

# Reforma energética, ¿era realmente necesaria?

*Energy Reform ¿was it really needed?*

José Luis Clavellina Miller\*

## Resumen

Constitucionalmente, el sector energético mexicano fue reformado en diciembre de 2013. Dicha reforma tuvo por objeto ampliar el papel que el sector privado juega en la producción de hidrocarburos y electricidad del país. Los principales argumentos del Gobierno Federal a favor de los cambios Constitucionales propuestos eran la falta de recursos para invertir, los altos riesgos inherentes a las actividades de exploración y producción, así como la dificultad técnica y financiera para explotar el petróleo en aguas profundas. El presente trabajo tiene por objeto analizar la situación financiera de Petróleos Mexicanos (Pemex), así como su carga fiscal; se compran además, los resultados operativos de la paraestatal con otras compañías petroleras en el mundo, a fin de determinar si la reforma energética aprobada era realmente la que se necesitaba. Se describe la Iniciativa de reforma energética presentada por el Ejecutivo Federal, la del Partido Acción Nacional (PAN) y la del Partido de la Revolución Democrática (PRD), así como lo que finalmente fue aprobado por el Congreso de la Unión. Se concluye que lo que verdaderamente requería Pemex era una reforma fiscal que le permitiera financiar su gasto de inversión, pues su rentabilidad operativa era de las más altas a nivel mundial.

### Palabras clave:

- Energía y macroeconomía
- Política Gubernamental
- Hidrocarburos

## Abstract

Some articles of the Mexican Constitution related to the energy sector regulation were changed in December, 2013. The aim of those changes was to enhance the private sector role in oil and electricity production. The main Federal Government arguments to support the Constitutional modifications was the lack of internal financial resources to invest, high inherent risks in the exploration and production activities, and the lack of technology to explore deep water oilfields. This essay pretends to analyze the financial and fiscal situation of Pemex. It also compares some of the most relevant financial results with other oil companies around the world, in order to determine if the energy related changes, approved by the Congress, were really needed. The amendment proposed by the President as well as those presented by the PAN and PRD parties, are also described. The conclusion is that what Pemex really needed was a fiscal reform which allowed it to finance its own investment decisions, due to the fact that its profitability (before taxes) is one of the highest among the studied oil companies.

### Keywords:

- Energy and Macroeconomy
- Government Policy
- Hydrocarbon

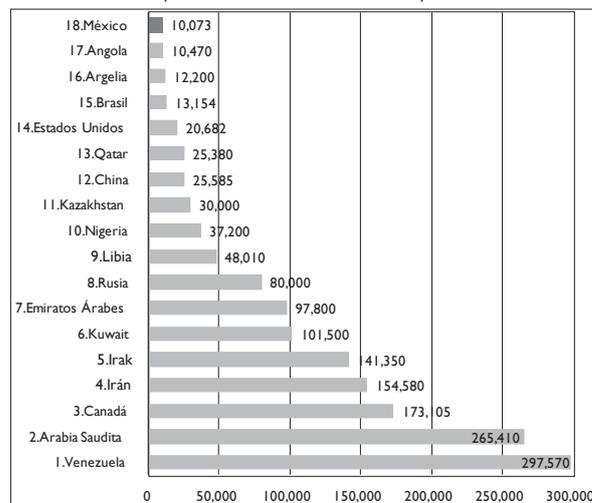
JEL: Q43, Q48

\* Doctor en Economía por la UNAM. Actualmente es profesor en la División de Estudios Profesionales y en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía de la UNAM e investigador en la Dirección de Estudios Macroeconómicos y Sectoriales del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

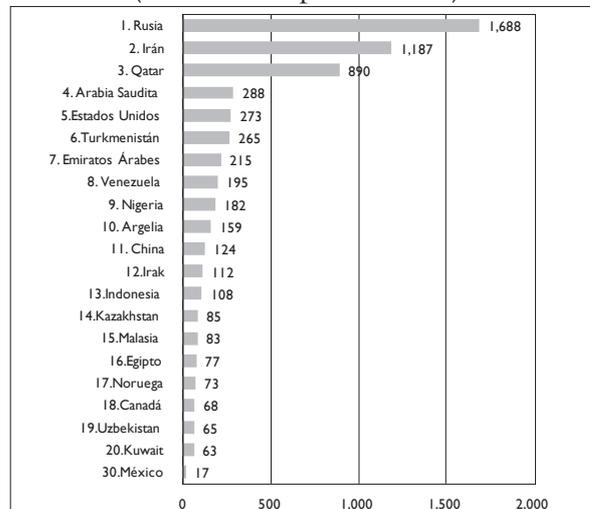


vas posibles, 28% reservas probables y 31% reservas probadas. A enero de 2013, las reservas probadas de petróleo crudo con que contaba el país ascendieron a 10 703 millones de barriles, lo que ubicó a México en el lugar 18 a nivel mundial. Mientras, en lo que se refiere a las reservas probadas de gas natural, nuestro país contaba con 17 billones de pies cúbicos, colocándolo en la posición 30.

**Cuadro I**  
**Reservas Probadas de Petróleo Crudo, Principales Países, 2013**  
 (millones de barriles)



**Reservas Probadas de Gas natural**  
 (millones de pies cúbicos)



Fuente: Pemex.

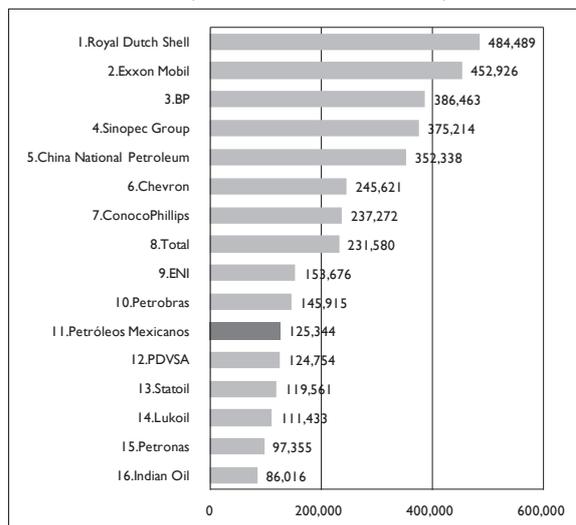


11.Chevron	Estados Unidos	1 967
12.NIOC	Irán	1 772
13.Petróleos Mexicanos	México	1 690
14.KPC	Kuwait	1 136
15.Gasprom	Rusia	1 135

Fuente: Pemex.

En 2011 Pemex fue la empresa número 11 a nivel mundial, con ventas por 125.3 mil millones de dólares. Sus dos principales competidores latinoamericanos, Petrobras y PDVSA, se encontraron en los lugares 10 y 12, respectivamente, con ventas que alcanzaron los 145.9 y 124.7 mil millones de dólares, en cada caso.

**Cuadro 3**  
**Ventas Totales 2011**  
(millones de dólares)

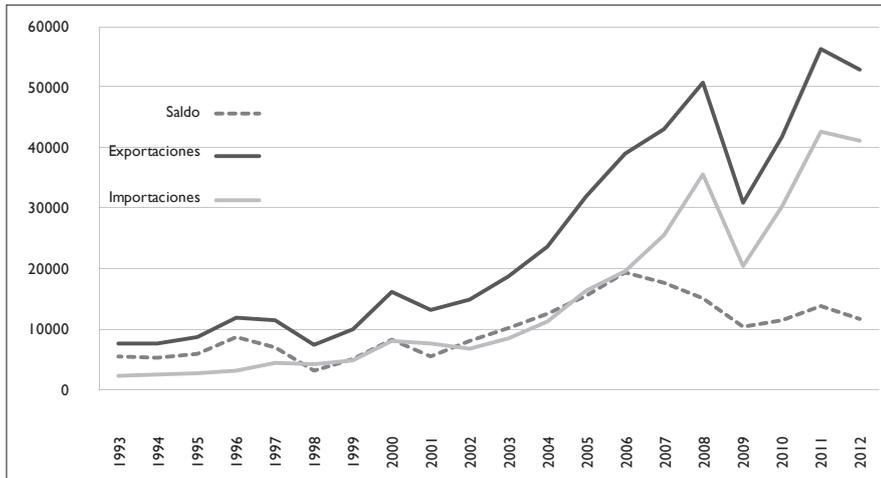


Fuente: Pemex.

