deducciones sólo difieren en los 0.50 dólares que

únicamente se permite al derecho ordinario, y en los precios límite de 6.5 y 11 dólares por barril de petróleo y 16 y 4 dólares para gas natural.²¹

Este régimen fiscal especial para los campos del Paleocanal y aguas profundas destina la recaudación de los tres derechos creados en las mismas proporciones que lo hace el régimen fiscal aplicable a los demás campos, en ese sentido, no cambia la composición de los ingresos presupuestales en relación a los ingresos petroleros; todo lo contrario, si se espera que, derivado de los incentivos en este régimen fiscal especial, se incremente la producción en los campos del Paleocanal de Chicontepec, independientemente del comportamiento que presenten en un futuro los precios, los ingresos públicos tendrán un mayor componente petrolero.

De esta última reforma se esperaría que desde el régimen fiscal, y con el objeto de depender en menor medida de los ingresos petroleros, se destinara un porcentaje significativo para el gasto en inversión de PEMEX Exploración y Producción y para las demás subsidiarias, con el objeto de generar un mayor valor agregado.

Por otra parte se considera que una menor participación de los ingresos petroleros en la composición de los ingresos presupuestarios no se lograría sólo por el lado del régimen fiscal aplicable a Petróleos Mexicanos, sino a través de una reforma al sistema tributario no petrolero. Se propone incrementar el valor agregado de los hidrocarburos y la inversión en generación de conocimiento.

Derivado de estas tres reformas a la Ley Federal de Derechos, el actual régimen fiscal de Petróleos Mexicanos, contenido en esta Ley, esta compuesto por nueve derechos aplicables a PEMEX Exploración y Producción.

Cuadro 3.1. México: Ley Federal de Derechos, Capítulo XII

²¹ La variabilidad de los precios límite de producción, de acuerdo a PEMEX, corresponde a que los yacimientos de Chicontepec se caracterizan por su bajo contenido de hidrocarburos, baja permeabilidad y baja presión, por lo que la productividad de los pozos es reducida y su explotación compleja.

Derechos petroleos			
Derecho	Sujeto	Tasa (%)	Base
Derecho ordinario sobre hidrocarburos (DOSH)	PEMEX Exploración y Producción	71.5	Diferencia entre el valor anual del petróleo crudo y gas natural extraídos en el año y las deducciones permitidas
Derecho para la investigación científica y tecnológica en materia de energía (DEIME)	PEMEX Exploración y Producción	0.65	Valor anual del petróleo crudo y gas natural extraídos en el año
Derecho para la fiscalización petrolera (DEFIPE)	PEMEX Exploración y Producción	0.003	Valor anual del petróleo crudo y gas natural extraídos en el año.
Derecho sobre hidrocarburos para el fondo de estabilización (DSHFE)	PEMEX Exploración y Producción	Variable de 1 hasta 10	Valor anual del petróleo crudo extraído
Derecho extraordinario sobre exportación de petróleo crudo (DESEP)	PEMEX Exploración y Producción	13.10	Precio promedio ponderado anual del barril de crudo mexicano menos el precio estimado en la Ley de Ingresos de la Federación por el volumen de exportación de petróleo crudo en el ejercicio.
Derecho único sobre hidrocarburos (DUSH)	PEMEX Exploración y Producción	Varía en función del precio	Valor anual del petróleo crudo y gas natural extraídos en el año de los campos abandonados y en proceso de abandono, incluyendo el consumo
Derecho sobre extracción de hidrocarburos (DSEH)	PEMEX Exploración y Producción	Varía en función del precio	Valor anual del petróleo crudo y gas natural incluyendo consumo y mermas, de los campos del Paleocanal y aguas profundas
Derecho especial sobre hidrocarburos para campos en el Paleocanal de Chicontepec (DESHP)	PEMEX Exploración y Producción	71.50	Valor anual del petróleo crudo y gas natural incluyendo consumo y mermas, de los campos del Paleocanal menos deducciones
Derecho especial sobre hidrocarburos para campos en aguas profundas (DESHA)	PEMEX Exploración y Producción	Varía en función del precio	Valor anual del petróleo crudo y gas natural incluyendo consumo y mermas, de los campos de aguas profundas menos deducciones

3.3.2 Ley de Ingresos de la Federación ²²

Después de las reformas a la Ley Federal de Derechos en 2005, en la Ley de Ingresos de la Federación se encuentra la parte del régimen fiscal de PEMEX referente al pago de impuestos al valor agregado, especial sobre producción y servicios, a los rendimientos petroleros, a la importación y exportación.

Impuesto especial sobre producción y servicios: se establecen los pargos diarios, acreditables a la declaración mensual, que deberá realizar a cuenta del IEPS PEMEX y sus subsidiarias por conducto de PEMEX refinación. ²³

²² Ley de Ingresos de la Federación, varios años.

²³ Para determinar la tasa aplicable, se sigue un procedimiento establecido en la Ley del IEPS, Artículo 2º. A, pudiendo obtener una tasa negativa o positiva. Hasta 2008, de resultar negativa PEMEX y sus subsidiarias podían disminuir el monto que resulte de dicha tasa negativa del impuesto especial sobre producción y servicios

Impuesto al valor agregado: grava las ventas internas de petroquímicos y petrolíferos que comercializa PEMEX a una tasa del 10% en zonas fronterizas y de 15% en el resto del país.

Determinación y pago de los impuestos a la exportación: para petróleo crudo, gas natural y sus derivados.

Impuesto a los rendimientos petroleros²⁴ aplicable a PEMEX y subsidiarias a excepción de PEP. Cada organismo deberá calcular el impuesto a la tasa del 30% sobre los ingresos del ejercicio menos deducciones autorizadas; establece pagos diarios y semanales en cada ejercicio fiscal acreditables a la declaración anual.

Importación de mercancías: PEMEX y subsidiarias, individualmente, determinarán los impuestos a la importación con motivo de las importaciones que realicen mediante declaración mensual.

Aprovechamiento sobre rendimientos excedentes:²⁵ se aplicó en 2006 y enero de 2007 a PEMEX Exploración y Producción cuando en el mercado internacional el precio promedio ponderado acumulado mensual del barril del petróleo crudo mexicano excediera de 36.50 dólares; la tasa fue de 6.5% sobre el rendimiento excedente acumulado (multiplicando la diferencia entre el valor promedio ponderado acumulado del barril de crudo y 36.50 dólares de los EUA por el volumen total de exportación acumulado de hidrocarburos). La recaudación se destinaba en su totalidad a las Entidades Federativas en los términos del Presupuesto de Egresos de la Federación. Se debía realizar declaración trimestral y anual.

a su cargo o del impuesto al valor agregado, si el primero no fuera suficiente. En caso de que éstos no fueran suficientes el monto correspondiente se podía acreditar contra el derecho ordinario sobre hidrocarburos. En la Ley de Ingresos de la Federación de 2009 se establece que se harán pagos diarios siempre que las tasas aplicables a la enajenación resulten positivas; de resultar negativas, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios no efectuarán los anticipos diarios.

