



Recibí voto particular
de la Sen. Dolores
Padierna

Daniela Pérez

~~DPA~~

25-10-16

SENADOR JOSÉ FRANCISCO YUNES ZORRILLA

Presidente de la Comisión de Hacienda y Crédito Público

SENADOR MIGUEL BARBOSA HUERTA

Presidente de la Comisión de Estudios Legislativos, Segunda

PRESENTES.

La suscrita, Senadora DOLORES PADIERNA LUNA, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática a la LXIII Legislatura en el Senado de la República, presento en los términos de los artículos 94 de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión y 207, siguientes y demás relacionados del Reglamento del Senado de la República el presente voto particular sobre el **DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS SEGUNDA CORRESPONDIENTE A LA MINUTA PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE INGRESOS SOBRE HIDROCARBUROS**, de conformidad con las siguientes:

CONSIDERACIONES

Durante la reforma constitucional el Gobierno Federal y los Legisladores afines a su proyecto prometieron que el nuevo marco jurídico permitiría atraer cuantiosa inversión privada, sin necesidad de privatizar, ni de entregar la renta petrolera. También prometieron que la reforma permitiría modernizar y fortalecer a Pemex, de manera particular mediante una reducción sustantiva de la carga fiscal. Meses más tarde afirmaron que las leyes secundarias de la reforma energética habían sido diseñadas de acuerdo con las mejores prácticas de la industria lo que permitiría alcanzar rápida y exitosamente los objetivos y metas que se había propuesto el Gobierno Federal.

Las reformas y adiciones a la Ley de Ingresos de Hidrocarburos que hoy se presentan a esta Soberanía en forma de Dictamen, demuestran no sólo lo equivocado de esas afirmaciones sino también la agenda oculta de la reforma energética, sus reales y verdaderos objetivos, entre ellos:



- construir una industria petrolera privada, fundamentalmente extranjera, con participación marginal de las empresa públicas;
- transferir áreas y campos petroleros a las compañías petroleras, incluyendo nuevos descubrimientos y reservas probadas;
- compartir la renta petrolera con el sector privado;
- continuar exprimiendo fiscalmente a Pemex para compensar las deficiencias de una fiscalidad muy favorable al sector privado.

De manera consistente con la política de favorecer a las compañías, el Dictamen que hoy nos ocupa propone modificar el Mecanismo de Ajuste en los Contratos de Exploración y Extracción (Artículo 3), para que éste ya no dependa necesariamente de la rentabilidad que obtiene el contratista. Recordemos que el Mecanismo de Ajuste tiene el propósito, de acuerdo a la ley vigente, de que el Estado mexicano capture la rentabilidad extraordinaria que genere el contrato.

¿Para qué el Gobierno Federal y la Colegisladora proponen modificar el Mecanismo de Ajuste si las Secretaría de Hacienda y Energía nos ha reiterado una y otra vez que el Estado recupera la totalidad de la renta petrolera en los contratos que han sido celebrados durante las licitaciones de la Ronda Uno? No tiene sentido modificar lo que está funcionando bien para el Estado. Si esta Soberanía redefine del Mecanismo de Ajuste para que ya no dependa necesariamente de la rentabilidad se abre la posibilidad de entregar la renta petrolera al contratista, lo cual es inadmisibile.

Para garantizar que toda la renta petrolera sea acaparada por el Estado y se reparta a toda la población a través del gasto público es conveniente que además de mantener en sus términos el texto legal vigente, se establezca explícitamente que la rentabilidad del contratista, estimada a través de la tasa interna de retorno, no sea mayor a 15%, que es la tasa estándar aplicada por las compañías petroleras de todo el mundo para evaluar el atractivo económico de los proyectos de exploración y producción.

En otro gesto a favor de las petroleras, el Dictamen propone que la regalía prevista en los Contratos de Licencia ya no se modifique automáticamente a favor del Estado para capturar el aumento de rentabilidad extraordinaria, en adelante la Secretaría de Hacienda podría establecer un monto de dinero que diera ese mismo resultado. Esa propuesta es a todas luces improcedente.