La relevancia que ha adquirido Pemex en la producción de petrolíferos a nivel internacional enfrenta riesgos importantes. De 2000 a 2012, la tasa de crecimiento media anual para la producción de petróleo crudo fue de -2.18%, en tanto que para los condensados y líquidos del gas fue de -1.11%. Asimismo, el procesamiento de crudo y la producción de petrolíferos y naftas presentaron



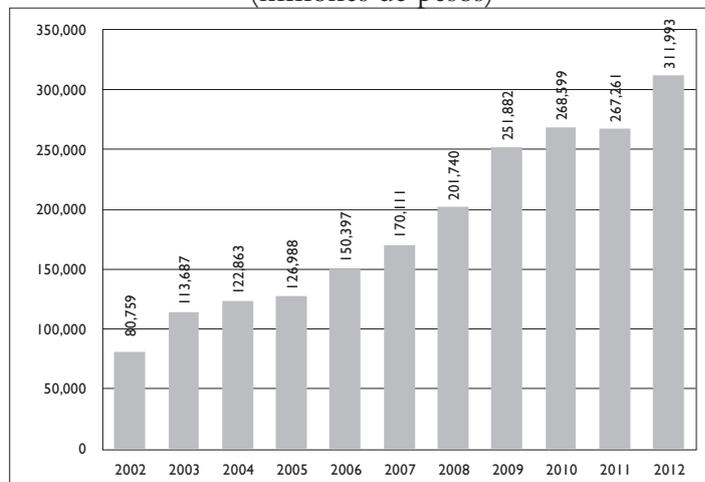
**Cuadro 5**  
**Exportaciones e Importaciones Petroleras, 1993-2012**  
 (millones de dólares)



Fuente: elaborado por el CEFP con datos de Banxico.

En cuanto a la inversión en Pemex, en 2012 ésta fue de 311,993 millones de pesos,<sup>2</sup> lo cual representó 2% del PIB. En el periodo de estudio (2002-2012), la inversión en la Paraestatal creció a una tasa promedio anual de 11%. Llama la atención que pese a los volúmenes crecientes de inversión, la producción observada durante los últimos años mantenga una tendencia a la baja.

**Cuadro 6**  
**Pemex, Inversión en Capital**  
 (millones de pesos)



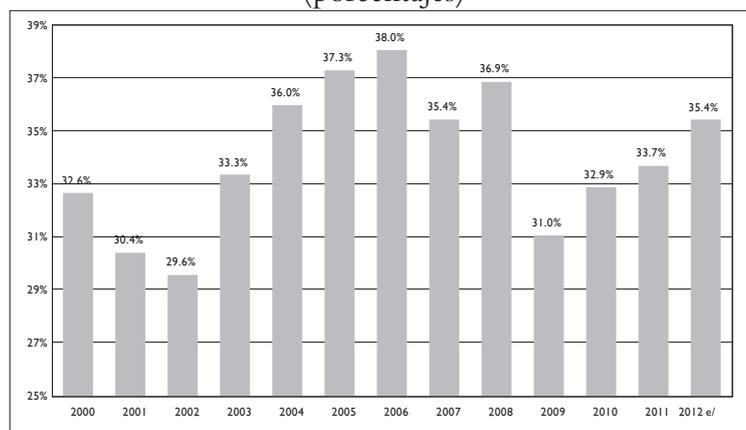
Fuente: Pemex.

<sup>2</sup> Pemex, Anuario Estadístico 2012.

## II. Régimen Fiscal de Pemex

Pemex es el mayor contribuyente del fisco nacional, de 2000 a 2012, en promedio, aportó 34 % de los ingresos totales del sector público. El régimen fiscal de la paraestatal ha tenido varios cambios durante los últimos años.

**Cuadro 7**  
**Ingresos Petroleros del Sector Público Presupuestario**  
 (porcentajes)



Fuente: CEFP.

En noviembre de 2005, el Congreso de la Unión aprobó cambios en la tributación de Pemex, pues el pago de los derechos se realizó con base al valor de la producción de petróleo crudo y gas natural y no en el valor de sus ventas como previamente se hacía. Anteriormente Pemex, pagaba tres derechos y bajo este régimen se adicionaron los que gravaron tanto la extracción de petróleo crudo y gas así como su exportación.

**Cuadro 8**

Régimen Fiscal de Pemex 2006-2010					
Contribuciones	2006	2007	2008	2009	2010
1. Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos	7.9%	71.50%	71.50%	71.50%	71.50%
2. Derecho Extraordinario sobre Exportación de Petróleo Crudo	13.10%	13.10%	13.10%	13.10%	13.10%
3. Derecho sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización	1 a 10%				



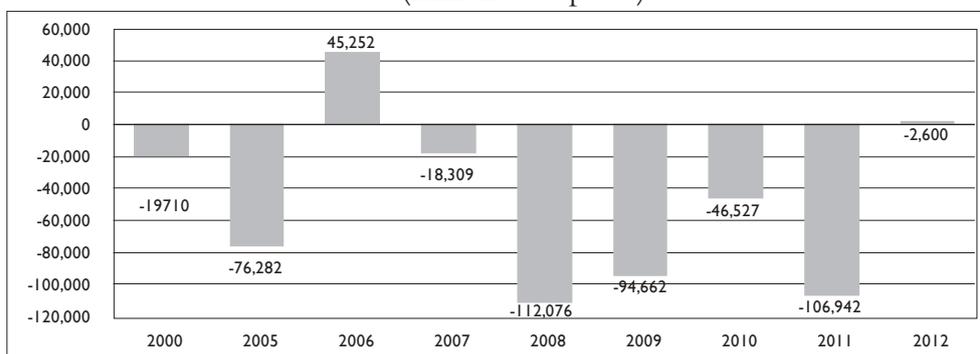


reservas son similares entre sí), por lo que se eliminaron los tres derechos que fueron agregados en 2008, y se adicionaron los siguientes:

- **Derecho sobre Extracción de Hidrocarburos (DSEH):** En el régimen anterior, la tasa era de 10 a 20% según el precio sobre el valor del petróleo crudo y gas natural extraído, en el nuevo régimen, la tasa era de 15% sobre la misma base.
- **Derecho Especial sobre Hidrocarburos (DEH):** Con este derecho se homologaron las tasas anteriores de derecho sobre hidrocarburos en aguas profundas y para Paleocanal de Chicontepec, (CEFP, 2009).
- **Derecho adicional sobre Hidrocarburos (DAH):** Este impuesto anual sobre hidrocarburos se pagaba cuando el valor promedio acumulado extraído en el campo del que se trate, fuera mayor a 60 dólares, y se calculaba aplicando una tasa de 52%, a esa diferencia multiplicada por el volumen de petróleo crudo equivalente extraído en el campo de que se trate en el año (Pemex, memoria de labores, 2011).

Al final del ejercicio 2011, la empresa pagó a la Federación por concepto de impuestos, derechos y aprovechamientos 876 016 millones de pesos y reportó una pérdida de 106 942 millones de pesos.

**Cuadro 9**  
**Pemex, Rendimiento Neto**  
(millones de pesos)



Fuente: Pemex.

Bajo el régimen fiscal de 2012, Pemex pagó los siguientes derechos, impuestos y contribuciones:<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Pemex, estados financieros consolidados 2012.



**(i) Derecho para regular y supervisar la exploración y explotación de hidrocarburos-** La tasa aplicable para 2012 fue de 0.03% sobre el valor anual del petróleo crudo y gas natural extraídos en el año.<sup>13</sup>

**(j) Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS)-** El IEPS se causa al momento de efectuar la enajenación e importación de gasolinas y diesel. Las tasas aplicables a este impuesto dependen de factores tales como el tipo de producto, precio de referencia, la región en la que se vende, fletes incrementables y comisiones que apliquen.

**(k) Impuesto a los Rendimientos Petroleros (IRP)-** El IRP, aplicable a los Organismos, excepto PEP, se calcula aplicando la tasa de 30% sobre el excedente de la totalidad de ingresos menos las deducciones autorizadas por las reglas específicas que emite SHCP.

**(l) Impuesto al valor agregado (IVA)-** Para el IVA se determinan pagos mensuales definitivos en flujo, de acuerdo con las disposiciones de la Ley del IVA, aplicable a los contribuyentes de este impuesto.

**(m) Impuesto Sobre la Renta-** Algunas compañías subsidiarias son sujetas de la Ley del Impuesto sobre la Renta (ISR) y de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) y se causa el que resulte mayor entre el ISR y el IETU.

Adicionalmente, Pemex está obligado al pago de Contribuciones causadas por la importación de mercancías y Contribuciones locales. Al final del ejercicio 2012, la empresa pagó a la Federación por concepto de Impuestos, Derechos y Aprovechamientos 902,646 millones de pesos y reportó un rendimiento de 2,600 millones de pesos.

### III. Situación Financiera de Pemex

#### Balance General

En el balance general de Pemex se observa que la evolución del activo de la empresa, de 2000 a 2012, ha mostrado un crecimiento promedio anual de 11.2%; en tanto que el pasivo lo hizo a una tasa de 14.1%. Lo anterior, ha ocasionado una reducción de su patrimonio a una tasa de 20.8% anual.