²⁴ En ningún caso la pérdida neta de ejercicios anteriores se podrá disminuir del rendimiento neto del ejercicio.

²⁵ Este Aprovechamiento se acreditó contra el Derecho sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización o en caso de resultar insuficiente, contra el Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos, previstos en los artículos 256 y 254, respectivamente, de la Ley Federal de Derechos.

Cuadro 3.2. México: Ley de Ingresos de la Federación

Impuestos petroleros			
Impuesto	Sujeto	Tasa	Base
IEPS	PEMEX y sus subsidiarias por conducto de Pemex refinación	Variable	Enajenación de gasolinas y diesel
IVA	PEMEX y subsidiarias individualmente	Zona fronteriza 10%, resto del país 15%	Enajenación de petrolíferos y petroquímicos
Impuestos a la exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados	PEMEX y sus subsidiarias		
Impuesto a los rendimientos petroleros	PEMEX y subsidiarias individualmente a excepción de PEMEX Exploración y Producción.	30%	Ingresos del ejercicio menos deducciones autorizadas
Importación de mercancías	Corporativo y subsidiarias individualmente		

Además, con base en la Ley Federal de Derechos, se establecen los pagos diarios y semanales que deberá pagar PEMEX Exploración y Producción a cuenta del Derecho ordinario sobre Hidrocarburos, acreditables a su declaración mensual y anual.

Para cada ejercicio fiscal, con base en el artículo 257 de la Ley Federal de Derechos, la Ley establece la plataforma de extracción y de exportación de petróleo crudo.

Capítulo 4: Impacto de los cambios al régimen fiscal en la composición de los ingresos presupuestales 1994-2009

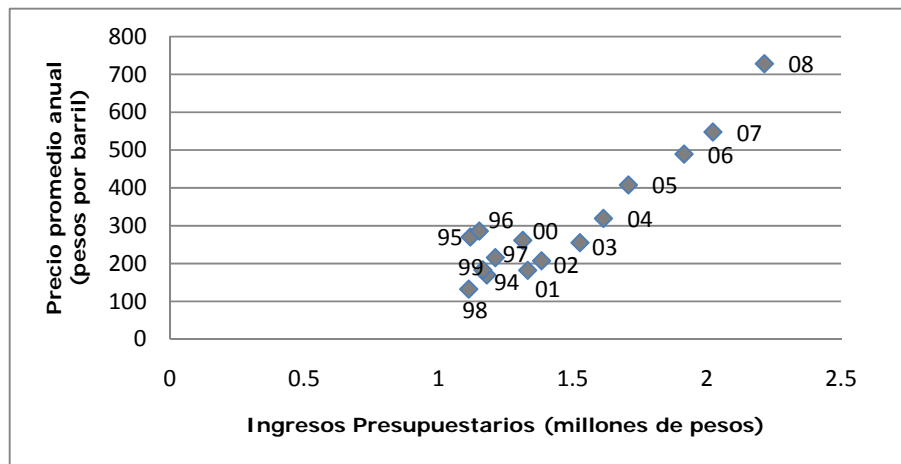
En el presente capítulo se muestra la relación que hay entre el precio por barril de la mezcla mexicana de exportación y los ingresos presupuestarios; se realiza una prueba de cambio estructural mediante la cual se determinará que las reformas al régimen fiscal de PEMEX han permitido un menor nivel de participación de los ingresos petroleros del Gobierno Federal, y se ilustra la composición de los ingresos petroleros antes y después de las reformas al régimen fiscal de la paraestatal.

4.1 Ingresos presupuestarios y precios del petróleo.

Ya que los ingresos petroleros dependen de la plataforma de producción, de las características físicas del yacimiento, y sobre todo, del precio internacional del crudo, es importante analizar la participación de los ingresos petroleros del Gobierno Federal en el total de los ingresos presupuestarios; ya que es este último factor el que hace vulnerable a la finanzas públicas debido a la relación positiva que existe entre los ingresos presupuestarios y los precios del petróleo.

El precio del petróleo es muy volátil; de julio 14 a diciembre 22 de 2008 pasó de 132.71 a 28.42 dólares por barril; es decir, en poco más de cinco meses bajó 114.29 dólares.

Gráfico 4.1. México: Precio promedio anual vs Ingresos Presupuestales, 1994-2008
(A precios de 2002)

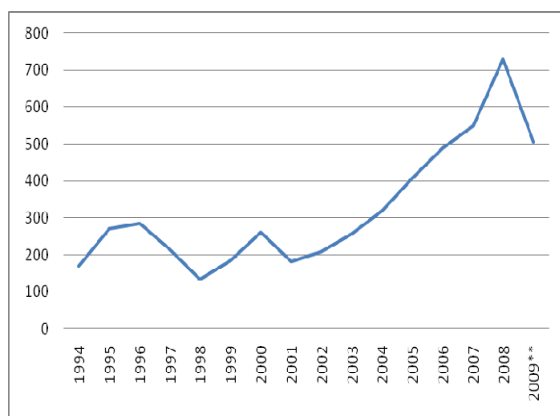


Fuente: Elaboración propia con base en datos de SHCP, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados y Banco de México.

En el diagrama de la gráfica 4.1 se muestra la relación entre el precio promedio anual de barril de petróleo crudo y los ingresos presupuestarios durante los años de 1994 a 2008. Cada punto muestra los valores de las dos variables en un año en particular. El patrón que forman los puntos muestra que conforme el precio aumenta, los ingresos presupuestarios también lo hacen.

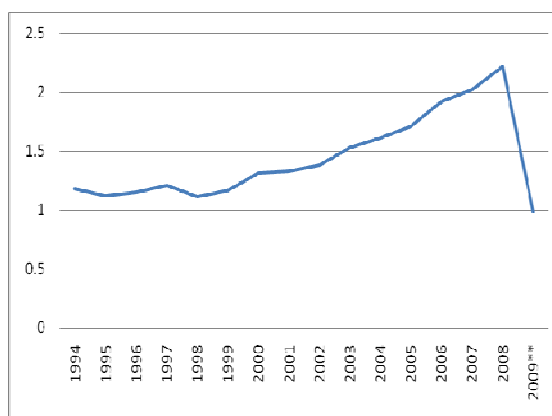
Los ingresos públicos son inestables debido a que la parte correspondiente a los ingresos petroleros, casi un tercio, esta en función de los precios internacionales del petróleo; como se muestra en las gráficas 4.2 y 4.3, la tendencia que, tanto en el periodo de la red fiscal —1994 a 2005— como en el del actual régimen —2006 en adelante— ha tenido el ingreso presupuestario es la misma que han tenido los precios internacionales del petróleo y, por tanto, la mezcla mexicana de exportación.