- Si se aprueba el Dictamen en sus términos dejaría de ser obligatorio ajustar la regalía en favor del Estado conforme aumenta la rentabilidad del contratista. Ello significa que un mecanismo sencillo, claro, transparente, directo e incontrovertible como es la regalía, quede anulado como un instrumento del Estado para recuperar la renta petrolera.
- Si se le brinda a la Secretaría de Hacienda la facultad de modificar el monto final de la contraprestación, sin que la ley establezca de manera precisa los criterios, los mecanismos y las variables que Hacienda tendría que tomar en cuenta para establecer dicho monto, el régimen fiscal de las licencia se cubriría de un velo de opacidad.
- Si se conserva una tasa de regalía ligada a la rentabilidad del contratista pero se le da a la Secretaría de Hacienda opción de utilizar otro mecanismo, se corre el riesgo de que la regalía ya no se utilice o se utilice de manera simbólica y la mayor parte de la carga fiscal la fije Hacienda de manera discrecional, lo cual es contrario a la certidumbre tributaria que requiere tanto el Estado como el propio contratista.

Es sabido que las compañías petroleras detestan la regalía per se porque ésta se calcula con base en el valor de la producción, donde el precio y la cantidades producida son perfectamente conocidas, de ahí una enorme simplicidad y claridad en su aplicación y resultado. Esos atributos hacen muy difícil la evasión y la elusión fiscal. Reemplazar la regalía ajustable por un monto indefinido a determinar por la Secretaría de Hacienda con base en variables y mecanismos de cálculos indeterminados o difícilmente accesibles para la sociedad, abren la puerta a la evasión y la elusión fiscal.

En suma, el mecanismo alternativo que propone el Dictamen para recuperar la rentabilidad extraordinaria de la exploración y extracción de hidrocarburos en el sistema de contratos de licencia dificulta la transparencia y la rendición de cuentas, oscurece el pago de impuestos y facilita la evasión y la elusión fiscal. Lo cual es inaceptable.

En otro orden de ideas pero siempre en el marco de una política energética sesgada en contra de lo público, el Dictamen propone incorporar en la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, el Decreto Presidencial del 18 de abril, que establece un tenue y



ligero alivio fiscal en el sistema de asignaciones, que supuestamente beneficiaría a Pemex. La tibia desgravación consiste en cambiar las reglas de deducción de costos, gastos e inversiones previstos en el artículo 41 y 42, para aplicar lo que resulte más elevado entre una cuota fija o un porcentaje del valor de la producción.

- Para los hidrocarburos extraídos en áreas terrestres el tope es el monto que resulte mayor de entre 12.5% del valor anual de los Hidrocarburos y 8.30 dólares por barril.
- Para los hidrocarburos extraídos en áreas marítimas con tirante de agua inferior a quinientos metros, el tope es el monto que resulte mayor de entre 12.5% del valor anual de los Hidrocarburos y 6.10 dólares por barril.
- En ambos casos se trata de hidrocarburos distintos al Gas Natural No Asociado y sus Condensados.

En los niveles actuales y previsibles del precio del petróleo para el año próximo se aplicaría la cuota fija porque la deducción sería más importante.

Sin embargo ese alivio fiscal para Pemex es completamente insuficiente. En primer lugar, los 6.10 dólares de límite de deducción propuestos para aguas someras ni siquiera alcanza los 6.50 dólares por barril que se le permitían a Pemex en el régimen fiscal anterior a la reforma energética. En segundo lugar, esos topes son muy inferiores al que Hacienda ha establecido en los contratos de producción compartida, el cual alcanza hasta el 60% del valor de la producción.

Lo que asombra e indigna es que las nuevas reglas, a pesar de implicar una desgravación excesivamente somera, entrarían en aplicación hasta 2019 de acuerdo con el Artículo Segundo Transitorio propuesto por el Dictamen en comentario. Durante los ejercicios fiscales de 2017 y 2018 se mantendría el poco favorable régimen de transición establecido cuando se aprobaron las leyes secundarias de la reforma energética en agosto de 2014.

Como resultado, durante el resto del sexenio se mantendría la presión fiscal sobre una empresa que no aguanta más. Pemex necesita medidas sustantivas y urgentes que le ayuden a salir de la crisis financiera que lo envuelve. La desgravación tiene que ser inmediata, al menos a partir de enero.



En conclusión, las reformas propuestas por el Ejecutivo Federal y la Colegisladora, retomadas, en el Dictamen, no eliminan la aberración tributaria en materia de hidrocarburos, a saber, la existencia de empresas que buscan y extraen hidrocarburos por encargo de la Nación pero que son obligadas a operar con cargas fiscales completamente distintas. En ese esquema desigual e inequitativo Pemex está sometido a una pesada carga fiscal, en cambio las petroleras gozan de un trato excepcionalmente suave en el sistema de contratos.