<sup>13</sup> El valor de estos productos se calculará de acuerdo con lo establecido para el régimen general DOSH. La recaudación se destinará a cubrir el presupuesto de la Comisión Nacional de Hidrocarburos.



## Cuadro II

Estados de resultados de Pemex 2000-2012 (Millones de pesos)										
	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TCMA%
<b>Ventas totales</b>	<b>468268</b>	<b>928 643</b>	<b>1 062 495</b>	<b>1 136 035</b>	<b>1 328 950</b>	<b>1 089 921</b>	<b>1 282 064</b>	<b>1 558 454</b>	<b>1 646 912</b>	<b>11.0</b>
En el país	292880	50 510	546 738	592 048	679 754	596 370	683 853	779 198	867 037	9.5
De exportación	175387	423 534	515 757	542 927	644 418	488 260	592 908	772 965	772 699	13.2
Ingresos por servicios	-	-	-	1 061	4 778	5 292	5 303	6 291	7 176	23.7
<b>Costo de ventas</b>	<b>153060</b>	<b>361 177</b>	<b>403 106</b>	<b>460 666</b>	<b>654 032</b>	<b>561 135</b>	<b>631 355</b>	<b>778 776</b>	<b>832 491</b>	<b>15.2</b>
<b>Rendimiento bruto</b>	<b>315207</b>	<b>567 466</b>	<b>659 389</b>	<b>675 370</b>	<b>674 918</b>	<b>528 786</b>	<b>650 709</b>	<b>779 678</b>	<b>814 421</b>	<b>8.2</b>
Gastos generales	39582	68 711	78 041	84 939	103 806	100 509	104 253	107 487	118 101	9.5
Gastos de distribución	12609	21 911	24 019	24 799	33 962	31 856	33 274	26 710	28 488	7.0
Gastos de administración	26973	46 800	54 022	60 141	69 844	68 653	70 979	80 777	89 613	10.5
<b>Rendimiento de operación</b>	<b>275625</b>	<b>498 755</b>	<b>581 348</b>	<b>590 431</b>	<b>571 112</b>	<b>428 277</b>	<b>546 457</b>	<b>861 311</b>	<b>905 339</b>	<b>10.4</b>
Otros ingresos (gastos) -neto	5083	11 837	69 742	83 019	197 991	40 293	71 586	189 120	209 019	36.3
Resultado integral de financiamiento	-6652	-4 479	-22 983	-20 047	-107 512	-15 308	-11 969			
Participación en los resultados de subsidiarias y asociadas	-	-	-	5 545	-1 965	-1 291	1 541	-811	4798	-1.6
<b>Rendimiento antes de impuestos</b>	<b>274057</b>	<b>506 112</b>	<b>628 107</b>	<b>658 948</b>	<b>659 625</b>	<b>451 971</b>	<b>607 613</b>	<b>767 705</b>	<b>905 246</b>	<b>10.5</b>
Impuestos, derechos y aprovechamientos	293768	560 415	582 855	677 256	771 702	546 633	654 141	874 647	902 646	9.8
<b>Rendimiento neto</b>	<b>-19710</b>	<b>-76 282</b>	<b>45 252</b>	<b>-18 309</b>	<b>-112 076</b>	<b>-94 662</b>	<b>-46 527</b>	<b>-106 942</b>	<b>2 600</b>	
Pérdida Integral Total de año*								-113 387	-374 243	230.1

\* Incluye, principalmente, las pérdidas actuariales por beneficios a empleados.

Fuente: Pemex, *Anuario Estadístico 2011 e Informe Anual 2012*.

### Algunas razones financieras

En lo que se refiere a las razones de liquidez,<sup>14</sup> es posible apreciar una tendencia decreciente de la **Razón Corriente** (activo circulante / pasivo circulante). No obstante, en 2012 este indicador se ubicó en 1.35, es decir, Pemex no tuvo dificultades para enfrentar sus obligaciones de corto plazo.

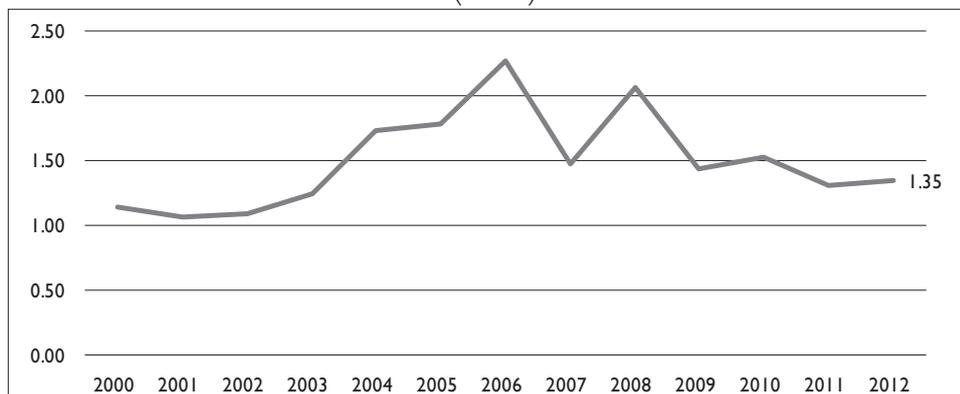
**En cuanto a la Prueba ácida,**<sup>15</sup> se tiene que este indicador se encontraba en 1.2 veces; es decir, al igual que en el caso anterior, si bien se ha

<sup>14</sup> Miden la capacidad de la empresa para solventar requerimientos de sus acreedores, es decir, permiten determinar la capacidad de la empresa para hacer frente a sus obligaciones de corto plazo.

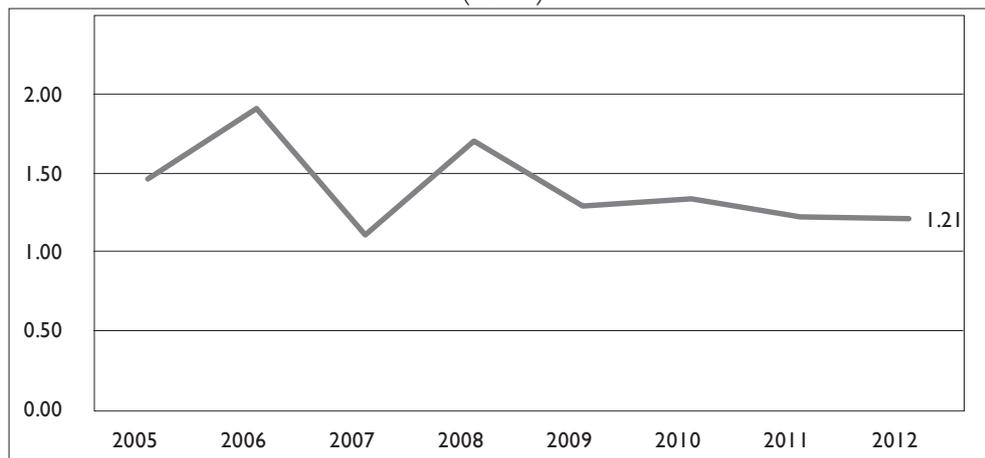
<sup>15</sup> Éste índice (activo circulante excluyendo los inventarios / pasivo circulante), revela la capacidad de pago de una empresa, es decir, mide la capacidad de la empresa para cancelar sus obligaciones corrientes (sin contar con la venta de sus existencias); determina entonces la capacidad de la empresa para cancelar sus obligaciones corrientes, pero sin contar con la venta de sus inventarios.

observado cierto deterioro a lo largo del tiempo, muestra que Pemex no tendría dificultades para hacer frente a sus obligaciones de corto plazo.

**Cuadro 12**  
**Activo Circulante/Pasivo corto plazo**  
 (veces)



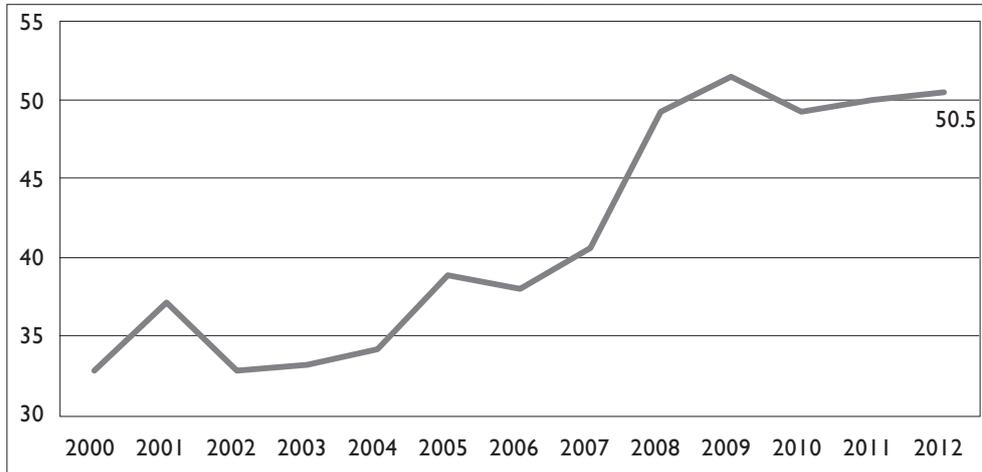
**Activo circulante menos Inventarios/Pasivo corto plazo**  
 (veces)



Fuente: elaboración propia con datos de Pemex.