Gráfico 4.2. México: Precio de la mezcla mexicana de exportación, 1994-2009.2 (Pesos por barril a precios de 2002)



** Promedio informativo, 2^{do} trimestre de 2009.
Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las finanzas públicas de la Cámara de Diputados y el Banco de México

Gráfico 4.3. México: Ingresos presupuestarios, 1994-2009.2 (Millones de pesos constantes de 2002)



** Informativo, 2^{do} trimestre de 2009.
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SHCP, Estadísticas Oportunas de las Finanzas Públicas y la Deuda Pública y el Banco de México.

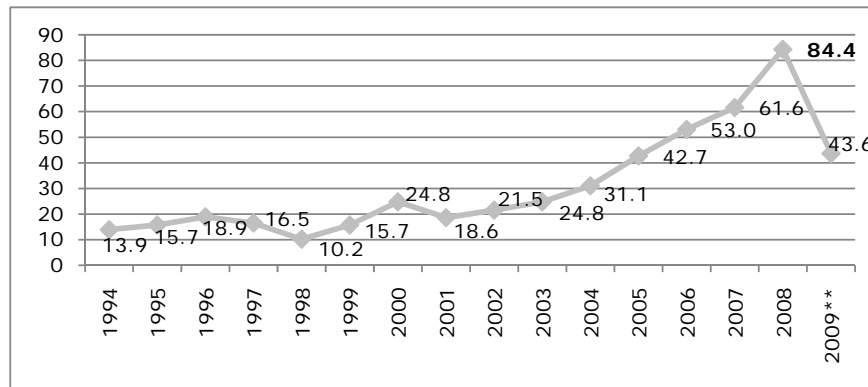
Los precios de la mezcla tienen una tendencia creciente de 1994 a 2008 con caídas importantes a finales de 1998, finales de 2001 y finales de 2008; este mismo comportamiento se observa para los ingresos presupuestarios en el mismo periodo.

En ese sentido, como se muestra en la gráfica 4.4, el precio de exportación del petróleo crudo mexicano de 1997 y 1998 fue de 16.5 dólares por barril y 10.2 dólares por barril respectivamente; esta baja ocasionó que la participación de los ingresos

petroleros disminuyera de 33.9 a 29.8 por ciento, por lo que fue necesario reducir el gasto programable para mantener la meta del déficit público de ese año.

Lo anterior muestra la dependencia de los ingresos públicos hacia los ingresos petroleros y, por lo tanto, la vulnerabilidad de la economía mexicana.

Gráfica 4.4. México: Precio promedio anual de la mezcla mexicana de exportación, 1994-2009 (Dólares por barril)



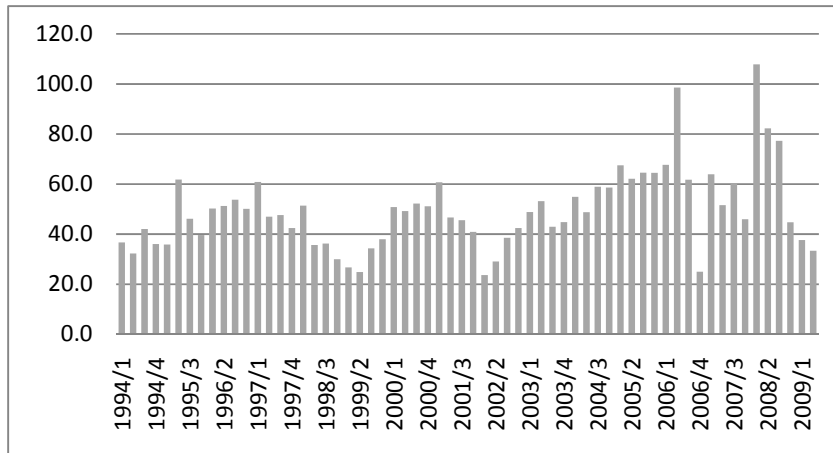
**Promedio informativo calculado del 1 de enero al 27 de mayo 2009.

Fuente: elaboración propia con base en datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

En el mismo sentido, en cuanto a los derechos aplicables a la paraestatal, el ordinario sobre hidrocarburos es el más importante, participó con el 88% de la recaudación total de derechos aplicables a la paraestatal de 2006.1 a 2009.3; es a través de este derecho que las finanzas públicas son vulnerables a los cambios en los precios del petróleo, ya que el 85.1% se destina a la recaudación federal participable; es por ello que en la baja de su tasa en 2007 se requirió planear un incremento gradual en su destino hacia las participaciones para el mismo periodo.

Como se puede ver en la gráfica 4.5, la tendencia de este derecho muestra la caída del precio en 1998, 2001 y recientemente 2008; ésta es la misma tendencia que se da en la mezcla mexicana de exportación y, en consecuencia, en los ingresos presupuestarios para el mismo periodo.

Gráfica 4.5. México: Participación del derecho ordinario sobre hidrocarburos en los ingresos presupuestarios, 1994.1-2009.3



Fuente: elaboración propia con base en datos de la SHCP, Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas y Deuda Pública. Ingresos presupuestarios del sector público.

4.2 Prueba de Chow

Para poder comprobar que en realidad las reformas al régimen fiscal facilitaron una menor participación de los ingresos petroleros dentro de las finanzas públicas a partir de 2006; se realizó la prueba de Chow, la cual tiene la característica de examinar la existencia de un cambio estructural mediante la revisión paramétrica de las regresiones en dos periodos.

De acuerdo a la prueba de Chow, si no existe un cambio estructural, entonces la suma de los residuos al cuadrado restringida (SRC_R) y la suma de los residuos al cuadrado no restringida (SRC_{NR}) no deberían ser estadísticamente diferentes.

Para determinar lo anterior la prueba utiliza la siguiente formula:

$$F = \frac{(SRC_R - SRC_{NR}) / k}{(SRC_{NR}) / (n_1 + n_2 - 2k)}$$

La cual sigue una distribución F con k y $(n_1 + n_2 - 2k)$ grados de libertad en el numerador y denominador, respectivamente.

Para los fines de esta investigación se utilizaron los ingresos petroleros y los ingresos petroleros del Gobierno Federal. Los primeros se componen de los ingresos propios de PEMEX y los ingresos petroleros del Gobierno Federal; éstos últimos son los ingresos que recibe el Gobierno por concepto del pago de derechos e impuestos contenidos en el régimen fiscal de PEMEX.

