

## **Proyecto de Reforma al Régimen Fiscal de PEMEX**

**Señoras legisladoras.**

**Señores legisladores:**

Mucho agradezco la invitación que me ha formulado la Junta de Coordinación Política del Senado para participar en este Foro, diseñado para escuchar planteamientos, análisis y sugerencias alrededor de la propuesta presidencial para impulsar una reforma energética.

Este privilegio, que mucho me honra, me da la oportunidad de compartir un foro tan relevante con distinguidos especialistas que se suman a quienes ya han pasado y que estarán en el futuro próximo en estas mesas de análisis y diálogo para aportar sus puntos de vista sobre el futuro de nuestro sector energético.

### **Contexto de la Reforma**

El tema que hoy nos ocupa, la Reforma Fiscal de PEMEX, es un elemento importante que aquí se analiza de la propuesta.

Desde hace muchos años, PEMEX ha sido el cimiento de la recaudación del Gobierno Federal.

Pocos temas han ocupado el tiempo, la imaginación, el talento y el compromiso del Congreso de la Unión y de otros actores políticos, como el análisis, debate y construcción del régimen fiscal de PEMEX. Después de un largo periodo, de más de diez años, a partir de 1994 y hasta diciembre de 2005, el régimen fiscal de PEMEX no fue objeto de modificaciones sustanciales.

Ello cambió a partir del 10 de noviembre de 2003, cuando después de un amplio proceso de reflexión, se sometió a la consideración del Congreso una iniciativa que buscaba modificar el régimen fiscal aplicable a PEMEX. Desde entonces, hasta la aprobación de un nuevo régimen el 10 de noviembre de 2005, el debate del régimen ocupó espacios relevantes tanto en la Cámara de Diputados, como en la de Senadores, en el Ejecutivo y fue tema central en la Primera Convención Nacional Hacendaria.

En el proceso de construcción de dicho régimen fiscal participaron diversos actores, las entidades federativas, a

través de la citada Convención, los partidos políticos, el Ejecutivo Federal por medio de las dependencias encargadas de las finanzas públicas y del sector energía, así como Petróleos Mexicanos y sus especialistas. Desde entonces se formularon varias premisas que hoy siguen siendo válidas. Destaco algunas de ellas acerca de lo que el régimen fiscal debe promover:

- Que PEMEX realice aquellas inversiones tendientes a generar nueva capacidad de producción de crudo y gas;
- Que se impulse la producción de petrolíferos y petroquímicos, así como que evitara incrementar su deuda;
- Que se implementaran mecanismos para manejar las fluctuaciones de los precios con las menores afectaciones posibles a la programación del gasto público;
- Que PEMEX Exploración y Producción opere en condiciones similares a las del resto de las compañías petroleras en el mundo en lo que toca al uso de recursos propios;

- Que se fuera competitivo desde el punto de vista fiscal, con los tratamientos tributarios de países equivalentes a México; un régimen fiscal, desde luego, que permita aumentar los recursos destinados a proyectos de inversión;
- De la misma forma, debe de ser un régimen que garantice que las haciendas públicas de las entidades federativas participen en los ingresos petroleros; y
- Ante todo, como lo subrayó la Convención Nacional Hacendaria, que las modificaciones al esquema tributario de PEMEX deben reconocer y preservar el papel que juega ésta empresa en la contribución a los ingresos públicos.

Estas premisas se materializan en el régimen fiscal reformado en 2005. Sin embargo, aún era necesario consolidar y perfeccionar el cumplimiento de estas premisas.

Tan sólo dos años después, en el contexto de la Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen, derivado de una preocupación que surgió justamente del Senado de la

República, se presentó una iniciativa suscrita por un amplio grupo de senadores y diputados. En ella se buscaban diversos objetivos, cuyo denominador común era fortalecer a PEMEX. Planteaban continuar con la reducción de su carga fiscal, acelerar la transición de la reforma de 2005, permitiendo así a la empresa disponer de mayores recursos para exploración y reposición de sus reservas.

En la reforma aprobada por el Congreso en 2007, se reitera la necesidad de aligerar la carga fiscal de PEMEX, así como de encauzar dichos ahorros a la reinversión y detonar un gran impulso a la investigación científica y tecnológica.

