

Palabras del Sr. Gerardo Vargas Ateca, durante su participación en los foros de debate sobre la reforma energética convocados por el Senado de la República, martes 1 de julio de 2008.

Distinguidos miembros de la Junta de Coordinación Política y de la Comisión de Energía del Senado de la República

Señoras y señores legisladores

Señoras y señores

Agradezco la invitación del Senado de la República para participar en este importante debate sobre la Reforma Energética, donde se analizan las opciones para definir el futuro del sector de hidrocarburos y particularmente el futuro de PEMEX. Quiero expresar que todos los comentarios y opiniones que expresaré son personales y no necesariamente reflejan los puntos de vista de la institución en que trabajo.

En esta exposición abordaré lo relativo a las relaciones entre las finanzas públicas y PEMEX, reseñaré a grandes rasgos la

situación actual y, posteriormente, hablaré de los cambios propuestos en la reforma enviada por el Presidente Calderón en esta materia.

Para iniciar, será útil recapitular tres puntos esenciales que surgieron en los foros de la semana pasada: 1. Es mediante el régimen fiscal de los derechos sobre hidrocarburos aplicable a Pemex Exploración y Producción como el Estado obtiene la renta petrolera que corresponde a todos los mexicanos, 2. Los resultados de las distintas subsidiarias de PEMEX muestran con toda claridad que las menores utilidades o las eventuales pérdidas observadas en la paraestatal de ninguna forma obedecen al régimen fiscal, sino a factores de rigidez y poca competitividad en las actividades de refinación y petroquímica no básica del organismo, y 3. Las reformas al régimen tributario de PEMEX efectuadas en 2005 y 2007 han demostrado que es perfectamente factible, en un escenario como el actual de precios altos del petróleo, aumentar tanto la renta petrolera como una retribución adecuada para que PEMEX cubra sus costos, y obtenga una rentabilidad razonable.

Todos sabemos que históricamente hay una estrecha vinculación entre las operaciones de PEMEX y la actividad económica del país. En el pasado, antes de la apertura comercial, tal vinculación significó que el motor primordial de la actividad económica de México fuese la paraestatal. Hoy en día, dicha vinculación se manifiesta de forma evidente en la dependencia que aún tienen las finanzas públicas del país respecto de los ingresos petroleros. Tales ingresos son uno de los principales pilares para financiar el gasto en desarrollo social y económico, así como la inversión en infraestructura que realiza el Gobierno Federal y, en buena medida también el gasto de los Estados y municipios.

Aún con el importante avance que significó la Reforma Hacendaria aprobada por esta Soberanía el año pasado, los ingresos petroleros siguen siendo un pilar imprescindible de la Hacienda Pública Federal.

Existen cuatro ejes a través de los cuales se materializa la estrecha vinculación entre PEMEX y las finanzas públicas:

1. A través del régimen fiscal que es, repito, el instrumento a través del cual el Estado recibe la renta petrolera.
2. Mediante la distribución de dicha renta.

3. También en el mismo Presupuesto de Egresos de la Federación se establecen los niveles de inversión y otras erogaciones de PEMEX, y
4. Por la fijación de los lineamientos para que PEMEX haga un adecuado uso de los recursos asignados, de tal manera que ejerza su presupuesto de forma eficiente y transparente, obteniendo una rentabilidad adecuada sobre los recursos empleados.

Analicemos el primer punto. Como ya se ha dicho, en cualquier país petrolero el objetivo del régimen fiscal aplicable a la extracción del hidrocarburo consiste en obtener la renta petrolera que corresponde a la Nación, sin afectar la viabilidad operativa y financiera de las empresas u organismos dedicados a explotar los depósitos de hidrocarburos.

La mejor manera de evaluar si el régimen fiscal aplicable está cumpliendo en México con dicho objetivo es revisar el impacto del régimen sobre la situación financiera de la entidad operativa que extrae la renta petrolera, que en nuestro caso es Pemex Exploración y Producción. Así, al analizar los estados financieros sin consolidar de PEMEX,

para ver el comportamiento de cada una de sus subsidiarias, vemos que en los últimos años, gracias a los cambios en el régimen fiscal, Pemex Exploración y Producción ha mostrado un rendimiento neto positivo. Algo similar sucede con Gas y Petroquímica Básica. En cambio, Pemex Refinación y Pemex Petroquímica registran pérdidas y, por ello, no pagan impuestos toda vez que tienen un régimen impositivo similar al del resto de las empresas mexicanas.

