

PALABRAS DEL SECRETARIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, DR. AGUSTÍN CARSTENS, DURANTE SU PARTICIPACIÓN EN LOS FOROS DE DEBATE SOBRE LA REFORMA ENERGÉTICA CONVOCADOS POR EL SENADO DE LA REPÚBLICA.

México, D.F., a 1 de julio de 2008.

**Apreciables miembros de la Junta de Coordinación Política y de la Comisión de Energía del Senado de la República
Señoras y señores legisladores
Distinguidos participantes en este foro de debate
Señoras y señores**

Es un gran honor participar en estos importantes foros de análisis a los que atinadamente ha convocado el Honorable Senado de la República. Además de ser un ejemplar ejercicio democrático, estos foros representan una oportunidad histórica para que, con total libertad y con la mayor responsabilidad, analicemos las mejores opciones para que los hidrocarburos en México no sólo se preserven como propiedad de la Nación, sino que se traduzcan en beneficios tangibles para los mexicanos de hoy y de las futuras generaciones.

Ése, justamente, es el fin último del conjunto de propuestas enviadas por el Presidente de la República a esta soberanía en materia energética y no me cabe duda de que ése también es el objetivo que busca el Honorable Congreso de la Unión.

Considero un privilegio poder abordar el tema asignado para esta jornada, el de las relaciones de PEMEX con las finanzas públicas, en mi carácter de Secretario de Hacienda.

La iniciativa del Presidente propone, para decirlo en breve, romper la desconfianza mutua que ha caracterizado las relaciones entre el Gobierno Federal y PEMEX e iniciar una nueva etapa en la que PEMEX goce de amplia autonomía.

Esta mayor autonomía, como se indica en la iniciativa, tiene como correlato la exigencia de una mayor responsabilidad para PEMEX, así como la exigencia de estándares más altos en materia de transparencia y de rendición de cuentas.

Así, PEMEX podrá convertirse en un organismo petrolero moderno; en la entidad idónea para cumplir cabalmente, en este nuevo siglo y en un entorno pleno de desafíos, con la misión que le dio origen hace 70 años: Ser un instrumento primordial para el desarrollo del país.

Para este propósito la iniciativa del Gobierno Federal pone sobre la mesa las facultades y atribuciones que requiere el organismo para operar con eficiencia, tanto en el ámbito financiero y presupuestal como en sus operaciones productivas.

En particular, el Presidente sometió a consideración del Honorable Congreso de la Unión seis propuestas torales:

1. Dotar a PEMEX de la autonomía financiera y de gestión suficientes para enfrentar de la mejor manera los nuevos desafíos. En particular, se busca darle a PEMEX mayor libertad en el manejo de su presupuesto y de su deuda.
2. Establecer una nueva estructura administrativa y dotar a PEMEX de mayores facultades de decisión, de administración y de contratación. Incluso se propone un régimen idóneo para PEMEX en materia de contrataciones, adquisiciones y obras públicas, acorde con la Constitución, todo ello con la finalidad de incrementar sustancialmente su eficiencia. Aclaro: dicho régimen no compromete la rectoría del Estado en materia energética, ni permite en modo alguno que se comparta la renta petrolera.
3. Facilitar a PEMEX el aprovechamiento de todas las ventajas comparativas disponibles en materia de refinación, transporte, almacenamiento y distribución de petrolíferos y petroquímicos básicos, sin perder en momento alguno el control de los hidrocarburos, y sin implicar una privatización.
4. Poner a PEMEX a la altura de las mejores empresas del mundo en materia de transparencia y rendición de cuentas, con altos estándares de gobierno corporativo.
5. Reforzar la vinculación histórica de los mexicanos con PEMEX, así como la rendición de cuentas a la sociedad, mediante la colocación de bonos ciudadanos, que serán títulos de crédito de la empresa que podrán adquirir todos los mexicanos y sólo los mexicanos, con un estricto control para evitar la concentración de la tenencia; y
6. Determinar un régimen fiscal adecuado para el desarrollo de zonas como Chicontepec y aguas profundas, así como los campos abandonados y en proceso de abandono. Esto, con el objeto de que el régimen tributario no inhiba las decisiones de exploración y producción de la empresa en estas áreas.

Estos son los seis pilares que le dan contenido y soporte a la iniciativa presidencial. Queda claro, a mi juicio, que en su núcleo está la firme intención de modernizar a PEMEX y junto con ello -y para ello- modificar sustancialmente la relación de PEMEX con el Gobierno Federal.