Las series fueron tomadas de la Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para el periodo de 1994.1 a 2009.3.

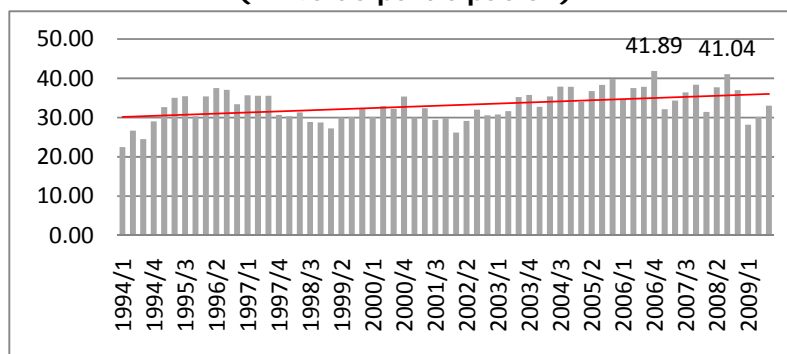
El resultado de la Prueba es un valor estadístico F de 81.48 con un valor p menor a 0.05, lo anterior confirma que hubo un cambio estructural en el periodo de 2006. (Ver anexo)

De esta manera se confirma que las reformas aplicadas al régimen fiscal cumplieron su objetivo de dar más recursos a Petróleos Mexicanos y de facilitar una menor participación de los ingresos petroleros del Gobierno Federal.

4.3 Participación de PEMEX en el ingreso presupuestario

El papel que PEMEX ha jugado dentro del ingreso presupuestario ha sido muy importante ya que los ingresos petroleros han presentado en promedio una participación de 33% durante el periodo de estudio, como se muestra en la gráfica 4.6. Durante 1994 a 2005, periodo correspondiente a la llamada “red fiscal”, la entidad aportó 32.3% en promedio; a partir del nuevo régimen fiscal de 2006 y hasta el tercer trimestre de 2009 la participación promedio fue de 34.2%; así, la economía tuvo un componente petrolero más alto en este último periodo, atribuible a los altos precios del petróleo ya que la plataforma de extracción ha ido disminuyendo.

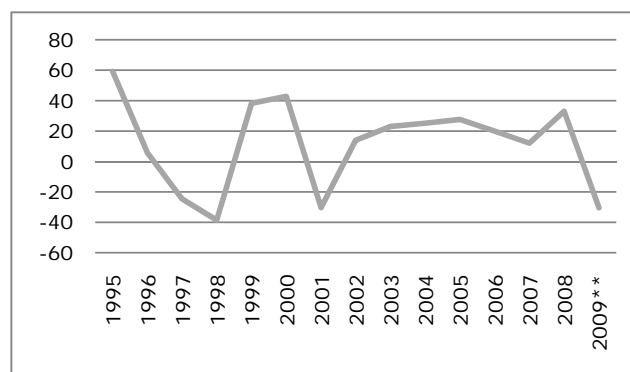
Gráfico 4.6. México: Participación de los ingresos petroleros en los ingresos presupuestales, 1994.1-2009.3
(En % de participación)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SHCP, Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas y Deuda Pública. Ingresos presupuestarios del sector público.

Como los precios del petróleo son un factor determinante en el monto de la recaudación de los ingresos petroleros, y por lo tanto, en el monto de los ingresos presupuestarios, independientemente del régimen fiscal de que se trate, se va a tomar un periodo de la red fiscal en donde los precios hayan presentado un comportamiento similar al del actual régimen.

Gráfica 4.7. México: Mezcla mexicana de exportación, crecimiento real, 1995-2009.



** Informativo, 2^{do} trimestre de 2009.

Fuente: elaboración propia con base en datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados y el Banco de México.

Como se muestra en la gráfica 4.7, las tasas de crecimiento real del precio del petróleo han sido bajas para 1998 y 2001, por lo tanto, se tomara de la red fiscal sólo el periodo de 2003 a 2005 por tener un comportamiento en sus tasas de crecimiento real estable.

No obstante, que la economía tuvo un componente petrolero más alto durante el actual régimen en comparación con la red fiscal; como proporción del PIB, de 2003 a 2007, los ingresos petroleros han tenido una tendencia decreciente en tanto que los no petroleros tienen una tendencia creciente.

Cuadro 4.1. México: Ingresos del Gobierno Federal, petroleros y no petroleros, 2003-2007

(Como proporción del PIB)

CONCEPTO	2003	2004	2005	2006	2007
TOTAL	14.99	14.82	15.30	15.07	15.31
Petroleros	5.26	5.73	6.42	5.85	5.04
Hidrocarburos	3.32	4.13	5.08	5.59	4.91
Valor agregado	0.51	0.51	0.54	0.58	0.50
IEPS-Gasolina	1.16	0.62	0.16	-0.41	-0.43
Importación	0.02	0.01	0.01	0.02	0.02
Otros	0.26	0.45	0.61	0.08	0.04
No petroleros	9.73	9.09	8.89	9.22	10.27
Tributarios	8.46	7.84	8.04	8.40	8.85
Renta	4.46	4.03	4.17	4.33	4.72
Valor agregado	2.86	2.82	2.91	3.10	3.16
Producción y servicios	0.40	0.37	0.37	0.36	0.37
Otros	0.74	0.62	0.59	0.61	0.61
No tributarios	1.28	1.25	0.85	0.82	1.41
Derechos	0.25	0.19	0.22	0.20	0.22
Productos	0.07	0.06	0.08	0.07	0.06
Aprovechamientos	0.95	0.99	0.56	0.55	1.13
Contribuciones de mejoras	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.

N.S.: No significativo.

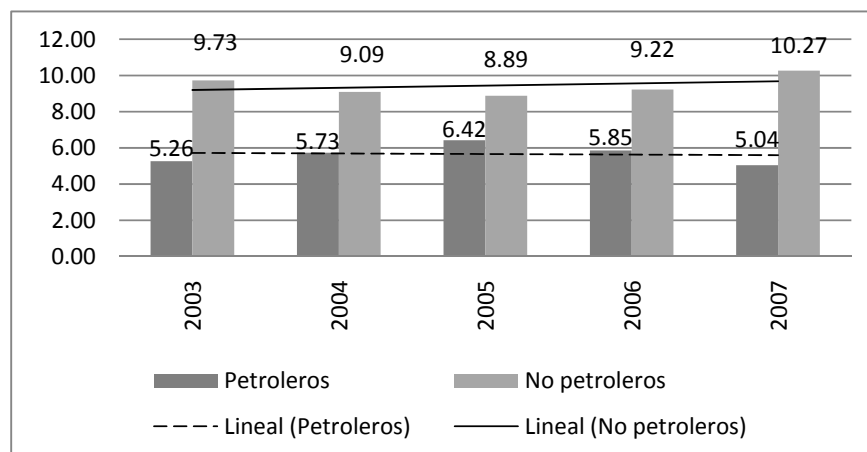
NOTAS: No se dispone de información oficial del PIB base 2003 para el periodo 1998-2002.