El Presidente de la República, su equipo de colaboradores y los documentos oficiales, aseguran claramente que la reforma energética tuvo su razón de ser en la modernización y fortalecimiento de Pemex. Ese propósito nunca se cumplirá sin un terreno de juego plano para todos los participantes. Es por ello que el dictamen debe ser modificado para homogenizar los sistemas tributarios y de esa manera Pemex pueda deducir hasta el 60% de los costos tal como ahora se le permite al sector privado.

Observaciones específicas

- I. En los Contratos de Exploración y Extracción de Hidrocarburos el mecanismo de Ajuste es la fórmula que establece la Secretaría de Hacienda en cada contrato que aumenta las contraprestaciones a favor del Estado, mediante la modificación de alguno de los parámetros que determinan dichas contraprestaciones. De acuerdo con la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, cito, "La aplicación del Mecanismo de Ajuste tiene el propósito de que el Estado mexicano capture la rentabilidad extraordinaria que, en su caso, se genere por el Contrato". Esa precisión no se modifica en el Dictamen que hoy nos ocupa. Sin embargo, dicho Dictamen propone que el Mecanismo de Ajuste ya no dependa necesariamente de la rentabilidad que obtiene el contratista.

Considero que esta propuesta es improcedente por tres razones:

1. El Gobierno Federal y los partidos que promovieron y aprobaron la reforma energética argumentaron que toda la renta petrolera sería acaparada integralmente por el Estado. Desde entonces y hasta la fecha, la



administración federal nos ha reiterado insistentemente que en los contratos ya otorgados en el marco de las tres licitaciones de la Ronda Uno, el Estado recupera la totalidad de la renta. Esa afirmación implica que el Mecanismo de Ajuste ha sido efectivo para cumplir con ese objetivo.

2. Si esta Soberanía redefine del Mecanismo de Ajuste para que ya no dependa necesariamente de la rentabilidad del contratista se abre la posibilidad de entregarle al contratista la renta petrolera.
3. Con la finalidad de garantizar que toda la renta petrolera sea acaparada por el Estado y se reparta a toda la población a través del gasto público proponemos que se rescate la letra y el espíritu de la definición original. Y para estar seguros que la renta seguirá siendo de los mexicanos proponemos incluir de manera explícita que la rentabilidad del contratista, estimada a través de la tasa interna de retorno, no sea mayor a 15%, que es la tasa estándar aplicada por las compañías petroleras de todo el mundo para evaluar el atractivo económico de los proyectos de exploración y producción.

La modificación que propongo, lo digo nuevamente, garantiza que la Nación recupere la ganancia extraordinaria que genera un recurso natural no renovable patrimonio de todos los mexicanos.

- II. La Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos establece en su Artículo 6 que una de las contraprestaciones en los Contratos de Licencia se calculará aplicando una tasa al valor contractual de los hidrocarburos. Ese mecanismo se conoce comúnmente como regalía. En la misma ley, el Artículo 10 establece que dicha tasa será modificada a través del mecanismo de ajuste con la finalidad de permitir al Estado mexicano capturar la rentabilidad extraordinaria que genere la extracción de los hidrocarburos.

El Dictamen propone que la regalía ya no se modifique automáticamente cuando crezca la rentabilidad del contratista, en adelante también se permitiría que la rentabilidad extraordinaria sea capturada mediante un monto determinado por la Secretaría de Hacienda contrato por contrato.

Considero que es propuesta es improcedente por cuatro razones:

1. Dejaría de ser obligatorio ajustar la regalía en favor del Estado conforme aumenta la rentabilidad del contratista. Ello significa que la recuperación de la renta a través de un mecanismo sencillo, claro, transparente, directo e incontrovertible como es la regalía, podría quedar anulado como un instrumento del Estado para recuperar la renta petrolera.
2. Si se le brinda a la Secretaría de Hacienda la facultad de modificar el monto final de la contraprestación, sin que la ley establezca de manera precisa los criterios, los mecanismos y las variables que Hacienda tendría que tomar en cuenta para establecer dicho monto, el régimen fiscal de las licencias se cubriría de un velo de opacidad
3. Si se conserva una tasa de regalía ligada a la rentabilidad del contratista pero se le da a la Secretaría de Hacienda opción de utilizar otro mecanismo, se corre el riesgo de que la regalía ya no se utilice o se utilice de manera simbólica y la mayor parte de la carga fiscal la fije Hacienda de manera discrecional. Esa discrecionalidad es contraria a la certidumbre fiscal que requiere tanto el Estado como el propio contratista.
4. La regalía se calcula con base en el valor de la producción, donde el precio y la cantidades producida son perfectamente conocidas, de ahí una enorme simplicidad y claridad en su aplicación y resultado. Esos atributos hacen muy difícil la evasión y la elusión fiscal. Remplazar la regalía ajustable por un monto indefinido a determinar por la Secretaría de Hacienda con base en variables y mecanismos de cálculos indeterminados o difícilmente accesibles para la sociedad, abren la puerta a la evasión y elusión fiscal.