Las razones de eficiencia determinan la productividad con la cual se administran los recursos, para la obtención de los resultados del proceso y el cumplimiento de los objetivos. La relación **costo de ventas/ventas totales** representó en 2012 50.5 %, la tendencia de este indicador ha ido en aumento, reflejando los crecientes costos de producción de la empresa en los últimos años.

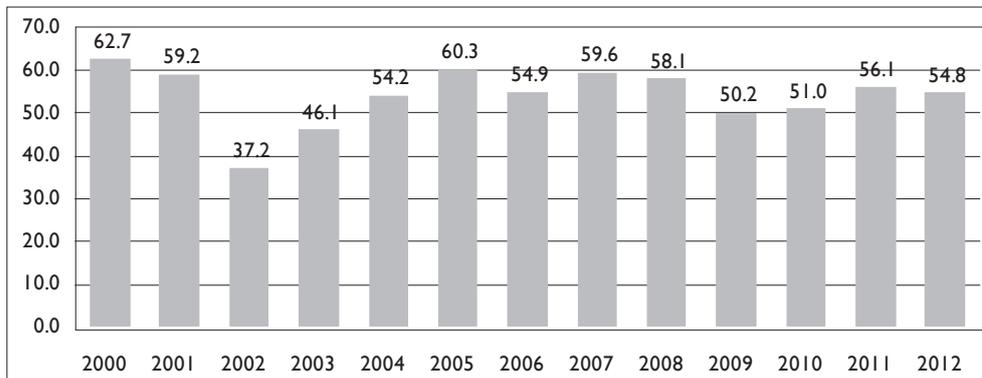
**Cuadro 13**  
**Costo de Ventas/Ventas Totales**  
 (porcentaje)



Fuente: elaboración propia con datos de Pemex.

La relación impuestos **totales** / **ventas totales**, en el periodo de estudio (2002-2012) promedió 59%, es decir que más de la mitad de los ingresos por ventas se destinó al pago de impuestos, derechos y aprovechamientos.

**Cuadro 14**  
**Pemex, Impuestos y Derechos sobre Ventas**  
 (porcentaje)

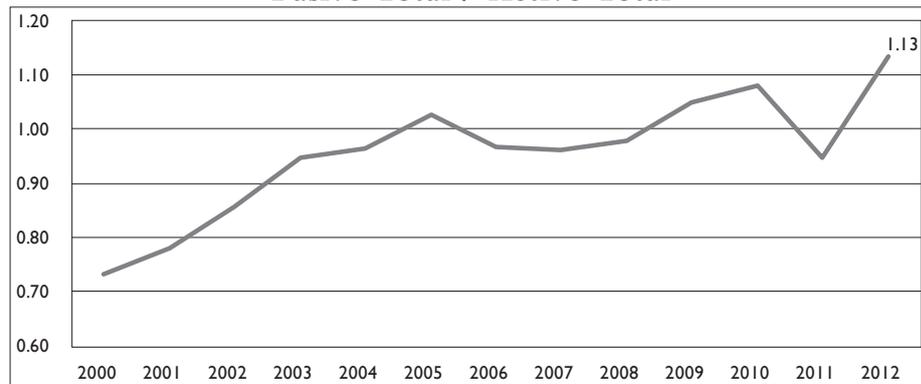


Fuente: elaboración propia con datos de Pemex.

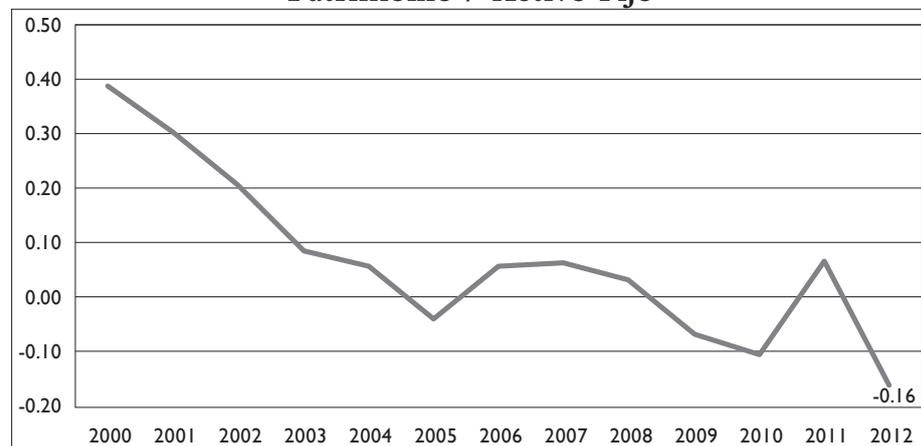
En cuanto a las **razones de endeudamiento**,<sup>16</sup> la relación **pasivo total/ activo total** para 2012 fue 1.13 veces, esto es, que los pasivos superaron a los activos 13%. A lo largo del período de estudio se observa un importante deterioro en la situación financiera de Pemex en este rubro.

La relación **patrimonio/activo fijo**, nos muestra el comportamiento de la inversión de la empresa en activos fijos. La tendencia de este indicador ha sido negativa; para 2002 se encontraba 21%, y a partir de 2009 es negativa y actualmente tiene un valor de -16 por ciento.

**Cuadro 15**  
**Pasivo Total / Activo Total**



**Patrimonio / Activo Fijo**



Fuente: elaboración propia con datos de Pemex.

<sup>16</sup> Estas permiten medir en qué grado participan los acreedores dentro del financiamiento de la empresa. Permiten además, establecer el riesgo que incurren tales acreedores, el riesgo de la empresa y la conveniencia o inconveniencia de un determinado nivel de endeudamiento.

## Pasivos laborales

Un elemento que requiere de especial atención (y que queda fuera del alcance del presente trabajo), es el que se refiere a la evolución de los pasivos laborales de Pemex, los cuales al cierre del ejercicio 2012, excedieron el billón de pesos (por primera vez en la historia de la empresa). Los pasivos de la Reserva para Beneficios a los Empleados (que incluye las pensiones, jubilaciones, gastos médicos de los trabajadores en activo y retirados), entre otros conceptos y que son el resultado de las condiciones pactadas en el contrato colectivo de trabajo con el Sindicato, se ubicó en 1 billón 288 mil 541 millones de pesos,<sup>17</sup> superaron lo que ganó la empresa por venta y comercialización de combustible y representaron 56% del total de los pasivos de la Paraestatal. En los últimos cuatro años, los pasivos laborales han crecido a una tasa promedio anual de 31%, representado un riesgo creciente para las finanzas de la empresa.

## IV. Experiencias internacionales

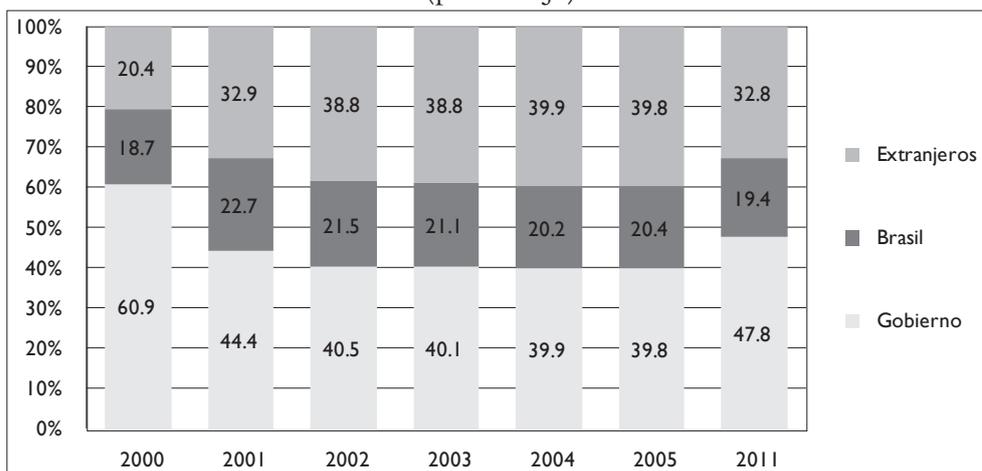
A nivel internacional existen diversos impuestos, derechos y regalías que pagan las empresas petroleras. Los Estados cobran distintas tasas por la explotación de sus recursos, muchas de ellas en la actualidad, son negociables pues dependen de la factibilidad de los proyectos y de las dificultades de extracción de los yacimientos y pueden ser tanto en beneficio del gobierno central como de las provincias donde se encuentran. Existe también la posibilidad de que tanto el Estado como las empresas participen en la explotación de los campos o yacimientos, por lo que deben establecerse puntualmente los impuestos y derechos que deben pagarse por dichas actividades. Las tasas impositivas son muy dispares entre países y de hecho fluctúan entre 0 y 85 % de los ingresos (Rendón *et al.*, 2013).<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Datos reportados por Pemex, al cuarto trimestre de 2012, Relación con Inversionistas.