La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Gráfico 4.8. México: Ingresos del Gobierno Federal, 2003-2007

(Como proporción del PIB)



Fuente: elaboración propia con base en datos de la SHCP.

Lo anterior se puede observar mejor en cuanto a las tasas de crecimiento real de estas variables; en el cuadro 4.2 se muestra que los ingresos del Gobierno Federal de 2004 a 2007, dentro de la clasificación petroleros y no petroleros han manifestado una relación negativa en sus tasas de crecimiento real; estas variables se comportan así porque al bajar los ingresos petroleros deben subir los ingresos no petroleros y viceversa. Lo que se puede ver es que, de estas dos variables, la independiente es el ingreso petrolero y la dependiente es el ingreso no petrolero ya que las tendencias son las mismas que presentan los precios internacionales del petróleo.

Cuadro 4.2. México: Ingresos del Gobierno Federal, petroleros y no petroleros, 2003-2007
(Tasas de crecimiento real)

C O N C E P T O	2004	2005	2006	2007
TOTAL	2.85	6.41	3.37	4.78
Petroleros	13.33	15.42	-4.27	-11.17
Hidrocarburos	29.66	26.70	15.33	-9.27
Valor agregado	3.07	10.52	12.52	-11.39
IEPS-Gasolina	-44.13	-72.75	N.C.	9.25
Importación	-20.04	2.94	19.83	2.87
Otros	84.58	39.37	-86.56	-41.33
No petroleros	-2.81	0.74	8.89	14.90
Tributarios	-3.49	5.57	9.74	8.71
Renta	-6.02	6.59	9.16	12.29
Valor agregado	2.72	6.26	11.84	5.20
Producción y servicios	-2.99	3.28	0.56	7.21
Otros	-12.46	-2.72	9.30	2.02
No tributarios	1.74	-29.70	0.84	78.60
Derechos	-20.88	14.54	-4.07	16.53
Productos	-3.76	29.79	-11.31	-7.18
Aprovechamientos	8.19	-42.15	4.48	111.13
Contribuciones de mejoras	-4.09	-0.47	-2.72	-1.01

N.C.: No comparable.

Nota: No se dispone de información oficial del deflactor del PIB base 2003 para el período 1998-2002.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las tasas de crecimiento real de los ingresos petroleros han tenido una tendencia a la baja; es decir, sus tasas de crecimiento son decrecientes, por lo tanto, las tasas de crecimiento real de los ingresos no petroleros han sido crecientes.

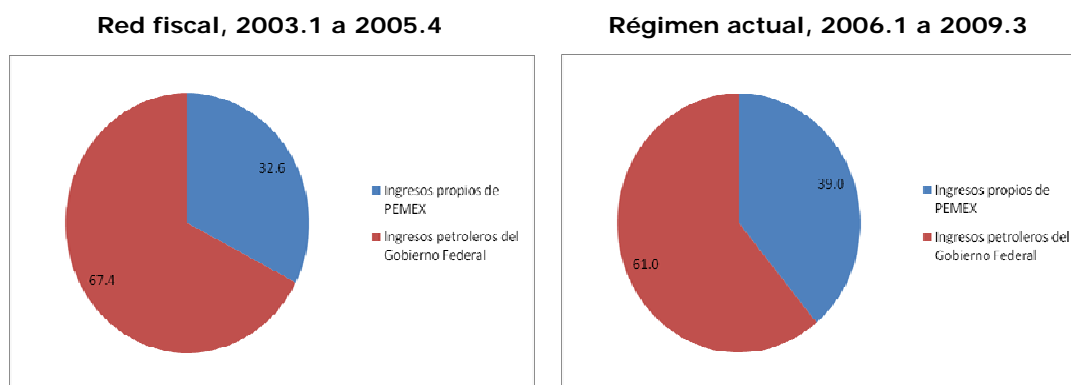
Así, los ingresos petroleros tuvieron en el periodo una tasa de crecimiento promedio de 3.33%, y para los ingresos no petroleros se tuvo 5.43% como crecimiento real promedio; dado que el precio internacional del petróleo de 2003 a 2007 tuvo tendencias al alza, éstas tasas muestran que en la composición de los ingresos presupuestales disminuyó el componente petrolero.

En ese sentido, de acuerdo a lo expuesto en el capítulo anterior, por el lado del régimen fiscal se esperaría que los ingresos presupuestales de 2006 a 2008 fueran menos vulnerables a los cambios en el precio internacional del petróleo como respuesta de la baja en la carga tributaria después de las reformas de 2005 y 2007, sin embargo, esto no ocurrió así por el comportamiento del precio del petróleo en los últimos años.

Ingresos petroleros

La gráfica 4.9 muestra el porcentaje de los ingresos petroleros del gobierno federal y el de los ingresos propios de PEMEX dentro de los ingresos petroleros; es decir muestra la composición porcentual de los ingresos petroleros durante el periodo de estudio.

Gráfico 4.9. México: Composición de los ingresos petroleros, 1994.1-2009.3
—En % de participación—



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SHCP, Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas y Deuda Pública.

Durante 2003 a 2005, los ingresos propios de PEMEX fueron de 32.6% y los del Gobierno Federal de 67.4%, para 2006 a 2009 fueron de 39% y 61% respectivamente, esto muestra que se le dieron más recursos a PEMEX con el actual régimen y que en consecuencia bajó la participación de los ingresos petroleros del Gobierno Federal, sin embargo, ello no se reflejó en una significativa reducción de estos ingresos en el total de

los ingresos presupuestales debido, en parte, al alto precio del petróleo el cual, como ya se vio, llegó casi a los 133 dólares a mediados de 2008.

Por lo anterior se concluye que, la mayor participación de los ingresos petroleros en los ingresos presupuestarios del actual régimen en comparación al de la red fiscal, fue resultado del alza en los precios internacionales del petróleo que se había venido presentando desde 2002 y hasta mediados de julio de 2008. Con las reformas, si bien se dio un paso importante en la baja de la carga tributaria de Petróleos Mexicanos, no fue suficiente como para verse reflejado de manera significativa en el nivel de participación de los ingresos petroleros del Gobierno Federal dentro de la composición de los ingresos presupuestarios y, en consecuencia, las finanzas públicas siguen siendo de manera importante vulnerables a los cambios del precio internacional del petróleo.

