

Propuestas para una reforma Fiscal en las empresas estatales de energía (EEE).

José Luis Manzo[^]

Ley de Ingresos (1998)

Art. 3°. "El Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, queda autorizado para *fijar o modificar* las compensaciones que deban cubrir los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, *por los bienes federales* aportados o *asignados* a los mismos *para su explotación, o en relación con el monto de los ingresos brutos* que perciban".

Comentarios:

- El gobierno tiene toda la libertad "fijar o modificar", sin límite ni criterio alguno definido y aprobado por el Congreso, las "compensaciones" que deben pagarle las empresas estatales. Nunca se menciona procedimiento o criterio alguno que daba seguir el ejecutivo federal para determinar el monto de esas compensaciones. Esto representa un trato muy injusto y discriminatorio para las EE, frente al trato fiscal que se da a las empresas privadas, a quienes se les cobran cuotas (denominadas "impuestos") que se calculan sobre criterios, reglas y procedimientos muy claros. En el cobro de impuestos a las EE, el gobierno federal no respeta el principio constitucional de aplicar impuestos justos, equitativos y proporcionales. Fiscalmente, las EE son tratadas peor que las empresas privadas; es más, la SHCP ni siquiera las trata como empresas, sino como meras "fuentes de ingresos".

[^] Economista mexicano, experto en temas energéticos.

CASA MÉXICO 1997 — 2001. ANEXOS DEL INFORME FINAL.

- Se entiende que tales pagos o compensaciones son una “contraprestación” por los bienes que, siendo propiedad del Ejecutivo federal (representado por la SHCP), éste los asigna a las EE para su explotación. Esto constituye una aberración lógica y jurídica, pues tales bienes son para que las EE presten un “servicio público”. En todo caso, el gobierno federal debería darles todos los elementos para que presten adecuadamente dichos servicios públicos. Además, tales compensaciones deberían ser tratadas como “participaciones” en la renta petrolera, en el caso de PEMEX, y como impuestos, en el caso de las actividades industriales y comerciales que realizan.
- También, para ciertas EE, estas compensaciones se aplican a los ingresos “brutos” que perciban esas EE. A ninguna empresa privada se le cobra impuestos por los ingresos brutos, sino por los ingresos netos, o utilidades obtenidas (ISR); pero a las EE sí. Incluso, en ocasiones, los impuestos cobrados son tan altos que provocan que la EE registre pérdidas, cosa que sería impensable para una empresa privada.
- Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios (IEPS), aplicado a las gasolinas y el diesel (artículo 1, inciso 4^a de la Ley de Ingresos)
 - No se definen ni se aprueban criterios explícitos para su fijación o modificación.
 - Incluso, la SHCP puede incrementarlos en cualquier momento, más allá de lo autorizado previamente por el Congreso. ¿Cuál es el truco? Simplemente, la SHCP presenta como incremento a los precios a las gasolinas y el diesel lo que en realidad es un incremento de impuestos (IEPS) no autorizados previamente por el Congreso. Tan no se trata de incrementos de precios, que PEMEX sigue recibiendo los mismos ingresos (el “precio PEMEX” se mantiene sin cambios) mientras que la SHCP acapara los ingresos adicionales derivados de ese incremento. Posteriormente, en la Cuenta Pública

CASA MÉXICO 1997 — 2001. ANEXOS DEL INFORME FINAL.

correspondiente, Hacienda simplemente informa al Congreso que los ingresos por IEPS fueron superiores a los esperados. Y tan tan. Por tal motivo hemos dicho que las gasolineras son cajas recaudadores de impuestos.

- Esta voracidad de Hacienda provoca una gran aberración económica; que los precios de las gasolinas en México sean superiores en 30% a los de EUA, cuando México dispone de petróleo más abundante y relativamente más barato que EUA, y cuando el salario general en México es 20 veces menor en México.

Propuestas para el régimen impositivo de las empresas estatales de la energía (EEE).

Cambios a la Ley de Ingresos para el año 2001.

- Simplificar y clarificar el régimen impositivo de las EEE.
- Integrar en un solo capítulo o artículo especial de la Ley de Ingresos, las diversas disposiciones que actualmente están dispersas en varios artículos de la misma.
- Para el caso de PEMEX, separar el cobro de la *renta petrolera* (participación del ejecutivo federal en los ingresos derivados del petróleo) del cobro de otros impuestos
- Para todas las EEE, abandonar el esquema actual de cobro de “compensaciones” sobre la base de los “ingresos brutos” o el valor de los “activos fijos” en el caso de CFE y LFC, y sustituirlo por el que se aplica a la empresa privada: cobro del “ISR”, sobre las “utilidades netas” generadas.
- Sustituir la base actual para el cálculo de la “renta petrolera” (ingresos por **extracción** de petróleo crudo), y utilizar como base sólo los ingresos por **exportación** de petróleo crudo.