<sup>18</sup> En Canadá, por ejemplo, se paga un impuesto sobre la renta federal de 15% y un impuesto provincial de entre 10 y 16%. También existe un impuesto corporativo de 25% aunque con posibilidad de reducirlo 15% por la aplicación de deducciones. Existen además dos incentivos como un impuesto sobre la renta que puede reducirse hasta 10% por créditos de inversión; y deducciones de hasta 100% por inversión en investigación y desarrollo. Se imponen además regalías entre el 10 y 45% que se pagan al dueño del hidrocarburo, por lo general el Estado (Rendón *et al.*, 2013) En Emiratos Árabes, los impuestos se aplican sólo a las compañías extranjeras conforme a contratos de concesión confidenciales. Mientras que en Rusia, las petroleras están sujetas a una tasa impositiva de 20% sobre las utilidades mundiales proveniente a las actividades de petróleo y gas y se compone de 2% para los gobiernos federales y 18% para los locales. Además, se otorgan tratamientos especiales para exploraciones en zonas de muy difícil acceso (Siberia, por ejemplo). En el caso de Estados Unidos, el impuesto federal corporativo a la explotación de recursos naturales es de 35% sobre los



**Cuadro 16**  
**Distribución Accionaria en Petrobrás**  
 (porcentaje)



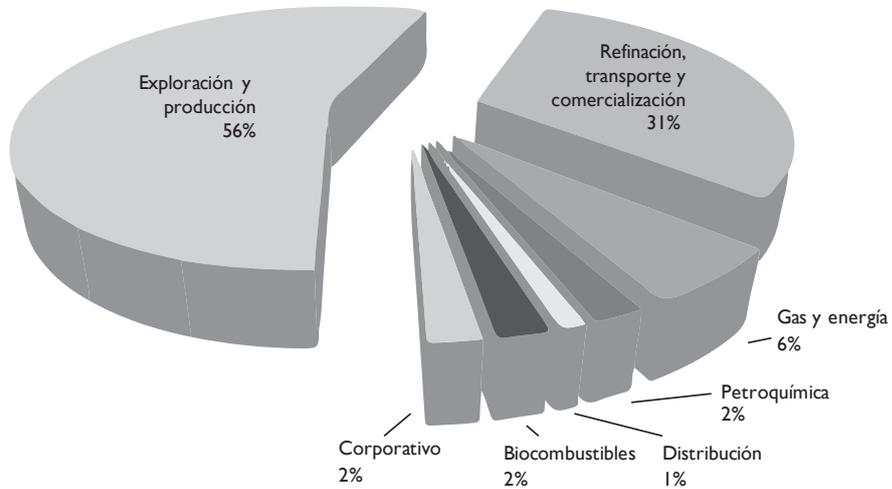
Fuente: tomado de Huerta *et al.* (2012).

En la actualidad PETROBRAS es considerada como una de las petroleras más exitosas a nivel mundial, pues en poco más de una década pasó del lugar 27 al 3 entre los principales productores. Su desempeño ha sido producto de los siguientes factores (Huerta *et al.*, 2012): Intervención estatal (con una política industrial orientada a la sustitución de importaciones en un contexto de competencia); planificación estratégica basada en un plan de negocios quinquenal; mantener a PETROBRAS fuera del presupuesto federal y contar con un sistema fiscal no confiscatorio; una legislación que otorga amplias facultades de supervisión, fiscalización y sanción a los órganos reguladores (Agencia Nacional del Petróleo, Gas Natural, y Biocombustibles); capacitación de recursos humanos, desarrollo tecnológico e investigación; un alto contenido nacional en los bienes y servicios que presten las proveedoras; un sistema financiero y una Banca de Desarrollo que financian proyectos productivos; una política de internacionalización; apertura a la inversión privada a través de concesiones y contratos de producción compartida; y capitalización a través del mercado de valores.

Otro factor importante en el crecimiento de Petrobras es su agresiva política de inversión. De acuerdo con los respectivos planes de negocios 2011-2015, Petrobras invertirá 100 mil millones de dólares más que Pemex con una

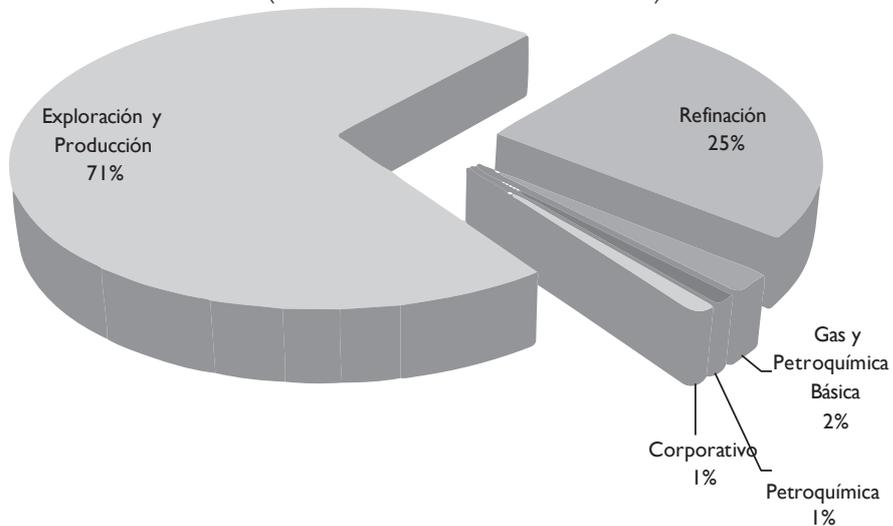
mayor participación en las actividades en relacionadas con la refinería, el gas y la petroquímica.

**Cuadro 17**  
**Petrobras, Plan de Negocios 2011-2015**  
 (224.7 mil millones de dólares)



Fuente: PDVSA

**Pemex, Plan de Negocios 2011-2015**  
 (125.2 mil millones de dólares)



Fuente: Pemex.

En el caso de Petróleos de Venezuela (PDVSA),<sup>20</sup> desde los años noventa el Estado permitió la participación de privados para desarrollar proyectos petroleros específicos; principalmente se llevó a cabo bajo tres esquemas:

- a) **Proyectos de Asociación Estratégica.**- En estos proyectos se asociaron seis compañías petroleras extranjeras<sup>21</sup> con PDVSA, formaron cuatro asociaciones que se encargaron de explotar y mejorar el crudo extra-pesado de la Faja del Orinoco.
- b) **Convenios de Exploración a Riesgo y Ganancias Compartidas.**- Bajo estos convenios, privados exploraron y explotaron tres campos petroleros.
- c) **Convenios Operativos.**- fueron 32 convenios en los que la petrolera contrató inversionistas extranjeros y venezolanos para la explotación de campos inactivos o de producción marginal, a diferencia de las Asociaciones Estratégicas (el crudo extraído bajo el esquema de Convenios Operativos le pertenecía a PDVSA).<sup>22</sup>

El Plan Siembra Petrolera 2013-2019,<sup>23</sup> establece que la inversión durante dicho periodo será de aproximadamente 257 mil millones de dólares, de los cuales 81% estatal y 19% privada. Del total de inversión, 73.6% se orientará a las actividades de exploración y producción, 8.6% a gas y 10.0% a refinación (el restante 7.7 % se distribuye entre las actividades de comercio y suministro y otras organizaciones).