Por lo tanto, el legislador redujo la tasa del derecho ordinario sobre hidrocarburos con el objeto de que los recursos adicionales que obtuviera la paraestatal por este cambio se destinaran a la inversión y no al gasto corriente. La reducción aprobada generó a PEMEX mayores ingresos por 29 mil millones de pesos, mismos que se destinaron a cubrir las necesidades de inversión de la entidad .

Asimismo estableció un régimen especial para promover la recuperación adicional de crudo proveniente de pozos que estaban abandonados o en proceso de abandono y se incrementaron los recursos para financiar la investigación científica y tecnológica en materia energética.

Con la aprobación de las reformas de 2005 y 2007, el Congreso de la Unión reflejó el consenso que los actores políticos habían alcanzado en torno al régimen fiscal que actualmente rige al organismo.

La combinación de ambas reformas ha ampliado el espacio del organismo para utilizar recursos tendientes a sanear sus finanzas. Dichas modificaciones han permitido a PEMEX reducir su dependencia del endeudamiento, ha incrementado sus montos de inversión y le ha permitido generar utilidades después de impuestos.

Otro cambio importante es que a partir de 2006, PEMEX recupera la diferencia entre el ingreso que obtendría si vendiera las gasolinas y el diesel a precio internacional y el ingreso que efectivamente obtiene (IEPS negativo), mediante la

disminución de sus pagos de IVA y del derecho ordinario sobre hidrocarburos, reduciendo así de manera considerable el pago de sus contribuciones.

Respecto de los niveles de carga fiscal del organismo es importante resaltar que, en nuestra convicción, la renta petrolera de PEMEX se extrae de forma adecuada dándole al Congreso la posibilidad de determinar su mejor uso. Con las modificaciones que se han venido concertando, la carga fiscal de PEMEX se ubica en el promedio registrado en los países miembros de la OPEP.

Lo anterior pone de manifiesto que el régimen especial que grava la exploración y extracción de crudo no es causa de las bajas utilidades o incluso pérdidas que ha presentado PEMEX a nivel consolidado. Dichas pérdidas encuentran su causa en diversas circunstancias que la Reforma Energética en su conjunto plantea atacar.

Los cambios realizados al régimen fiscal, al reducir la carga tributaria de PEMEX, le otorgaron a la entidad ingresos adicionales por alrededor de 193 mil millones de pesos anuales

durante 2006 y 2007. Estos recursos tuvieron como destino principal las inversiones en exploración y explotación, y continuarán fortaleciendo la posición financiera de la empresa en el futuro. Además, se estima que esta reducción de la carga fiscal generará importantes ingresos adicionales para PEMEX en el periodo de 2008 a 2012.

Como resultado de estas modificaciones, Petróleos Mexicanos tuvo en 2007 una reducción en su deuda consolidada de 15 por ciento. De esta forma, PEMEX mejoró su posición para invertir en tierra y en aguas someras, y también para entrar a campos más difíciles y ampliar sus fronteras de exploración.

Para todos es claro que PEMEX enfrenta el reto de canalizar sus esfuerzos de exploración y explotación en campos con condiciones geológicas cada vez más complejas y que ésta realidad, que nos convoca hoy a reflexionar sobre la reforma energética, debe encontrar un soporte en el régimen fiscal del organismo.

## **Iniciativa 2008**

La propuesta de modificación al régimen fiscal de PEMEX busca complementar el conjunto de iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal que conforman la Reforma Energética. Estas iniciativas están encaminadas a dotar a la entidad de mecanismos ágiles y modernos para su operación; así como de un nuevo marco de gestión que le otorgue mayores espacios en la toma de decisiones y en la administración de la empresa.

Asimismo las iniciativas buscan multiplicar la capacidad de operación y ejecución del organismo, fortaleciendo su gobierno corporativo y reforzando su mandato encaminado a obtener la mayor renta económica para la Nación.

En este sentido, las premisas que guían la Iniciativa para reformar el régimen fiscal de PEMEX y que me permito enumerar son: a) extraer la renta petrolera en forma neutral para no alterar las decisiones de inversión, exploración o explotación del organismo y que éstas se tomen en beneficio del país en su conjunto; b) propiciar una mayor tasa de recuperación en los campos abandonados o en proceso de

abandono; y c) cuidar la estabilidad a largo plazo de los ingresos públicos.