En resumen, durante el actual régimen se dio una mayor participación de los ingresos petroleros dentro de los ingresos presupuestarios en comparación al anterior — debido al comportamiento de los precios internacionales del petróleo — pero esa participación presenta tendencias decrecientes que, sin embargo, no son suficientes para poder dejar de considerar a los ingresos petroleros como una variable independiente —no como una fuente estable ya que, por la volatilidad del precio del petróleo, esta clasificación, se considera, sería equivocada— en los ingresos presupuestales de México.

Ingresos tributarios no petróleoos

Con la canalización de recursos a PEMEX desde el régimen fiscal a través del derecho para la investigación científica y tecnológica en materia de energía, con la creación de los fondos sectoriales, y en general, la baja de la carga fiscal de la empresa; se tuvo como resultado una disminución en los ingresos petroleros de forma gradual — sin afectar a las entidades federativas debido a que desde el régimen se transfirieron recursos a estados y municipios de manera gradual con el fin de no afectarlos por la menor recaudación del derecho ordinario sobre hidrocarburos derivado de la baja en su tasa—, por lo tanto se debió compensarse por el lado de los ingresos no petroleros.

Gráfica 4.10. México: Ingresos tributarios no petroleros

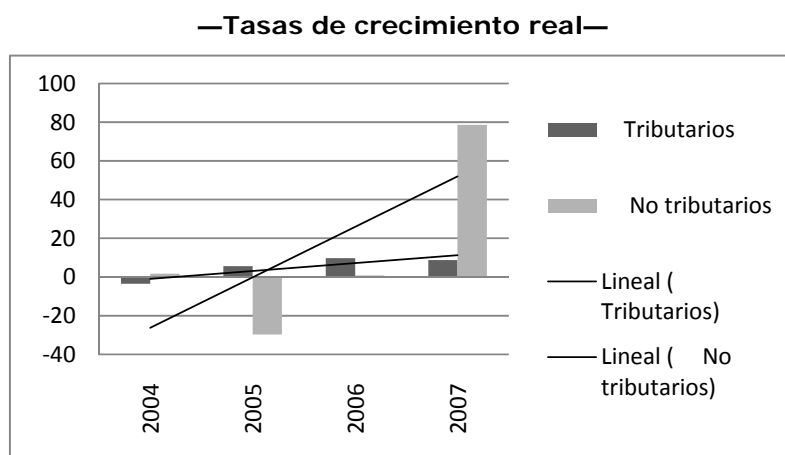
Red fiscal, 2003/1 a 2005/4

Régimen actual, 2006/1 a 2009/2

Fuente: elaboración propia con base en datos de SHCP

En ese sentido, el comportamiento de los ingresos tributarios no petroleros se mostró muy similar en ambos periodos. Se crearon dos impuestos: el impuesto a los depósitos en efectivo (IDE) y el impuesto empresarial a tasa única (IETU).

Gráfico 4.11. México: Ingresos no petroleros del Gobierno Federal, 2004-2007



Fuente: elaboración propia con base en datos de la SHCP.

La gráfica 4.11 muestra que tanto los ingresos tributarios como los no tributarios han tenido tasas de crecimiento reales positivas, sin embargo, la tasa de crecimiento promedio de los ingresos no tributarios ha tenido, en el periodo, un incremento de 12.87 por ciento, en tanto que el crecimiento promedio de los ingresos tributarios ha sido de 5.13 por ciento. Esto es más ilustrativo si se observan las líneas de tendencia para ambas variables.

Las tasas de crecimiento real han mostrado que, en el periodo, el promedio fue para ISR 3.6% con tendencia decreciente, IVA 3.5% con tendencia creciente, IEPS 4.0% con tendencia decreciente, Importaciones con -1.7% con tendencia decreciente, y otros 7.0% con tendencia decreciente.

Conclusiones

A partir del análisis realizado en esta investigación, se corrobora que las reformas al régimen fiscal facilitaron una menor participación de los ingresos petroleros dentro de las finanzas públicas; las reformas han permitido una recomposición de los ingresos petroleros en la cual se asignan mayores recursos a la empresa y en consecuencia, menores ingresos provenientes del petróleo para el Gobierno Federal.

En la política tributaria reciente, es claro que lo que se pretende, de manera gradual, es una mayor recaudación con base en la creación de nuevos impuestos y de la tasa más elevada del IETU en comparación del impuesto al activo (IMPAC) en el entendido que el primero sustituyó a éste último.

Después de la expropiación se dio una fuerte tendencia hacia la prohibición del sector privado en la industria; legalmente se sustenta en el artículo 27 constitucional en donde se le otorga la rectoría del Estado por se considerarla área estratégica, y es en los últimos años cuando se replantea esto para permitir la participación del sector privado en las actividades derivadas del gas natural. Es decir, la evolución de las leyes señala que la política petrolera nacional ha dejado de ser tan hermética en torno a la participación privada. Esto para el caso del gas en donde se otorgan concesiones ya que, para el caso de la gasolina, su venta tiene cláusula de exclusión.

Es importante notar que en la última reforma de la Ley reglamentaria del 27 constitucional se tocan, por primera vez, temas como el de la sustentabilidad de extracción, desarrollo de la planta productiva, protección ambiental y, sobre todo, de la incorporación de mayor valor agregado a sus productos; recordemos que estos puntos fueron mencionados y discutidos durante los foros de debate que se realizaron en torno a la reforma energética en 2008 ofrecidos por la Cámara de Senadores.

En ese sentido, la incorporación de valor agregado es importante dado que, desde sus inicios, la empresa se orientó a la exportación de petróleo, es decir, la política petrolera en México se limitó durante setenta años a la extracción y comercialización de crudo, dándole un espacio marginal a su procesamiento, lo que a la postre nos ha conducido a la necesidad de importar gasolina para satisfacer la demanda del mercado interno.

Se piensa que la actividad más rentable en la industria es la producción (extracción) de petróleo y gas, sin embargo, dado que en México se han rezagado las actividades de refinación y petroquímica al grado de tener un alto nivel de importación de estos productos, se considera que es de igual importancia ambas actividades ya que de nada

sirve exportar grandes cantidades de crudo si, al mismo tiempo, se importan de manera procesada o con valor agregado. Esto sin tomar en cuenta la pérdida de oportunidades en la generación de empleo derivadas de estas actividades.

Esto resulta en cierto grado absurdo si hablamos de compañías como Shell que no teniendo la capacidad de extracción han logrado posicionarse entre las primeras empresas productoras de refinados. A PEMEX desde sus inicios se le asignó un carácter de exportador de materia prima; a México le faltó planear su política petrolera.

