



México D.F a 24 de junio del 2008

**Senado de la República LX Legislatura
Junta de Coordinación Política
Comisión de Energía**

Foros de Debate sobre la Reforma Energética

“El Destino de la Renta Petrolera”

Señoras y señores legisladores,

Agradezco cumplidamente a la Comisión de Coordinación Política del Senado la invitación que me hizo para participar en este Foro. Me honra compartir esta mesa con tan distinguidos expositores.

Como consultor independiente dedicado a temas de energía, y como ciudadano preocupado por el futuro de nuestra industria petrolera, estoy convencido que el tema relativo a la Renta Petrolera resulta central para la discusión que nos ocupa. La soberanía del país sobre nuestros recursos petroleros radica, precisamente, en que el Estado capture de manera eficaz la Renta Petrolera generada por la explotación de los hidrocarburos. El concepto de la Renta Petrolera se presta a confusión, de tal manera que la contribución de especialistas debe ayudar a su mejor comprensión. Desafortunadamente, el concepto de la “renta” también ha sido utilizado en ocasiones con ligereza, para justificar posiciones poco fundadas o francamente falaces.

Ha pasado ya un año desde que el Comité de Energía del Senado convocara a los primeros foros públicos de consulta sobre la situación de la industria del petróleo en nuestro país. Tuve el honor de participar en uno de los primeros foros, precisamente el realizado el 19 de Junio del año pasado, con un diagnóstico económico y financiero, basado en el comportamiento de la relación reservas/producción de nuestros

hidrocarburos. Es conveniente revisar, aunque sea muy brevemente, la evolución que han tenido esas variables en estos últimos doce meses.

La producción de crudo siguió su tendencia decreciente, iniciada desde el 2004, de manera que la producción promedio durante el mes de Mayo pasado fue inferior a los 2,800,000 b/d, lo que representa una caída de 312,000 b/d respecto de la obtenida en el mismo lapso del 2007; comparada con la producción de 2004, la disminución acumulada es ya de 535 mil b/d. La producción de Cantarell cayó 439,000 b/d en los primeros 5 meses de este año, comparada con el mismo período del 2007; una reducción de 100 mil barriles por día adicionales a la declinación prevista en el escenario pesimista. Estos poco más de 100 mil barriles diarios, que se han perdido de manera permanente representan, a los precios actuales, más de un año del gasto ejercido en el programa “oportunidades”.

Las reservas probadas de hidrocarburos se redujeron en 800 millones de bpce, porque la tasa de restitución de reservas durante el 2007 fue apenas superior al 50% de la extracción. Las importaciones de petrolíferos, gas LP y petroquímicos siguió creciendo a tasas elevadas, de manera que ya representan el 40% del consumo nacional de gasolinas y cerca de la tercera parte de las necesidades de gas LP.

Una primera reflexión que me gustaría hacer es que, ante este escenario, la peor opción para el desarrollo del país es que las cosas se queden como están. Yo percibo que en este punto existe, afortunadamente, un alto grado de consenso: resulta indispensable, y urgente, fortalecer a PEMEX, para que supere la difícil coyuntura por la que atraviesa y pueda aprovechar los altísimos precios del petróleo que rigen hoy en los mercados internacionales.

I. El Concepto de la Renta Petrolera

En economía, al pago por el aprovechamiento de un recurso natural se le llama “renta”. La renta económica es el pago que recibe el dueño de un recurso provisto por la naturaleza, como compensación por su uso en la producción. En el caso de los hidrocarburos, a esa compensación se le llama **Renta Petrolera**. En la explotación del petróleo se genera un excedente significativo, por encima de los costos totales de producción, porque a diferencia de otros recursos naturales como la tierra o los recursos forestales, se trata de un recurso no renovable que se agota con su aprovechamiento. Además, el petróleo enfrenta una situación de escasez creciente en el mundo, como consecuencia del agotamiento de

yacimientos tradicionales y de fácil acceso. Para calcular esta renta, debe deducirse del precio por barril producido, los costos totales de producción, incluyendo los incurridos en la exploración, la extracción y la necesaria compensación al capital invertido en el proceso.