CASA MÉXICO 1997 — 2001. ANEXOS DEL INFORME FINAL.

- Sustituir las tres vías mediante las cuales se cobra actualmente la renta petrolera (1. Derecho – **normal** - sobre la extracción de petróleo, 2. Derecho **extraordinario** sobre la extracción de petróleo y 3. Derecho **adicional** sobre extracción de petróleo), por otra modalidad que considere:
1. El 50% de los ingresos por exportación de petróleo crudo; 2. El importe de esos ingresos por exportación se calcularán sobre la base una plataforma de exportación y un precio promedio de exportación, previamente definidos.
- Reducir la participación de la Tesorería de la Federación en la renta petrolera e finir la renta petrolera (ingresos por exportación de petróleo crudo)

Dotar de autonomía a las EEE y transparentar su relación con el gobierno federal:

- El manejo presupuestal y financiero de las EEE y su relación con el gobierno federal resulta poco claro. Es indispensable eliminar las transferencias financieras cruzadas de carácter virtual, tanto las referidas a los “subsidios por tarifas bajas” que supuestamente reciben las EEE del gobierno federal, como las que éste supuestamente les cobra por “aprovechamientos”, cargo éste cuyo monto determina arbitrariamente el gobierno federal. Si se eliminan estas transferencias virtuales cruzadas, queda en claro que las EEE no registran pérdidas, sino utilidades, mismas que pueden ser canalizadas a financiar parte de la expansión de las EEE. Con esto se cae uno de los “argumentos” con los que se pretende justificar la entrega de CFE a los particulares.
- Es necesario dar transparencia al monto de los subsidios que se vienen otorgando a ciertos usuarios vía tarifas bajas. Si el gobierno federal es quien decide otorgar tales subsidios, el importe que representan debe cubrirlo el propio gobierno federal. Esto se puede instrumentar de la siguiente manera.

CASA MÉXICO 1997 — 2001. ANEXOS DEL INFORME FINAL.

En la propuesta de Presupuesto de Egresos para el año 2001, que prepara la Secretaría de Hacienda y que es enviada a la Cámara de Diputados para su revisión y aprobación, se debe incluir el importe de los subsidios con los que el ejecutivo federal planea beneficiar a usuarios del servicio eléctrico de cierto tipo o que estén ubicados en determinadas zonas del país. Las EEE serán las encargadas de entregar tales subsidios vía tarifas bajas, a nombre del gobierno federal. Pero el importe de tales subsidios deberán ser entregados mensualmente por Hacienda a las EEE, conforme a un programa calendarizado, previamente acordado. Las EEE no tienen obligación alguna para asumir el costo de representa otorgar esos subsidios, pues la decisión no les corresponde.

- Debe otorgarse autonomía de gestión y financiera a las EEE, y nombrar mediante mecanismos transparentes a los principales directivos.
-

Cambios a la Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2001

- Actualmente, las EEE están sujetas a control presupuestal por parte de Hacienda y de la Cámara de Diputados. Por ello, la aprobación de su presupuesto de gasto corriente y de inversión debe ser aprobado por la Secretaría de Hacienda antes de ser incluido en el Presupuesto de Egresos de toda la Federación, que el ejecutivo federal también somete a la aprobación de la Cámara de Diputados. Por lo general, el presupuesto que la SHCP asigna a las EEE es inferior a los ingresos que generan las propias EEE y no corresponde a sus necesidades reales de expansión.
- El colmo de esta inconsciencia por parte de la SHCP frente a la problemática que enfrentan las EEE es que, en ocasiones, el presupuesto de inversión que les autoriza para ejercer durante un año determinado, es inferior al monto que por depreciación de los equipos generaron las propias EEE el año anterior, fondo que la SHCP les arrebató previamente, pues en la

CASA MÉXICO 1997 — 2001. ANEXOS DEL INFORME FINAL.

operación cotidiana, la SHCP ejerce un control asfixiante sobre la tesorería de las EEE.

- Los recursos que las EEE obtienen por ventas son concentrados en una cuenta de la Tesorería de la Federación. Al no contar con el manejo directo de su propia tesorería, las EEE se ven precisadas a realizar trámites adicionales para obtener los recursos necesarios para cubrir los gastos de operación cotidianos, lo que dificulta en alto grado los procedimientos de pago y encarece los costos asociados al manejo de tesorería.
- Esta problemática puede resolverse si se otorga plena autonomía a las EEE para definir, financiar y ejecutar sus programas multianuales de inversión, y se les permite manejar directamente su propia tesorería.
- Lo anterior no significa dejar sin vigilancia a las EEE. Deben ser vigiladas y supervisadas por el Congreso mediante mecanismos más flexibles y eficaces. Por ejemplo, sus Consejos de Administración deben abrirse a representantes nombrados por el Congreso, la ciudadanía y los trabajadores. Sus informes trimestrales deben contener información relevante, completa y transparente; además de darse a conocer a la opinión pública con oportunidad.