

PUNTOS DE PARTIDA PARA ARRIBAR A UN NUEVO RÉGIMEN FISCAL PETROLERO.

PROPUESTA PRELIMINAR DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD EN LA COMISIÓN DE ENERGÍA DE LA LIX LEGISLATURA.

México, D. F., a 21 de julio de 2004.

A). CONSIDERACIONES GENERALES.

1.- El primer punto a considerar es la necesidad de que las propuestas sobre el nuevo régimen fiscal petrolero estén ligadas al uso que se les dé a los recursos obtenidos por esa vía. Discutir de ingresos petroleros, para la Cámara de Diputados, es también discutir de una correcta política de egresos: un régimen fiscal menos oneroso para PEMEX y sus organismos subsidiarios, debe asegurar que los nuevos recursos disponibles sean reinvertidos en esa Entidad.

2.- El hecho de que PEMEX sea una entidad sujeta al control presupuestal de los ingresos derivados de su actividad, lleva a que los recursos que genere sean captados por la SHCP y distribuidos conforme al presupuesto de egresos federales que aprueba la Cámara de Diputados. Es por ello que, en este importante ejercicio de análisis y debate legislativo, conviene involucrar también los lineamientos generales que deberán orientar el gasto y la inversión. Asimismo, resulta indispensable plantear la necesidad de mayores márgenes de autonomía presupuestal, administrativa y operativa; que permitan hacer más precisa la planeación multianual, así como mejorar la gestión de los recursos humanos y financieros y, en general, de todos los instrumentos que propicien una mayor productividad de la empresa.

3.- Un adecuado régimen fiscal para nuestra industria petrolera debe distinguir también los papeles del propietario de la riqueza petrolera (la Nación), del conductor de la política petrolera (el gobierno) y del responsable de la operación y desarrollo del sector petrolero (Petróleos Mexicanos). En efecto, la naturaleza de las obligaciones fiscales en el ámbito petrolero no puede estar desligada de la gestión del patrimonio geológico, es decir, de la administración de las cuencas, campos y yacimientos por parte de la Secretaría de Energía.

4.- Es claro que el rumbo que pueda tomar PEMEX en el futuro depende de la naturaleza y orientación de los cambios que se introduzcan en su régimen fiscal. Dicho de otra manera: la normatividad jurídica en general, y la fiscal muy en particular, que rigen a Petróleos Mexicanos, son mucho más que simples ordenamientos legales pues reflejan el papel que el Estado le confiere en un momento determinado al sector petrolero en el modelo de desarrollo económico.

5.- El nuevo régimen fiscal no debe estar basado en gravar los ingresos brutos sino los resultados netos y debe garantizar:

- La viabilidad financiera de Pemex y de cada una de sus empresas subsidiarias.
- El aprovechamiento racional de los yacimientos que ya están produciendo y de los que serán puestos en explotación.
- La inversión en exploración suficiente no sólo para remplazar las cantidades extraídas, sino para incrementar las reservas probadas, probables y posibles.
- Las condiciones de desarrollo industrial y tecnológico para reproducir la renta petrolera en el mediano y largo plazos.

6.- El nuevo modelo fiscal que proponemos estaría construido a partir de nuevos impuestos que graven la renta petrolera, dejando de lado la materia de los derechos incluidos actualmente en la Ley de Ingresos, no ignorando los referentes, hasta hoy no contemplados, que derivan del artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal. La importancia del tema en diferentes planos, nos lleva a proponer el estudio de los modelos fiscales en Venezuela, Brasil y Noruega; con el fin de ayudarnos a encontrar un esquema que permita hacer coherentes los diferentes ordenamientos fiscales, administrativos y de desarrollo industrial que rigen a nuestra industria petrolera. Un referente que en particular pudiera resultar interesante como elemento de análisis, es la Ley Orgánica de Hidrocarburos aprobada por el Congreso Venezolano en 1999.

7.- Este nuevo régimen fiscal para PEMEX, que estaría diseñado también para diferenciar los impuestos a la actividad industrial petrolera, de los gravámenes que servirían como mecanismo de transferencia de la renta petrolera al Estado, daría mayor claridad y estabilidad a las aportaciones fiscales de la paraestatal; y por tanto le permitiría una mejor planeación. Al mismo tiempo, otorgaría transparencia a las Entidades Federativas en su participación de la renta petrolera, incluidos los hoy denominados “excedentes petroleros”, vía el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Por último, permitiría a las finanzas públicas endogeneizar de manera menos brusca las perturbaciones financieras ligadas a eventuales coyunturas de volatilidad en el mercado petrolero internacional.

B). CARACTERÍSTICAS DE UN NUEVO RÉGIMEN FISCAL.

8.- El nuevo régimen fiscal debe ser sencillo.