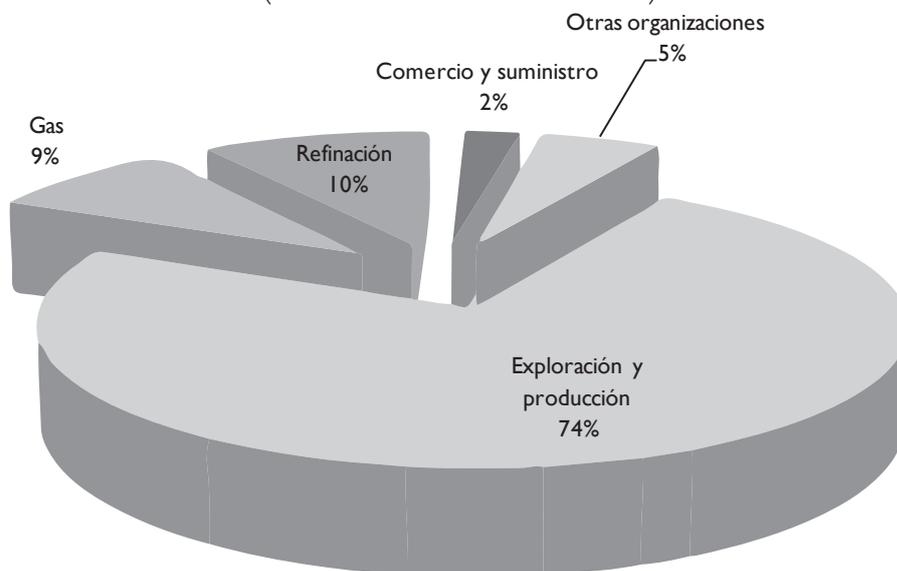
<sup>20</sup> Actualmente tiene reservas probadas de petróleo crudo, equivalentes a 297,570 millones de barriles, y según datos de la OPEP, por sus reservas probadas de petróleo, es la empresa más importante del mundo (en Venezuela se encuentra 17.9% del petróleo del mundo). Petróleos de Venezuela genera ingresos al gobierno central por cinco vías principales: Regalías, Impuesto sobre la Renta (ISLR), Dividendos, Otros impuestos (IVA, Impuesto de Extracción, Impuesto de Registro de Exportación, Impuesto Superficial e Impuesto de Consumo General) y Aportes al Desarrollo. Es preciso recordar que en Venezuela las empresas petroleras operan bajo el esquema mixto, “Joint Venture”, con una participación estatal de por lo menos 50%.

<sup>21</sup> Conoco-Philips, Total, Statoil, Chevron, Exxon-Mobil y BP.

<sup>22</sup> En 2007 se estableció que las actividades llevadas a cabo hasta entonces por las llamadas Asociaciones Estratégicas, solo podrían realizarse por empresas mixtas, en las cuales el Estado a través de PDVSA y sus filiales, tendría una participación accionaria de por lo menos 60%. Los Convenios Operativos dieron origen a 21 empresas mixtas en las que PDVSA tiene entre 60 y 75% del capital social. Los Convenios de Exploración a Riesgo y Ganancias Compartidas, dieron origen a tres empresas mixtas, en las que el Estado tiene participación entre 60 y 73% del capital social. Actualmente la actividad petrolera en Venezuela se lleva a cabo bajo dichos esquemas de empresas mixtas, aunque la ley establece que la participación de PDVSA en el capital social, sea de cuando menos 50%, el Estado ha tomado participación de por lo menos 60%.

<sup>23</sup> En el Plan Siembra Petrolera 2013-2019 se plasman metas de producción, inversión, proyectos y programas a desarrollar en materia de hidrocarburos.

**Cuadro 18**  
**PDVSA, Plan de Inversiones 2013-2019**  
(257.0 mil millones de dólares)



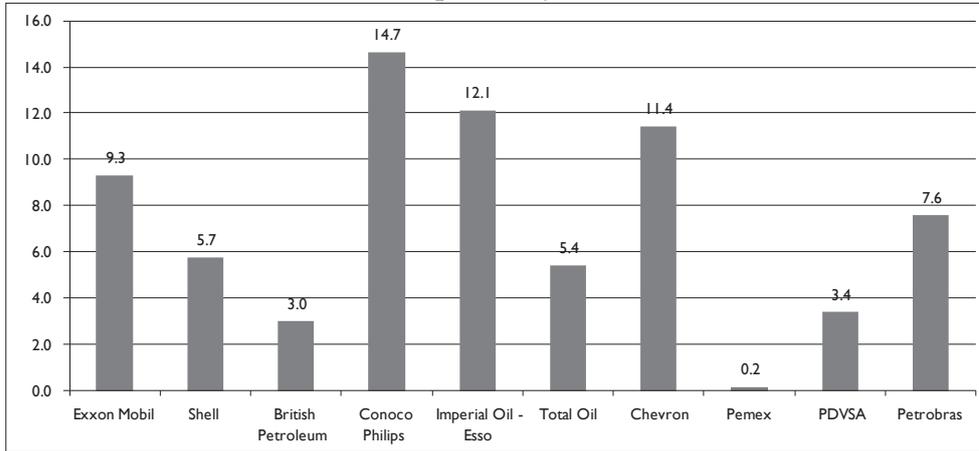
Fuente: PDVSA.

De esta forma, es posible observar que las empresas petroleras más grandes en América Latina además de mantener una importante participación estatal, también incluyen al sector privado nacional y extranjero dentro de sus actividades tanto por la vía de contratos como de concesiones. Es también claro que existe una amplia gama de impuestos que se cobran a las actividades petroleras y que tanto PDVSA como Petrobras tienen planes de inversión más agresivos que Pemex.

### Comparativo Internacional

Si se hace un comparativo de algunos de los principales indicadores operativos de Pemex con otras compañías petroleras del mundo, es posible encontrar resultados de gran relevancia. Por un lado, en lo que se refiere al margen neto entre diversas compañías petroleras mundiales, es posible apreciar que en 2012 Pemex fue la empresa que reporta menores utilidades como proporción de sus ingresos (0.2 %), mientras que PETROBRAS y PDVSA reportaron 7.6 y 3.4 %, respectivamente.

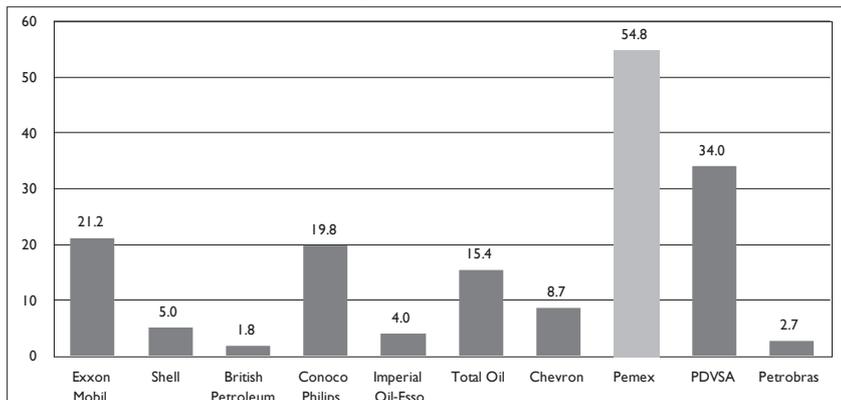
**Cuadro 19**  
**Margen Neto, Comparativo Internacional 2012**  
 (porcentaje)



Fuente: elaboración propia con datos de los estados financieros de las distintas compañías que se reportan (2012).

Por otro lado, en lo que se refiere a la carga fiscal, en el siguiente cuadro es posible observar que para Pemex esta representa 54.8% de las ventas, el mayor porcentaje de entre las empresas de la muestra. En tanto que para el caso de Venezuela y Brasil fue de 34.0 y 2.7%, respectivamente.

**Cuadro 20**  
**Impuestos / Ventas, 2012**  
 (porcentaje)



Fuente: elaboración propia con datos de los estados financieros de las compañías que se reportan(2012).



## V.I Propuesta del Ejecutivo Federal

El Ejecutivo estableció que en materia de Exploración y Extracción el país enfrenta importantes retos, pese a que Pemex ha destinado mayores recursos a la inversión, la producción de hidrocarburos no ha revertido su tendencia decreciente. Además, de acuerdo con la Iniciativa, México cuenta con reservas probadas para 10 años de producción, ubicadas mayoritariamente en aguas someras del Golfo de México, lo cual otorga al país un margen de tiempo suficiente para confirmar la existencia de reservas y recursos prospectivos de nuevos yacimientos, y eventualmente convertirlos en producción. Sin embargo, estos recursos están localizados en yacimientos de gran complejidad que demandan capacidades de ejecución e inversión que sólo se pueden alcanzar con la concurrencia de diversas empresas petroleras. Otro de los retos identificados era el de aumentar el factor de recuperación de los campos maduros, lo cual requiere del uso intensivo de técnicas de recuperación mejorada con lo que el país no cuenta.

De acuerdo con la Iniciativa, en el ámbito internacional, la práctica más extendida es que las empresas realicen operaciones en aguas profundas con esfuerzos compartidos, por lo que Pemex debería tener la oportunidad de actuar en igualdad de condiciones.

Por otro lado, en lo que se refiere a la producción nacional de petróleo y gas, esta resulta insuficiente pues las importaciones de gas natural, gasolinas, diésel y petroquímicos son crecientes, por lo que existe el riesgo de que México se convierta importador neto de hidrocarburos en el corto plazo.