En suma, el mecanismo alternativo que propone el Dictamen dificulta la transparencia y la rendición de cuentas, obscurece el pago de impuestos y facilita la evasión y la elusión fiscal.

- III. El Artículo 41 de la LISH establece que para efectos del cálculo del derecho por la utilidad compartida que paga Pemex en el sistema de asignaciones, el monto de la deducción por concepto de los costos, gastos e inversiones



deducibles no podrá ser mayor a los montos o topes establecidos en dicho artículo.

El Dictamen que hoy nos ocupa propone modificar los topes de deducciones en los mismos términos que lo hace el Decreto Presidencial del 18 de abril, el cual dispone lo siguiente:

- Para los hidrocarburos extraídos en áreas terrestres el tope es el monto que resulte mayor de entre 12.5% del valor anual de los Hidrocarburos y 8.30 dólares por barril.
- Para los hidrocarburos extraídos en áreas marítimas con tirante de agua inferior a quinientos metros, el tope es el monto que resulte mayor de entre 12.5% del valor anual de los Hidrocarburos, y 6.10 dólares por barril.
- En ambos casos se trata de hidrocarburos distintos al Gas Natural No Asociado y sus Condensados.

Ese alivio fiscal para Pemex es completamente insuficiente:

- En primer lugar, los 6.10 dólares de límite de deducción propuestos para aguas someras ni siquiera alcanza los 6.5 dólares por barril que se le permitían a Pemex en el régimen fiscal anterior a la reforma energética.
- En segundo lugar, esos topes son muy inferiores al que Hacienda ha establecido en los contratos de producción compartida, el cual que alcanza el 60% del valor de la producción.

Así, en México tenemos contribuyentes que exploran y extraen hidrocarburos por encargo de la Nación, pero con cargas fiscales completamente diferentes. En ese esquema completamente inequitativo Pemex está sometido a una pesada carga fiscal, en cambio las petroleras gozan de un trato desproporcionadamente suave.

De acuerdo con la documentación oficial y las palabras del Presidente de la República y sus equipos de colaboradores, la reforma energética tuvo su razón de ser en la modernización y fortalecimiento de Pemex. Ese propósito no se cumplirá nunca sin un terreno de juego plano para todos los participantes. Es por ello que propongo a



esta Soberanía ir más allá del dictamen y homogenizar ambos sistemas para que Pemex pueda deducir el 60% de los costos tal como ahora se le permite al sector privado.

- IV. El Dictamen establece un tenue y ligero alivio fiscal que beneficiaría Pemex en el sistema de asignaciones. La tibia desgravación consiste en cambiar las reglas de deducción de costos, gastos e inversiones previstos en el Artículo 41 y 42, para aplicar lo que resulte más elevado entre una cuota fija o un porcentaje del valor de la producción, que en ambos casos resulta inferior a lo que Pemex podía deducir en el régimen fiscal anterior a la reforma energética.

A pesar de ser tan poco sustantiva, la nueva regla que propone el Dictamen entraría en aplicación a partir de 2019. Durante los ejercicios fiscales de 2017 y 2018 se mantendría el poco favorable régimen de transición establecido cuando se aprobaron las leyes secundarias de la Reforma Energética en agosto de 2014. Como resultado, durante el resto del sexenio se mantendría la presión fiscal sobre la empresa. Pemex necesita medidas sustantivas y urgentes que le ayuden a salir de la crisis financiera que lo envuelve. La desgravación, aun siendo pequeña, tiene que ser inmediata, al menos a partir de enero.

Por lo antes expuesto y fundado, solicito:

PRIMERO. Se me tenga por presentado el voto particular en contra del DICTAMEN CORRESPONDIENTE A LA MINUTA PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE INGRESOS SOBRE HIDROCARBUROS, para quedar como sigue:

Dice	Debe decir
Artículo 3.- Para los efectos de esta Ley, serán aplicables, en singular o plural, las definiciones contenidas en el artículo 4 de la Ley de Hidrocarburos, así como las siguientes:	Artículo 3.- Para los efectos de esta Ley, serán aplicables, en singular o plural, las definiciones contenidas en el artículo 4 de la Ley de Hidrocarburos, así como las siguientes:
I. a IX. ...	I. a IX. ...