El régimen impone una mayor carga fiscal a PEMEX Exploración y Producción por la alta rentabilidad de las actividades extractivas que realiza en comparación de las actividades industriales de las demás subsidiarias pero, sobre todo, porque la renta petrolera debe ser compartida a la nación. Además, se grava sólo a PEMEX Exploración y Producción en la Ley Federal de Derechos porque las demás subsidiarias generan márgenes de utilidad similares a los de cualquier empresa privada y, por lo tanto, en la Ley de Ingresos de la Federación, con el impuesto a los rendimientos petroleros, pagan impuestos sobre sus utilidades como cualquier otra empresa privada.

Se deben dar cambios en la estructura fiscal que permitan, si no reasignar los derechos a partir de una contabilidad individual de cada pozo, si una tabla por pozo en donde los costos límite de deducción sean equivalentes a los costos de la extracción del pozo de que se trate (es decir, se recomienda que las contribuciones se apliquen sobre los ingresos netos de cada pozo), esto con el fin de crear incentivos para la producción de petróleo, en el marco de una correcta restitución de reservas.

Si bien el derecho para el fondo de estabilización de los ingresos petroleros reduce la incertidumbre de los ingresos presupuestales ante bajas de los ingresos petroleros derivadas de una caída en el precio del petróleo o en las plataformas de producción y exportación; lo mejor para dar certidumbre a los ingresos presupuestales en México, sería buscar fuentes estables de ingreso público o fortalecer las que ya se tienen.

Con la reforma de 2007 se destinaron a PEMEX mayores recursos para poder elevar su nivel de inversión productiva que garantice obtener mejores resultados de operación en exploración y explotación (además del procesamiento) lo que significa que aún sin una reforma fiscal al sector no petrolero se han destinado mayores recursos para el desarrollo de la industria.

Con la reforma de 2008 se deja de hacer una generalización de los costos de producción en campos con distintas características geológicas; de esta manera se buscó generar incentivos para extraer el crudo; es importante notar que el techo de costos a

deducir varía por la dificultad que representa la extracción de hidrocarburos en los campos en aguas profundas.

Dado que desde el régimen fiscal se destinan más recursos a la empresa, ésta podrá financiar proyectos de exploración, explotación e investigación cada vez más con recursos propios. En ese sentido, ya en 2004 se daba impulso cuando el Aprovechamiento sobre Rendimientos Excedentes fue sustituido por el Aprovechamiento para Obras de Infraestructura en materia de Exploración, Gas, Refinación y Petroquímica.

No obstante, que las reformas han abierto la posibilidad de que PEMEX tenga más recursos para el financiamiento de investigación y desarrollo, en general las reformas han complicado un poco el régimen fiscal, esto sin contar los costos administrativos que habrán de sumarse en cuanto a la contabilidad y la declaración generados por las reformas de 2008. Al mismo tiempo, de alguna manera se considera al régimen más transparente que el que operó hasta 2005 en el sentido de que se establece el destino de los fondos y los derechos.

Por otra parte, dado que las plataformas de extracción y exportación son autorizadas en la ley de ingresos y, los ingresos petroleros varían en función del precio, se considera que se corre el riesgo de que los recursos sean explotados con mayor intensidad en periodos en los que el precio del petróleo no sea alto o sea relativamente bajo respecto a años anteriores; eso con el fin de estabilizar los ingresos lo cual pondría en riesgo la actividad extractiva sustentable. En ese sentido, y aun cuando el régimen fiscal exige la restitución de reserva, es importante y se recomienda explotar racionalmente los yacimientos en el territorio nacional.

Existe una relación positiva entre la evolución del precio internacional del petróleo y por lo tanto del precio de la mezcla mexicana de exportación, y el ingreso presupuestario del sector público, es decir, cuando la cotización de la mezcla es alta lo son también los ingresos y cuando la cotización es baja los ingresos caen también.

Realmente los precios han subido en el tiempo y esto hace que suba la participación de los ingresos petroleros en los ingresos presupuestales principalmente porque, si bien en algunas reformas se bajo la carga tributaria de la empresa, aún siguen siendo importantes (una tercera parte) los ingresos petroleros en la composición de los ingresos presupuestarios.

Es decir, la baja en la tasa del derecho ordinario sobre hidrocarburos, el más importante dentro del régimen fiscal, en la reforma de 2007 no fue lo suficientemente

significativo como para poder verse reflejada en una disminución importante de la participación de los ingresos petroleros.

Los cambios al régimen han representado un avance hacia la menor dependencia de los ingresos petroleros, sin embargo no ha sido suficiente; se debe encontrar fuentes alternas de ingresos y consolidarlas como fuentes estables y seguras, pero sobre todo como principal soporte, que estén en función de la producción nacional no petrolera.

En ese sentido, la transición gradual entre los regímenes fiscales de 2005, 2006, y principalmente con la gradualidad de la tasa del derecho ordinario sobre hidrocarburos de 2007, otorgaron al gobierno federal, en el largo plazo, flexibilidad para generar otras fuentes de recursos como lo fueron el IEPS y el IDE.

En general no se han realizado cambios estructurales al régimen fiscal orientados a disminuir de manera importante la dependencia de los ingresos públicos hacia los ingresos petroleros.

Bibliografía:

- AYALA ESPINO, JOSÉ. Economía del sector público mexicano. México. 2a. ed. Edit. Esfinge. FE-UNAM, 2001.
- Boletín informativo. Dirección general de archivo histórico y memoria legislativa. Año VIII, No.45, enero-marzo 2008.
- Boletín informativo. Dirección general de archivo histórico y memoria legislativa. Año I, No. 6 abril 2001.
- CABALLERO URDIALES, EMILIO. Los ingresos tributarios del sector público de México. México, FE-UNAM, 2006.
- CALZADA FALCÓN, FERNANDO. Nuevo Régimen Fiscal de PEMEX. Dilemas de una reforma necesaria. México. Edit. Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. 2006. 156pp. (Colección Joaquín Demetrio Casasús "Pensamiento económico y financiero").
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, H. Cámara de Diputados, Manual de presupuesto de egresos de la Federación. Serie de cuadernos de las finanzas públicas 2006, No. 16.
- Centro de Estudio de la Finanzas Públicas, H. Cámara de Diputados, "Ingresos ordinarios del sector público presupuestario 1995-2006". Serie de cuadernos de las finanzas públicas 2006, No. 3.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, H. Cámara de Diputados, "Régimen fiscal de PEMEX 2006", en Serie de cuadernos de las finanzas publicas 2006. No. 4.
- COLMENARES PALOMO, DAVID. Política fiscal y coordinación hacendaria. Economía Informa de la Facultad de Economía de la UNAM. Núm. 291, octubre 2000.
- Código Fiscal de la Federación, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981. Artículo 2 y 3.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Título primero, Capítulo I, Artículo 25, 26, 27 y 28.
- CORREA CERVERA, JORGE EDUARDO. Las garantías constitucionales en materia fiscal: una primera aproximación. Universidad Panamericana. México, 2006.
- CUADRADO ROURA, JUAN R. et al. Política económica: elaboración, objetivos e instrumentos. España. 3a. ed. Edit. Mc Graw Hill. 2006.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos, publicado el Miércoles 21 de diciembre de 2005 en el Diario Oficial de la Federación.

- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos, en materia de hidrocarburos y se derogan y reforman diversas disposiciones del Decreto que reforma diversas disposiciones del Título Segundo, Capítulo XII, de la Ley Federal de Derechos, publicado el 21 de diciembre de 2005. Diario Oficial de la Federación, 1 de octubre de 2007.
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos, relativo al régimen fiscal de Petróleos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, 13 de noviembre de 2008.
- GARCÍA PÁEZ, BENJAMÍN. La política de hidrocarburos en el proceso de reordenación económica, 1981-1983. FE-UNAM. México, 1984.
- GUJARATI, DAMODAR. Econometría 4ª ed. USA. McGraw-Hill. 2003.
- HÉCTOR ASSAEL. Ensayos de política fiscal. FCE. México. 1973.
- IZE, ALAIN. El financiamiento del gasto publico en una economía en financiamiento: el caso de México. Noviembre, 1978.
- Ley Federal de Derechos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981, Capítulo XII, artículo 254 a 261.
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicada en el DOF el 14 de mayo de 1986, artículos 3 y 16.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006.
- Ley de Ingresos de la Federación, varios años.
- Ley de Petróleos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2008.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el DOF el 29 de diciembre de 1976. Titulo II, Capítulo 2, Art. 31, 33 y 37.
- Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo.
- M. FERNANDEZ, ARTURO. Coord. Una agenda para las finanzas públicas en México. México. Edit. Gaceta de Economía, ITAM, 2001.
- MUSGRAVE RICHARD ABEL, PEGGY B MUSGRAVE. Hacienda pública, teórica y aplicada. España. 1986.
- OCHOA RAUIZÉ, ALONSO. Contabilidad de industrias extractivas; minera, petrolera y ganadera. México. Edit. Hispano americana S.A. de C.V. 1980.
- Petróleos Mexicanos, Memoria de Labores, varios años.
- Petróleos Mexicanos, Anuario Estadístico de 1988 y 1977.
- RAMIREZ CEDILLO, EDUARDO. "Critica a la estructura tributaria actual en México". Contaduría y administración. Núm. 223, septiembre-diciembre 2007. pp 113-134.

- RAMIREZ CEDILLO, EDUARDO. "La política fiscal desde una perspectiva de crecimiento endógeno, equilibrio presupuestal y fluctuaciones de corto plazo". Problemas del desarrollo. Revista latinoamericana de economía. Vol. 39, núm. 152, enero-marzo 2008.
- SCHWARTZ MOISÉS J. TIJERINA ALFREDO Y TORRE LEONARDO. "Balanza pública cero y sostenibilidad fiscal en México". El trimestre económico. Vol. LXXI (1), núm. 281, enero-marzo de 2004, pp. 129-168.
- SHIELDS, DAVID. PEMEX un futuro incierto. México. Edit. Plantea mexicana. 2003. pp. 79 a 127.
- SOBRAZO HORACIO. "Esfuerzo y potencialidad fiscal de los gobiernos estatales en México. Un sistema fiscal representativo". El trimestre económico. Vol. LXXIII (4), No. 292, octubre-diciembre 2006, pp. 809-861.
- SOBRAZO HORACIO. "Relaciones fiscales intergubernamentales en México: evolución reciente y perspectivas". Problemas del desarrollo. Revista latinoamericana de economía. Vol. 40 No. 156. 2009.
- STIGLITZ, JOSEPH E. La economía del sector público. España. 3a. ed. Edit. Antoni Bosch. 2000.

Siglas

ISR: impuesto sobre la renta.

IETU: impuesto empresarial a tasa única.

IDE: impuesto a los depósitos en efectivo.

IVA: impuesto al valor agregado.

IEPS: impuesto especial sobre producción y servicios.

DOF: diario oficial de la federación.

ISAN: impuesto sobre automóviles nuevos.

API: Instituto Americano del Petróleo.

IMP: instituto Mexicano del Petróleo.

ARE: aprovechamiento sobre rendimientos excedentes.

DEP: derecho sobre la extracción de petróleo.

LFD: Ley Federal de Derechos.

LIF: Ley de Ingresos de la Federación.

DOSH: derecho ordinario sobre hidrocarburos.

DEFIME: derecho para el fondo de investigación científica y tecnológica en materia de energía.

DEIME: derecho para la investigación científica y tecnológica en materia de energía.

DEFIPE: derecho para la fiscalización petrolera.

DSHFE: derecho sobre hidrocarburos para el fondo de estabilización.

DESEP: derecho extraordinario sobre la exportación de petróleo.

DUSH: derecho único sobre hidrocarburos.

DSEH: derecho sobre extracción de hidrocarburos.

DESHP: derecho especial sobre hidrocarburos para campos en el Paleocanal de Chicontepec.

DESHA: derecho especial sobre hidrocarburos para campos en aguas profundas.

OCDE: Organización para la cooperación y el desarrollo económicos.

PEP: PEMEX Exploración y Producción.

Anexo

Esta prueba sirve para determinar si hay un cambio estructural en la relación entre las variables. Por cambio estructural se entiende que los valores de los parámetros del modelo no permanecen constantes a lo largo de todo el periodo.

Punto de ruptura

Para aplicar la prueba se divide la muestra en dos periodos, la red fiscal y el actual régimen, por lo tanto, se toma como año de cambio el 2006 ya que es cuando entra en vigor el actual régimen.

Hipótesis:

Ho: no hay cambio estructural

Ha: hay cambio estructural

Se fija el nivel de significancia en 5%.

Chow Breakpoint Test: 2006Q1

F-statistic	81.48026	Probability	0.000000
Log likelihood ratio	83.47262	Probability	0.000000

En la tabla anterior se muestran los resultados de la prueba de Chow; se rechaza la hipótesis nula ya que los valores de probabilidad son claramente inferiores al 5%. El valor que tiene el estadístico F y su probabilidad asociada, muestran un cambio estructural a partir de 2006.