En el caso de la petroquímica, el diagnóstico presentado apuntaba a que las importaciones netas representan aproximadamente el doble de la producción nacional, que el transporte de estos productos es ineficiente, y que existe una limitada capacidad de refinación y transformación en relación a la producción.<sup>24</sup>

Se reconoce también que las importaciones de gas natural pasaron de representar 3% en 1997 a 33% en 2012, mientras que las de gasolinas pasaron del 25 a 49%. Además, en noviembre de 2012, el sistema de gasoductos alcanzó su tope máximo de transporte, limitando el volumen de importaciones a través de ductos y ocasionando problemas de abasto.

<sup>24</sup> En 2012, se producían diariamente 2.5 millones de barriles de crudo y sólo se refinaron 1.2 millones al día; se importó la mitad de las gasolinas y una tercera parte del diésel que se consumen en el país.



El artículo 28 Constitucional consideraba dentro de las áreas estratégicas las funciones que el Estado ejerciera en petroquímica básica, por lo que se propuso reformarlo para suprimir a la petroquímica básica como área estratégica y señalar expresamente que tratándose de petróleo y demás hidrocarburos se realizaría conforme a lo dispuesto por el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución, es decir, la función de explotar los hidrocarburos del subsuelo, sería llevada a cabo en la forma que determine la Ley Reglamentaria, la cual establecería las condiciones bajo las cuales puedan concederse permisos a los particulares para llevar a cabo estas actividades, así como la regulación a la que estarían sujetos en su operación.

### Beneficios esperados

El Ejecutivo Federal esperaba que, de concretarse las reformas, se permitiría al país consolidar un modelo de hidrocarburos sostenible en el largo plazo y alcanzar los siguientes objetivos:

- Lograr tasas de restitución de reservas probadas de petróleo y gas superiores a 100%.
- Incrementar la producción de petróleo, de 2.5 millones de barriles diarios actualmente, a 3 millones en 2018, así como a 3.5 millones en 2025.
- En el caso del gas natural, la producción aumentaría de los 5 mil 700 millones de pies cúbicos diarios que se producen actualmente, a 8 mil millones en 2018, así como a 10 mil 400 millones en 2025.
- Propiciar una mayor integración en la cadena de valor a partir de la extracción de los hidrocarburos, lo que permitirá un abasto suficiente de gasolinas, gas metano y gas licuado de petróleo, a precios competitivos.

El incremento en la inversión y la producción incidirá favorablemente en el crecimiento del PIB y en la generación de empleos, al mismo tiempo que permitirá la obtención de recursos fiscales adicionales.

Por otro lado, la Iniciativa del Ejecutivo Federal, establecía la necesidad de modificar el régimen fiscal de la paraestatal, lo que implicaría un cambio de paradigma con un pago de derechos más bajo para que fuera reinvertido o transferido al presupuesto federal. Este nuevo esquema haría que Pemex tuviera un tratamiento fiscal comparable al de otras empresas petroleras en el resto del mundo.

---

convendría complementar a Pemex en actividades de refinación, de petroquímica y de transporte.



el desarrollo del sector basado en la participación conjunta de la CFE y de particulares; y fortalecer las facultades del Estado para regular el desarrollo del sector e imponer a los participantes obligaciones de interconexión, tarifas, servicio universal y electrificación.

Para el Ejecutivo federal, a diferencia de los hidrocarburos, la electricidad no es un recurso natural, por lo que el interés del Estado no es la propiedad sobre la energía, sino que ésta llegue a mejores precios a las familias mexicanas e impulse la competitividad del país. Por lo que planteaba abrir el mercado de generación para disminuir los costos, sin que el Estado pierda la rectoría en el control del sistema eléctrico nacional y la exclusividad de transmitir y distribuir la energía.

En términos generales la reforma consiste en:

- Reformar el Artículo 27, para permitir la participación de particulares en la generación de electricidad.
- Reservar para el Estado la exclusividad y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como el servicio público de las redes de transmisión y distribución.
- Fortalecer a CFE mediante una mayor flexibilidad operativa y organizacional, que ayudará a reducir costos
- Reforzar las facultades de planeación y rectoría de la Secretaría de Energía y de la Comisión Reguladora de Energía.
- Favorecer la inversión en el desarrollo tecnológico y la adopción de fuentes de energía menos contaminantes y de bajo costo.

El Ejecutivo espera los siguientes beneficios de la aprobación de la Iniciativa: una generación más eficiente, limpia y económica; la creación de un mercado competitivo que eleve la capacidad de generación; un proceso de interconexión que aumente la transparencia y eficiencia; certidumbre jurídica a los proyectos de participación privada; reducción de las tarifas eléctricas.; desarrollo de nuevos proyectos de inversión, particularmente de energías limpias; profundización del cambio tecnológico y reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero; eficiencia y desarrollo de proyectos de generación; sustitución de generación a través de combustóleo y diésel por generación limpia y de gas natural; aumento en la transparencia y eficiencia en el otorgamiento de acceso a la red de transmisión, múltiples desarrolladores y aumento en la capacidad; certidumbre jurídica a los proyectos de participación privada; despacho eléctrico operado por un organismo público de manera imparcial e independiente y con tarifas transparentes fijadas de manera



fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

Se propuso también reformar el sexto párrafo del Artículo 27 Constitucional para eliminar la prohibición de otorgar concesiones o contratos para la exploración y producción de petróleo e hidrocarburos, y garantizar que dichos recursos son y seguirán siendo propiedad de la Nación. La reforma implicaría dotar a Pemex de un gobierno corporativo eficiente y con plena libertad para determinar sus esquemas de inversión, coinversión y desarrollo de tecnologías, al tiempo de permitir a otras empresas, nacionales o extranjeras, participar en la exploración y producción de petróleo e hidrocarburos, a través de procesos de licitación pública. Tanto Pemex como los nuevos operadores pagarían derechos por el petróleo y los hidrocarburos que extraigan, cuya administración estará a cargo del Fondo Mexicano del Petróleo.

Por otra parte, en lo que se refiere al sector eléctrico nacional, la Iniciativa propone fortalecerlo a través de una mayor competencia en los procesos de generación y comercialización de la electricidad, con el fin de atender eficazmente las necesidades de la población. La propuesta reformaba el sexto párrafo del Artículo 27 constitucional para eliminar la restricción de otorgar concesiones a los particulares en los procesos de generación, transmisión, distribución y abastecimiento de energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público.

Esta reforma implicaba, además de eliminar las restricciones vigentes a la entrada de nuevos operadores, la separación de las actividades de generación, transmisión y distribución y comercialización de energía eléctrica que actualmente realiza la CFE.

La propuesta del PAN planteaba también la modificación del Artículo 28 Constitucional para incorporar al Fondo Mexicano del Petróleo, la Comisión Reguladora de Energía y a la Comisión Nacional de Hidrocarburos como órganos reguladores del sector energético del país. El Fondo sería un órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios que administraría la renta petrolera, recibiría los derechos de los recursos petroleros y retendría y enteraría a la SHCP el porcentaje correspondiente.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> La Iniciativa pretendía disminuir la dependencia fiscal de los recursos petroleros y eliminar el pasivo laboral de Pemex en un periodo no mayor a diez años. Se propuso también elevar a rango constitucional a la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) a efecto de que regule el otor-



el desarrollo; transición energética, cuidado del medio ambiente y desarrollo sustentable.

Los objetivos que la Iniciativa pretende alcanzar eran los siguientes:

- Mejorar el acceso, calidad y precios de los energéticos.
- Mantener la propiedad de los hidrocarburos para la Nación y la responsabilidad del Estado en áreas estratégicas de petróleo, gas, petroquímica y electricidad.
- Establecer la obligación de Pemex de reponer 100% las reservas probadas de hidrocarburos.
- Transparentar la participación de yacimientos en la renta nacional.
- Garantizar el uso sustentable de los recursos no renovables e impulsar la transición a tecnologías renovables limpias.
- Mejorar los márgenes de seguridad energética.
- Transparentar los subsidios.
- Preservar los derechos de los trabajadores

De manera específica, en materia de política de hidrocarburos la Iniciativa planteaba: Moderar la extracción de petróleo crudo, para dar tiempo a la reposición de reservas y a la expansión de la infraestructura local de transformación; recuperar la producción petroquímica, mediante el establecimiento de acuerdos de largo plazo para el abasto de insumos y fórmulas de precios, que fomenten la inversión en eslabones intermedios y finales de las cadenas industriales; fortalecer el capital tecnológico de Pemex mediante la formación de los trabajadores, técnicos e investigadores de alto nivel; aumentar la producción de gas natural, cuya rentabilidad debe conducir a reafirmar la exclusividad del estado en su explotación y a reorganizar estructuralmente a Pemex para establecer una estrategia de financiamiento específico que lleve a desarrollar las potencialidades del país, incluyendo los recursos de lutitas; prohibir la quema de gas asociado. El valor económico y ambiental del gas natural obliga a lograr un aprovechamiento integral de las disponibilidades; establecer un Fondo para los Excedentes Petroleros, cuyos recursos servirán para compensar caídas en el precio del petróleo y acumular recursos para la inversión.