El nuevo régimen debe incluir los impuestos a:

- Las actividades petroleras

- Pemex y a otros operadores en el caso de los segmentos abiertos a la IP (como la distribución de gas natural).
- Los hidrocarburos vendidos

Las **actividades petroleras** van desde la exploración, pasando por la extracción, la refinación del crudo, la petroquímica básica, el procesamiento del gas natural, el transporte, el almacenamiento, la distribución y finalmente la venta. De tal suerte que el sistema fiscal debe incluir los impuestos a cubrir por los organismos que participan en la cadena productiva del petróleo:

Pemex Exploración y Producción
 Pemex Refinación
 Pemex Gas y Petroquímica Básica
 Pemex Petroquímica
 Pemex Corporativo
 Las que faltaren si tienen que pagar impuestos en México

El operador de las actividades petroleras es formalmente Pemex, con excepción de los segmentos “corriente abajo” (*downstream*) del gas natural que están abiertos.

9.- Hoy se está promoviendo por el gobierno que haya más operadores en E&P, refinación, procesamiento. De hecho, ya existen operadores diferentes a Pemex que operan en áreas reservadas al Estado bajo los CSM y los CSI que sólo pagan ISR. Pemex está en un problema porque el régimen fiscal actual no le permite obtener suficiente dinero para cubrir las facturas que les presentarán los contratistas de los CSM; y para pagarles tendrá que endeudarse.

10.- La viabilidad financiera de PEMEX y sus organismos subsidiarios, también implica revisar la política de precios interorganismos de los productos, basada hoy en día en los precios internacionales, a efecto de estimular la capacidad nacional de refinación y de elaboración de petroquímicos. El objetivo es sentar las bases de una nueva política de precios internos que aproveche las sinergias que pueda aportar una nueva relación entre los organismos, a semejanza de los grandes corporativos privados, donde predomina el criterio del costo de producción. Por otro lado, deben abandonarse los criterios estrictamente microeconómicos de evaluación de proyectos pues precisamente, es en la integración vertical de la industria y, en consecuencia, en la valoración mesoeconómica y aún macroeconómica de desarrollo industrial, donde se encuentran las claves de una adecuada evaluación y prospectiva del sector. De lo contrario, los segmentos de refinación y petroquímica seguirán languideciendo puesto que las tasas internas de retorno en esa parte de la cadena son inferiores a las que se obtienen en exploración y producción.

11.- De la venta de los productos se encarga Pemex o el sector privado. Se trata del gas licuado, gas natural, gasolina, diesel, kerosinas, etc. El precio al consumidor final incluye IVA, IEPS y, eventualmente, otros gravámenes especiales (como los impuestos ecológicos). En este terreno hay todo un ámbito para diseñar una política fiscal, ambiental y

de desarrollo industrial y tecnológico; que permita aprovechar al máximo nuestros recursos energéticos en general. Actualmente este terreno es un coto cerrado de la SHCP, lo que impide contar con una visión global de desarrollo al fijar las tasas respectivas.

C). EL NUEVO RÉGIMEN DEBE SER CLARO.

12.- Debe hacer distinción entre las actividades extractivas y las actividades industriales. Todas las empresas subsidiarias de Pemex realizan actividades industriales, de ahí que deban estar sujetas al pago del ISR o un impuesto análogo.

13.- Pemex Exploración y Producción realiza además una actividad extractiva, por lo que debe estar sometido a un régimen que distinga ambas actividades. En tal virtud, planteamos el siguiente esquema:

- a) Régimen fiscal general (ISR, IVA, impuesto al activo, impuesto a la nomina, IEPS, impuestos locales)
- b) Régimen fiscal petrolero (Regalías, impuesto petrolero)

14.- Régimen fiscal aplicado a la extracción de hidrocarburos

El objetivo de este régimen fiscal petrolero es extraer las rentas económicas (diferencial, de posición, de rareza, de calidad, etc.), que le corresponden al propietario del recurso (la Nación mexicana), pero dejando al operador (Pemex) una rentabilidad suficiente para:

- Financiar la reproducción de la renta (capital suficiente para encontrar y explotar nuevos yacimientos que sustituyan a los precedentes)
- Remunerar al capital invertido (ganancia promedio industrial)

El régimen fiscal debe incentivar:

- La recuperación asistida
- La explotación de gas natural
- La explotación de yacimientos de costos elevados (petróleo pesado, yacimientos marginales)

En síntesis, de lo que se trata es de dotar al sector petrolero de un marco normativo que permita clarificar la naturaleza y monto de sus contribuciones fiscales, brindarle mayor autonomía y flexibilidad de gestión y establecer la obligación gubernamental de diseñar una adecuada política de planeación y desarrollo de nuestra industria petrolera.