Es importante reiterar que la propuesta para los campos de Chicontepec y en aguas profundas tiene la misma estructura del régimen actual, que es conocida por los diferentes actores a quienes impacta el régimen de manera directa: las entidades federativas, PEMEX y la Federación. El régimen descansa sobre un derecho aplicable sobre la base neta y un derecho sobre base bruta, con destino al fondo de estabilización de ingresos petroleros.

Adicionalmente, la Iniciativa pone especial atención en el hecho de que el régimen propuesto no consolide contra el régimen actual, como una salvaguarda para proteger los ingresos actuales tanto de las Entidades Federativas como de la Federación.

Ya en concreto, la reforma propone reconocer un mayor límite en la deducción de los costos para petróleo crudo en el caso de Chicontepec y en aguas profundas, de un monto máximo de 10

y 15 dólares por barril de crudo, respectivamente, en lugar de los 6.5 dólares por barril que se aplica actualmente.

En el caso de aguas profundas el régimen contempla una flexibilidad adicional toda vez que el tope de 15 dólares no incluye los gastos de exploración, que estarán topados por separado a 3 dólares por barril.

Para el caso del gas natural no asociado, los límites máximos de deducción son 2.7 y 4 dólares por millar de pies cúbicos, para Chicontepec y en aguas profundas, respectivamente.

Con las modificaciones propuestas, mismas que fueron concebidas y diseñadas en conjunto con las diversas instancias del sector energético y hacendario del Gobierno Federal para asegurar su viabilidad, se pretende reconocer las características diferentes que presentan en materia geológica los campos en Chicontepec y en aguas profundas, para permitirle al país la posibilidad de acceder a dichos yacimientos, mantener la plataforma de producción y poder maximizar la renta petrolera.

Los mexicanos son dueños de la renta petrolera sólo en la medida en que PEMEX pague impuestos y el organismo estará en posibilidad de pagarlos en tanto logre extraer el petróleo de los yacimientos.

Considerando lo anterior, la iniciativa de reforma que se sometió a consideración del Congreso de la Unión busca respetar en lo esencial el régimen general vigente que fue objeto de mucha reflexión, análisis y debate y que ha generado un equilibrio adecuado para los campos existentes.

Asimismo, se contemplan medidas específicas para apoyar la vigilancia del adecuado cumplimiento del régimen propuesto cuya implementación estará a cargo del Servicio de Administración Tributaria.

El esquema tributario propuesto establece bases adecuadas para que PEMEX desarrolle los diferentes tipos de campos con que cuenta el país, que hoy sabemos presentan condiciones geológicas adversas, además de continuar explotando los yacimientos existentes.

Adicionalmente, y reconociendo la importancia de permitir un mayor aprovechamiento de los campos abandonados o en proceso de abandono, se propone una modificación al régimen aprobado en 2007 para darle mayor viabilidad a la explotación de estos campos. Con ésta, se eliminaría la restricción que actualmente condiciona la aplicación del régimen fiscal aprobado en la reforma del 2007, mismo que establece para los campos abandonados un derecho único con una tasa variable en función del precio del petróleo.

La restricción actual limita la aplicación del régimen de campos abandonados a aquellos casos en los que la producción adicional sea igual o mayor a un porcentaje de la producción base que se proyecta para los mismos, a partir de la declinación observada en los últimos años. Repito, que con la reforma propuesta se eliminaría tal restricción.

En conclusión, la presente propuesta es consistente con la reforma energética que se ha sometido a la consideración del Congreso de la Unión. Es una propuesta de reforma que acompaña los esfuerzos de Pemex en los campos en donde

éste enfrentará los retos más relevantes hacia delante; sin embargo, es una reforma respetuosa de los consensos que se han alcanzado en los debates previos alrededor del régimen fiscal, tanto en 2005 como en 2007.

Señores legisladores

Nuevamente agradezco la oportunidad de haber participado en esta sesión.

Ciertamente hay muchos foros que en una y otra parte del país se están celebrando alrededor de esta temática, todos importantes, todos relevantes.

Pero sólo este tiene la característica de haber sido convocado por el Honorable Congreso.

Solo aquí se conjuga la enorme responsabilidad que ustedes tienen de traducir este debate en leyes que den cauce e impulsen esta industria y al hacerlo, den rumbo y fortaleza al desarrollo del país.

De ahí la importancia de estos foros y de ahí el privilegio y agradecimiento por haberme permitido participar en él.