De hecho PEMEX ha podido invertir cantidades similares a las que lo han hecho otras empresas petroleras importantes como Petrobras, Statoil, Exxon, Shell o British Petroleum. Esto lo ha logrado al mismo tiempo en que ha reducido su deuda financiera neta.

La carga fiscal que enfrenta PEMEX es similar a la que se aplica a la renta petrolera en otros países en los cuales el petróleo es patrimonio nacional. Cabe añadir que, gracias a las reformas recientes al régimen tributario, dicha carga ha disminuido, mientras que la tendencia actual en otros países petroleros ha sido incrementarla, de forma que hoy las tasas aplicables están convergiendo.

Así, de 2005 a la fecha, gracias a las modificaciones en el régimen fiscal, PEMEX ha estado recibiendo recursos adicionales que, como ya he mencionado antes, le han permitido disminuir su deuda, fortalecer su patrimonio e incrementar su gasto, principalmente el gasto de inversión. Asimismo, PEMEX ha obtenido una proporción elevada de los excedentes petroleros.

Del estudio de la compleja relación entre PEMEX y las finanzas públicas podemos concluir que la carga fiscal que soporta el organismo de ninguna forma pone en riesgo su viabilidad financiera ni limita su operación eficiente.

Del mismo modo, un diagnóstico objetivo de esta relación entre PEMEX y las finanzas públicas nos indica que el desafío más importante en la operación de la paraestatal es incrementar su eficiencia, para aumentar la rentabilidad de sus inversiones, lo que liberaría una significativa cantidad de recursos que complementen su inversión actual y potencien su capacidad productiva.

Esto es por lo que hace a PEMEX, en cuanto a lo que atañe a las finanzas públicas el mismo análisis nos indica que, a

pesar de la reciente Reforma Hacendaria, se mantiene una elevada dependencia respecto de los ingresos petroleros. Entre 2000 y 2003 los ingresos petroleros representaron en promedio el 31.5% del total de los ingresos del sector público y esta proporción aumentó a 36.7% en el período 2004-2007, debido a los fuertes incrementos del precio del petróleo.

Al respecto conviene señalar que hay cuatro factores que determinan, para las finanzas públicas, las variaciones en el tiempo de los ingresos petroleros:

1. La plataforma de producción,
2. El precio de la mezcla mexicana de exportación en los mercados internacionales,
3. Los precios internacionales y nacionales de la gasolina y el diesel, y
4. El tipo de cambio peso-dólar.

Cada uno de estos factores tiene comportamientos diversos pero interrelacionados; las distintas combinaciones que, a lo largo del tiempo, se crean a partir de la interacción de estos factores inciden de lleno en las finanzas públicas.

En el caso de los precios internacionales del petróleo la característica histórica ha sido su gran volatilidad; todos sabemos que en los últimos años han experimentado un alza notable – determinada básicamente por una insuficiente oferta mundial enfrentada a una demanda creciente-, pero también sabemos que, para el caso de México, como para el de otros países petroleros, estos altos precios se han combinado con disminuciones en las plataformas de producción y exportación, combinación que arroja resultados encontrados para las finanzas públicas.

Si a ello agregamos que últimamente los diferenciales entre los precios internacionales y los precios nacionales de los combustibles (gasolina y diesel) son fondeados por el erario, tenemos como resultado una afectación relevante para las finanzas públicas, que se manifiesta en una recaudación negativa del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios aplicable a dichos combustibles.

Ello muestra que a la volatilidad de los precios del petróleo en los mercados internacionales se suman, dadas estas interrelaciones, otras causas de volatilidad en el caso de los ingresos fiscales provenientes del petróleo, en contraste con

el comportamiento, mucho más predecible y estable, de los ingresos tributarios no petroleros. Esto hace sumamente complejo pronosticar el comportamiento que tendrá una porción significativa de los ingresos destinados a satisfacer las necesidades del gasto público.

Esta complejidad obliga al Gobierno Federal a ser sumamente cauteloso en la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación. Dicha cautela se refleja en la existencia de los ejes 3 y 4 de la relación entre PEMEX y las finanzas públicas que mencioné anteriormente. Recordemos que el primero se refiere al establecimiento de los niveles de inversión y de otros gastos de PEMEX en el Presupuesto de Egresos de la Federación, mientras que el segundo se refiere a los lineamientos para que PEMEX haga un uso adecuado de los recursos asignados.

Estos mecanismos que están diseñados para tener un mayor control sobre el organismo terminan convirtiéndose en una camisa de fuerza. Es muy restrictivo manejar una actividad que requiere hacer inversiones durante la vida de los campos petroleros si se depende de asignaciones presupuestales anuales, si se tiene que sujetar a un marco de adquisiciones

rígido, etcétera. En este sentido es necesario que PEMEX cuente con una nueva estructura de control y de rendición de cuentas más idónea, así como de reglas y regulaciones más flexibles para aprovechar más eficientemente sus recursos.