En lo que se refiere a los objetivos de la política de electricidad, la Iniciativa del PRD propuso:<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Esta Iniciativa plantea la reforma de 11 ordenamientos vigentes (Ley de Petróleos Mexicanos; Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional; Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; Ley Federal de Derechos; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley



Las modificaciones a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional reiteraban la autonomía de gestión y presupuestaria de Pemex, buscando reducir la emisión de gases de efecto invernadero contribuyendo al desarrollo y uso de fuentes de energías alternativas. Se permitiría a Pemex disponer de recursos propios para su inversión aprobados previamente por el Congreso, y se establecía que su régimen impositivo debería permitirle operar y crecer productiva, financiera y tecnológicamente para garantizar la seguridad energética nacional.<sup>30</sup>

Se planteaba modificar, en la Ley federal de Derechos, la tasa del Derecho Ordinario Sobre Hidrocarburos de 71.5 a 62.5 %, en cinco años; así como el límite del monto de deducción de costos, gastos e inversiones deducibles por barril de petróleo de 6.50 a 8.00 USD; para el gas natural se aumenta el límite de 2.70 a 3.00 USD por cada mil pies cúbicos. Actualizar la tabla del Derecho Sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización al establecer como piso un precio del barril de petróleo de 80 USD. Incrementar el Derecho para la Investigación Científica y Tecnológica de 0.65 a 1.00% del valor anual del petróleo crudo y gas natural extraídos en el año.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se establecía que la SHCP deberá compensar la disminución de la proporción del ingreso petrolero con la recaudación de otras fuentes. Se constituye la obligación de la SENER para presentar al Congreso un informe cuatrimestral sobre el desempeño del Consejo de Administración de Pemex. Se eliminaba la facultad de la SENER de aprobar los principales proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos que elabore Pemex. Se proponía la creación de un Instituto Nacional de Energías Renovables como organismo público descentralizado de la APE, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión, sectorizado en la SENER con el objetivo de coordinar y realizar investigación científica básica y aplicada, de las fuentes de energía renovables, la eficiencia y el ahorro de energía.

En cuanto a la Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, se propuso transformar a dicho organismo desconcentrado en descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía técnica, operativa, funcional y de gestión. Los Comisionados serán designados por el Ejecutivo Federal y ratificados por el Senado.

<sup>30</sup> Se proponía que en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se establezca que los ingresos petroleros excedentes no podrán utilizarse para sufragar erogaciones adicionales a las aprobadas en el PEF o para compensar la disminución en la recaudación de ingresos no petroleros. Tampoco podría ser compensada por el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros.



los párrafos cuarto, sexto y octavo del Artículo 25; se establece que el Gobierno Federal mantendrá la propiedad y el control de las Empresas Productivas del Estado, y que tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos del artículo 27 de la propia Constitución. Se establece además que la Ley dictará normas en cuanto a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del estado, así como el régimen de remuneraciones y las demás actividades que podrán realizar.

Entre las modificaciones al artículo 27 en materia de energía eléctrica, se establece que el Estado puede celebrar contratos con particulares y que las leyes determinarán la forma en que podrán participar en las actividades relacionadas con la industria eléctrica. En cuanto a petróleo e hidrocarburos, se establece que la propiedad de la nación es inalienable y no se otorgarán concesiones; sin embargo, también establece que el Estado puede realizar asignaciones o contratos para llevar a cabo las actividades de explotación y extracción del petróleo y demás hidrocarburos.

En cuanto a las modificaciones al artículo 28 constitucional en materia energética, se establece que no constituirán monopolios la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción de petróleo y de los demás hidrocarburos. También establece que el Estado contará con un fideicomiso denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo y que el Ejecutivo contará con la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía como órganos reguladores.

Hasta aquí, las modificaciones propuestas no parecen presentar cambios profundos en la forma en que venía operando el sector energético del país, es decir, se prohíben las concesiones pero se permite el establecimiento de contratos. No obstante, la reforma presenta modificaciones importantes al marco legal en 21 artículos transitorios. A continuación se describen las reformas más relevantes.

En el artículo tercero transitorio se establece:

- Un plazo de dos años para que Pemex y CFE se conviertan en empresas productivas del estado.



de capital estatal mayoritario en América Latina (Petrobras y PDVSA), así como respecto de otras compañías del sector a nivel internacional, Pemex es la que enfrenta mayores impuestos; situación que incide directamente en sus pérdidas netas al final de cada ejercicio fiscal. Sin embargo, es preciso indicar que el margen neto de Pemex (esto es, las utilidades antes de impuestos respecto de sus ingresos) resultó ser el más alto de entre las petroleras analizadas. Lo anterior implica que los principales obstáculos que enfrenta la paraestatal mexicana se encuentran en su estructura organizacional y en su régimen fiscal. Por otro lado, no se encontró un sustento claro para apoyar la participación del sector privado en el sector petrolero nacional, pues Pemex cuenta con ingresos y la rentabilidad suficientes para hacer frente a sus programas de inversiones. Lo que se requería con urgencia era una reforma fiscal que liberara a la paraestatal se su pesada carga tributaria.

Las iniciativas presentadas por las tres principales fuerzas políticas representadas en el Congreso diferían en la forma en que pretenden atender la problemática del sector. Por un lado, dos de las iniciativas (la del Ejecutivo Federal y la del PAN) proponían reformar la Constitución para dar cabida a la iniciativa privada (nacional y extranjera) a lo largo de la cadena productiva tanto del petróleo como de la electricidad; sin embargo, diferían en la manera en que dicha participación se llevaría a cabo. En la propuesta del Ejecutivo, el sector privado participaría a través de contratos; mientras que en la propuesta del PAN lo haría bajo la figura de concesiones. Al final, el congreso aprobó un término ambiguo “licencias”, que parece ajustarse más al de concesión. Por su parte, la propuesta del PRD se centraba en modificaciones a ordenamientos distintos a la Constitución, pero que de igual forma intentaba modernizar y dar mayor transparencia a la operación del sector.

Otros puntos de coincidencia entre las tres iniciativas se referían a la necesidad de reducir la carga impositiva que pesa sobre Pemex; a la constitución de fondos petroleros (PRD y PAN), dotar a Pemex de autonomía de gestión (PAN y PRD), así como a ubicar a las empresas estatales del sector fuera del presupuesto público (PAN y PRD). La necesidad de incluir el cuidado al medio ambiente y la reducción de gases de efecto invernadero se encuentra, de cierta forma, incluida en las tres iniciativas. Un elemento adicional de coincidencia entre las tres principales fuerzas políticas, era mantener al Estados como rector de la política energética del país.

La reforma al sector energético permitirá la plena participación del sector privado nacional y extranjero en actividades de extracción y exploración de petróleo, así como en la generación de electricidad. Si bien el sector privado



*Gaceta del Senado*, 17 de agosto 2013, Iniciativa de Decreto por el que se Reforman los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2013-08-14-1/assets/documentos/INICIATIVA\\_PRESIDENTE\\_ARTS\\_27\\_Y\\_28\\_CONSTITUCIONALES.pdf](http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2013-08-14-1/assets/documentos/INICIATIVA_PRESIDENTE_ARTS_27_Y_28_CONSTITUCIONALES.pdf).

*Gaceta del Senado*, 20 de agosto 2013, Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversos ordenamientos en materia de reforma integral del sector energético nacional. [http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2013-08-20-1/assets/documentos/INI\\_PRD\\_SECTOR\\_ENERGETICO.pdf](http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2013-08-20-1/assets/documentos/INI_PRD_SECTOR_ENERGETICO.pdf).

García, B. (1993), *Modernización del Estado y Empresa Pública*. INAP.

García, B., (2000), *Situación Actual y Perspectivas de Pemex*, UNAM

Huerta, C., y Ruiz, F. (2012), “Petrobras: Petróleo, Finanzas Públicas y Desarrollo”, en *Análisis*, núm. 12, mayo-agosto de 2012.

Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo de petróleo. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/206.pdf>

Manzano, V. (2013), *Análisis del Desempeño Operativo, Fiscal y Financiero de Pemex 2002-2012*. UNAM.

Pemex. *Informe de Labores*, varios años.

Pemex (2012), *Estados Financieros Consolidados*.

PDVSA (2012), *Informe de Gestión Anual*.

Rendón, R., Huehara, Y. y Corral, D., (2013), “Pemex: ¿Falta de Competitividad o excesiva carga tributaria?”, en *Energía a Debate*, abril de 2013.