X. Mecanismo de Ajuste: fórmula que establece la Secretaría en cada Contrato que aumenta las Contraprestaciones a favor del Estado, mediante la modificación de alguno de los parámetros que determinan las Contraprestaciones del Contrato. La aplicación del Mecanismo de Ajuste tiene el propósito de que el Estado Mexicano capture la rentabilidad extraordinaria que, en su caso, se genere por el Contrato;	X. Mecanismo de Ajuste: fórmula que establece la Secretaría en cada Contrato que a partir de la rentabilidad en cada Periodo del Contratista, aumenta las Contraprestaciones a favor del Estado, mediante la modificación de alguno de los parámetros que determinan las Contraprestaciones del Contrato y que le permite al Contratista obtener una rentabilidad no mayor a 15% en el Periodo. La aplicación del Mecanismo de Ajuste tiene el propósito de que el Estado Mexicano capture la rentabilidad extraordinaria que, en su caso, se genere por el Contrato;
...	...
Artículo 10.- Con el propósito de permitir al Estado Mexicano capturar la rentabilidad extraordinaria que en su caso se genere por la Extracción de los Hidrocarburos, la tasa o el monto que resulte de la contraprestación a que se refiere la fracción IV del apartado A del artículo 6 de esta Ley se modificará a través del Mecanismo de Ajuste que se incluirá en el Contrato y en las bases de la licitación para su adjudicación o en los Contratos que sean resultado de una migración.	Artículo 10.- Con el propósito de permitir al Estado Mexicano capturar la rentabilidad extraordinaria que en su caso se genere por la Extracción de los Hidrocarburos, la tasa o el monto que resulte de la contraprestación a que se refiere la fracción IV del apartado A del artículo 6 de esta Ley se modificará a través del Mecanismo de Ajuste que se incluirá en el Contrato y en las bases de la licitación para su adjudicación o en los Contratos que sean resultado de una migración.
Artículo 41.- ...	Artículo 41.- ...
I. Tratándose de los Hidrocarburos distintos al Gas Natural No Asociado y sus Condensados, extraídos en áreas terrestres, el monto que resulte mayor de entre 12.500% del valor anual de los Hidrocarburos, y 8.30 dólares de los Estados Unidos de América por Barril de	I. 60% del valor anual de los Hidrocarburos distintos al Gas Natural No Asociado y sus Condensados, extraídos en áreas terrestres;

petróleo crudo equivalente extraído en el periodo de que se trate;	
II. Tratándose de los Hidrocarburos distintos al Gas Natural No Asociado y sus Condensados, extraídos en áreas marítimas con tirante de agua inferior a quinientos metros, el monto que resulte mayor de entre 12.500% del valor anual de los Hidrocarburos, y 6.10 dólares de los Estados Unidos de América por Barril de petróleo crudo equivalente extraído en el periodo de que se trate;	II. 60% del valor anual de los Hidrocarburos distintos al Gas Natural No Asociado y sus Condensados, extraídos en áreas marítimas con tirante de agua inferior a quinientos metros;
...	...
Para los efectos de las fracciones I y II de este artículo se considerará como Barril de petróleo crudo equivalente a la suma del volumen de Petróleo y Condensados extraídos en Barriles más el volumen de Gas Natural extraído en millones de BTU dividido entre el factor de 5.15.	Para los efectos de las fracciones I y II de este artículo se considerará como Barril de petróleo crudo equivalente a la suma del volumen de Petróleo y Condensados extraídos en Barriles más el volumen de Gas Natural extraído en millones de BTU dividido entre el factor de 6.0.
Artículo Segundo Transitorio. Respecto de los montos máximos de deducción por concepto de costos, gastos e inversiones, previstos en los artículos 41, segundo párrafo, fracciones I y 11 y 42, fracción I, incisos a) y b) de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, durante los ejercicios fiscales de 2017 y 2018, continuará aplicando el régimen de transición previsto en el artículo Segundo, fracción VII del Decreto por el que se expide la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos y de la Ley de Coordinación Fiscal y se expide la Ley del Fondo	Eliminar



Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, publicado el 11 de agosto de 2014 en el Diario Oficial de la Federación.	
--	--

SEGUNDO. Con fundamento en el artículo 306 fracción XIII del Reglamento del Senado de la República, se publique y difunde el presente voto particular con el dictamen aprobado por las comisiones en la Gaceta del Senado de la República.

Senado de la República, 25 de octubre de 2016

SUSCRIBE



SENADORA DOLORES PADIERNA LUNA