Las propuestas de autonomía de gestión y de reforma a la estructura de gobierno corporativo de PEMEX buscan que la paraestatal opere con mayor flexibilidad y que ésta se traduzca en mayor eficiencia. Para ello la inclusión de consejeros independientes y la creación de comités específicos aunados a una mayor transparencia son la mejor respuesta que se tiene en el caso de las empresas privadas.

En este último punto la propuesta de emisión de los bonos ciudadanos juega un papel extremadamente importante ya que crea un auditorio muy interesado en el análisis de la citada información así como en el desempeño pasado y en el que se pueda prever para el futuro.

Para mejorar la operación y eficiencia de la paraestatal en su conjunto, es urgente corregir las causas que impiden la rentabilidad de las subsidiarias que no materializan la renta

petrolera y que por sus pérdidas no pagan impuestos. Esto solo lo vamos a lograr si PEMEX cuenta con un régimen que le otorgue mayor autonomía y flexibilidad que nos permita exigirles mejores resultados a los administradores.

Habiendo establecido que los desafíos que enfrenta PEMEX no provienen de su régimen fiscal, ni radican en su capacidad financiera, toda vez que cada vez recibe más ingresos y que ha disminuido significativamente su deuda, parece evidente que debemos atacar las verdaderas causas que limitan su crecimiento y hacen poco eficiente su operación. Esto es, precisamente, lo que busca la propuesta que estamos discutiendo.

Primero, necesitamos darle a PEMEX mayor capacidad de ejecución para invertir, toda vez que aunque en los últimos años PEMEX ha incrementado significativamente su inversión no ha podido aprovechar toda su capacidad autorizada. Consistentemente, en los últimos siete años, la inversión autorizada ha superado a la inversión ejercida.

Segundo, necesitamos dotar a PEMEX de una mayor flexibilidad de operación, liberando al organismo de trabas

reglamentarias y regulatorias que inhiben su capacidad para tomar y ejecutar decisiones oportunas.

Tercero, al mismo tiempo necesitamos que PEMEX se desenvuelva dentro de una estructura acorde con las mejores prácticas de gobierno corporativo, transparencia y rendición de cuentas, que nos garantice a todos los mexicanos que nuestros recursos están bien empleados.

Cuarto, necesitamos también que PEMEX aproveche las relevantes oportunidades hoy desperdiciadas en materia de refinación, incrementando su eficiencia. Esto permitirá generar mayor valor agregado para la paraestatal, liberando mayores recursos para inversión, y para ello es preciso modernizar reglas y regulaciones que hoy impiden ese aprovechamiento.

Señoras y señores senadores en mi opinión la reforma propuesta mejora sustancialmente las relaciones entre el gobierno federal y PEMEX. Menciono algunos cambios propuestos:

1. A través de una nueva estructura corporativa acorde con los mejores estándares en la materia, se requerirán al organismo una mayor, más frecuente, más precisa y más transparente rendición de cuentas al Gobierno Federal, al Congreso y a toda la sociedad.
2. Se propone establecer un régimen especial para PEMEX en materia de adquisiciones, contratación de servicios y de obra, aplicable en el caso de las actividades de producción sustantivas de PEMEX que, responda a sus requerimientos específicos.
3. Se plantea, dentro la nueva estructura corporativa, la creación de comités que vigilen la transparencia y auditen el desempeño de la empresa, con el fin de incrementar su eficiencia y de sustituir controles externos por controles internos.
4. Se propone dotar a PEMEX de la suficiente flexibilidad financiera y de gestión, para darle mayor libertad en el manejo de su presupuesto y de su deuda.
5. Se propone colocar en el mercado bonos ciudadanos que servirán para dar mayor transparencia y seguimiento público al desempeño de PEMEX, al tiempo que se convierten en un instrumento de ahorro e inversión

accesible para que todos los mexicanos puedan participar directamente de los avances de la paraestatal.

6. Se ampliaría la participación de los sectores social y privado en actividades de transporte, almacenamiento y distribución de petrolíferos y petroquímicos básicos; actividades ajenas a la renta petrolera pero que contribuirían a generar valor agregado a la paraestatal.
7. Se establece un régimen fiscal específico para darle viabilidad a proyectos de inversión de PEMEX en yacimientos que implican una mayor complejidad geológica.

Muchas gracias.