Una de las causas principales de la difícil relación entre PEMEX y la Secretaría de Hacienda, que hoy es preciso superar, se deriva del hecho de que en las últimas décadas las crisis económicas, así como la necesidad de incrementar la transparencia y el escrutinio de las finanzas públicas, condujeron a ordenamientos y regulaciones estrictas que, si bien tienen plena razón de ser tratándose del ejercicio del gasto en programas gubernamentales, resultan excesivamente rígidas para normar el desempeño de una empresa petrolera de carácter competitivo como debe ser PEMEX.

Por otro lado, el problema de PEMEX no radica únicamente en la falta de recursos, ni en el régimen fiscal que se le aplica. En este sentido, nos equivocariamos si creemos que la empresa se volverá eficiente a fuerza de inyectarle cada vez una cantidad proporcionalmente mayor de recursos.

Como ha quedado demostrado en los foros de la semana pasada, gracias a las reformas al régimen tributario aplicable a PEMEX efectuadas en 2005 y 2007 hoy es una realidad que:

- El Estado está recaudando la renta petrolera de manera apropiada.
- Que PEMEX, de 2005 a la fecha, ha estado recibiendo recursos adicionales que le han permitido disminuir su deuda neta en 27 por ciento, aumentar su patrimonio en 80,000 millones de pesos e incrementar su gasto total en 24 por ciento, y en particular su gasto de inversión en 30 por ciento; y
- Que el régimen fiscal no es causa de pérdidas en PEMEX, toda vez que PEMEX Exploración y Producción que enfrenta el régimen más severo tiene utilidades significativas después de impuestos.

Por tanto los problemas se centran en la falta de capacidad de ejecución y en la baja eficiencia operativa de PEMEX. Lo urgente ahora es dotar a la empresa de los instrumentos idóneos para superar esas limitaciones. En este sentido, necesitamos un nuevo arreglo jurídico que precise el papel del Gobierno Federal, respecto de PEMEX, como dueño, como regulador y como recaudador.

La arquitectura propuesta en la iniciativa permite aclarar estas funciones y delimita cuándo, cómo y quién debe jugar los diferentes papeles.

PEMEX, por su parte, enfrenta grandes desafíos específicos a su función: debe sustituir con eficiencia la declinación de los grandes yacimientos con hidrocarburos provenientes de otras cuencas, y así sostener a mediano plazo la plataforma de producción; debe reducir la participación de las importaciones en la oferta de petrolíferos e incrementar su productividad; tiene que elevar sus estándares de seguridad industrial y de preservación del ambiente, al tiempo que aumenta su tasa de reposición de reservas probadas.

PEMEX es también un símbolo asociado al orgullo nacional de millones de mexicanos, por lo que debe ser un ejemplo de transparencia y de rendición de cuentas.

Así, para fortalecer a PEMEX en todas estas vertientes es necesario crearle las condiciones para que opere con mucha mayor eficiencia y productividad.

Veo, en este sentido, que la iniciativa del Presidente Calderón avanza en tres grandes frentes:

1. En lo financiero moderniza la relación fiscal y presupuestal que tiene PEMEX con el Gobierno Federal.
2. En materia de eficiencia provee a PEMEX de una mayor flexibilidad operativa y financiera, a través de más y mejores herramientas para cumplir su misión, y

3. Por lo que respecta a los controles y a la rendición de cuentas se avanza para cambiar la relación entre PEMEX y el Gobierno Federal sustituyendo la desconfianza por la autonomía responsable; transita de los controles externos a los controles internos con la más amplia transparencia y rendición de cuentas.

Lo que la Secretaría de Hacienda está poniendo sobre la mesa para fortalecer a PEMEX es enorme y tiene que ver con los tres frentes mencionados.

De acuerdo con la iniciativa PEMEX podría:

- Realizar, a diferencia de lo que hoy sucede, todas las adecuaciones presupuestarias y modificaciones de calendario de gasto sin autorización de la Secretaría de Hacienda, respetando el techo global de gasto y una vez aprobadas las reformas a las leyes reglamentarias de la reciente reforma constitucional al gasto público se podrán manejar también presupuestos multianuales.
- Tener autonomía para la contratación de deuda, siempre que no afecte las condiciones de endeudamiento del sector público.
- Contar con un régimen moderno de contrataciones acorde con una empresa petrolera competitiva.
- Utilizar, sin autorización de la Secretaría, un porcentaje de sus ingresos excedentes propios, que se irá incrementando conforme se vayan perfeccionando los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Lo anterior es un cambio radical en cuatro asuntos que son torales para la operación cotidiana de la paraestatal, pero que también han sido cruciales, durante años, para la Secretaría y para las finanzas públicas.

A la autonomía otorgada, como he dicho, corresponde una mayor responsabilidad por parte de PEMEX, de ahí que la velocidad con que se instrumentarían algunos de estos cambios evolucionará conforme a que en los resultados quede demostrada la eficiencia de los nuevos controles internos y la puntual rendición de cuentas. Dicha autonomía también quedaría sujeta al nuevo papel regulatorio de la Secretaría de Energía y del Consejo del Petróleo propuesto en la iniciativa.

Para cerciorarnos de que la autonomía se esté ejerciendo con la responsabilidad esperada, se proponen los siguientes cambios en la estructura corporativa del organismo:

1. Se propone la incorporación al Consejo de Administración de PEMEX de cuatro consejeros profesionales independientes con pleno acceso a toda la información relevante sobre las finanzas y operación de la paraestatal.
2. Se crearían, conforme con la propuesta, tres comités para apoyar las labores del Consejo de Administración, que serían el Comité de Transparencia y Auditoría, el Comité de Estrategia e Inversiones y el

Comité de Remuneraciones. Además, se podrán establecer cuantos comités especializados requieran las tareas del Consejo.

3. Al tenor de la propuesta Petróleos Mexicanos contará con un Comisario designado por el Ejecutivo Federal que vigilará la veracidad, suficiencia y racionalidad de la información procesada por el Consejo, presentará un informe público al respecto y defenderá los intereses de los tenedores de bonos ciudadanos de PEMEX.

Y, desde luego, la velocidad y permanencia de esta apertura dependerán de que los resultados de PEMEX aprueben el inapelable examen del control social que se establecerá a través de los bonos ciudadanos que contempla la iniciativa. Serán los mexicanos poseedores de esos bonos los que exigirán rendimientos efectivos y se convertirán en persistentes vigilantes de que PEMEX haga el mejor uso de su autonomía. Dicho en concreto: Para que los bonos ciudadanos ofrezcan un buen rendimiento a sus tenedores, PEMEX tendrá que empezar a generar utilidades en refinación y en otras actividades donde aún no lo hace y, ¿por qué no decirlo?, los bonos también serán un factor adicional que tenderá a equilibrar la relación entre el Gobierno Federal y PEMEX.

Mi presentación sería omisa si no menciono el otro lado de la moneda, que es la gran dependencia que guardan los ingresos públicos respecto de los ingresos petroleros. La afortunada dotación natural de hidrocarburos que tiene México nos ha permitido posponer decisiones tributarias. Tradicionalmente nos hemos recargado en los recursos petroleros para financiar el desarrollo, aun cuando, subrayo, en la mayoría de los casos lo hemos hecho con apego al principio indispensable de mantener la fortaleza de PEMEX.

En 2007, el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo dieron un paso decisivo para fortalecer la recaudación de ingresos tributarios no petroleros, mediante la Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen. Fue un paso de gran importancia, pero apenas un primer paso dentro de toda una serie de acciones tributarias que deberán tomarse en el futuro para vigorizar tanto a los ingresos públicos, como a PEMEX.

Tendremos que ser particularmente cuidadosos para poner en su apropiada perspectiva el hecho de que el petróleo es un recurso no renovable, así como que los beneficios que obtendremos de ese recurso tenderán a ser menores en la medida que los costos de extracción sean cada vez mayores, fenómeno en sí inevitable.

También tengamos presente la volatilidad característica de los precios del petróleo. Por ejemplo hace 10 años, en 1998, el precio de la mezcla mexicana de exportación fue en promedio de sólo 10.18 dólares, ¡diez veces menos, en dólares nominales, que los precios de hoy! Tarde o temprano se terminará el actual ciclo de precios altos del crudo y debemos prepararnos para enfrentar un entorno futuro menos favorable.

Señoras y señores legisladores:

Agradezco la oportunidad de presentar ante esta Soberanía las razones por las que es imperativo transformar a PEMEX y su relación con el Gobierno Federal,

tal y como lo plantea la iniciativa sometida respetuosamente a su consideración por el Presidente Calderón.

Se trata de mantener inmovibles los principios que dieron origen a ese organismo, esto es: la propiedad de la Nación sobre la renta petrolera y la rectoría del Estado en la explotación de los hidrocarburos.

Pero también se trata de acometer con urgencia los cambios que den lugar a un PEMEX más fortalecido, más flexible, más transparente, más eficiente, porque el curso de los acontecimientos no se detiene. Las plataformas de producción y exportación siguen declinando y las importaciones de combustibles siguen creciendo. Revertir estas tendencias será esencial para alcanzar objetivos más altos que todos compartimos: lograr un México más próspero, lograr un México más justo.

* * *