México fue pionero en el mundo al incorporar, en el artículo 27 constitucional, el principio de propiedad de la nación sobre los recursos del subsuelo. Los constituyentes de 1917 aplicaron un principio del Derecho Napoleónico que, a excepción de Estados Unidos, se aplica prácticamente en todo el mundo. Por eso es que en nuestro caso, corresponde exclusivamente a la nación apropiarse de la Renta Petrolera, independientemente de la modalidad con la que se explote el recurso.

La renta petrolera será mayor, mientras menores sean los costos totales de producción del petróleo. Y se reducirá la Renta Petrolera en perjuicio del estado, cuando ese valor excedente (por encima de los costos totales de producción) se dilapida por ineficiencias inaceptables, o por prebendas en favor de grupos de interés que participan en las operaciones de la industria petrolera. Un análisis de los factores que pueden aumentar o reducir la Renta Petrolera, resulta muy útil para evaluar los contenidos de la reforma propuesta.

Permítanme comentar, de manera agregada, algunas de las propuestas de Reforma incluidas en la iniciativa y sugerir los cambios que a mi juicio podrían incorporarse para mejorar sus efectos sobre la Renta Petrolera:

1. En los considerandos de la propuesta para una nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, se reconoce que *“su mandato debe ser claro: crear valor económico a favor de la Nación”*. La evaluación del desempeño de PEMEX deberá medirse en función del grado de cumplimiento de este mandato. El logro de este objetivo requiere, de manera indispensable, poner en marcha un proceso de desregulación administrativa de largo alcance, que dote al organismo de flexibilidad operativa. Para mayor claridad, considero que debería incluirse en el propio texto de la Ley Orgánica la misión del organismo en el sentido de “maximizar la Renta Petrolera”, sujeta a las restricciones que establezca una política energética de estado. Se ejercería así, en plenitud, la soberanía de la nación sobre sus hidrocarburos.
2. Se propone una mayor participación de la inversión privada en actividades de refinación, así como en el transporte y almacenamiento de combustibles. Como ha quedado claro líneas

arriba, estas actividades industriales del sector no generan Renta Petrolera. Es por eso que el derecho ordinario sobre hidrocarburos sólo se causa por la extracción de crudo y gas valorados a precios internacionales. En consecuencia, si se otorga la opción para subcontratar algunas de estas actividades industriales, siempre bajo el control de PEMEX, y el organismo fortalece su capacidad de ejecución a costos menores, habrá un efecto positivo sobre el valor de la Renta Petrolera.

3. En materia de autonomía de gestión, sería deseable un alcance sustancialmente mayor al propuesto en la iniciativa. La autonomía presupuestal y financiera debería otorgarse en el menor plazo posible, y no en el horizonte de 10 años o más previsto en los artículos transitorios de la propuesta. Lo mismo vale respecto de la facultad para disponer de los excedentes de ingresos propios que genere. La mayor flexibilidad operativa de PEMEX permitirá aumentar la Renta Petrolera en beneficio de todos. Se requiere, además, un nuevo ajuste al régimen fiscal de PEMEX, para que pueda abordar proyectos indispensables como Chicontepec, recuperación mejorada de campos abandonados o en proceso de abandono y la frontera de aguas profundas en el Golfo de México.
4. Se prevén nuevas modalidades de contratación de obras y servicios fundamentales para el organismo, al liberar a PEMEX de los procedimientos establecidos en la Ley de Obras Públicas y en la de Adquisiciones. Será necesario diseñar una normatividad acorde con la complejidad y magnitud de los proyectos que tiene que ejecutar el organismo. Por los montos de operación e inversión que hoy ejerce PEMEX, los ahorros potenciales y mejoras en los plazos de ejecución de proyectos son realmente significativos. Si estimamos una disminución del 20% en el costo de los contratos de obras y servicios, derivada de cambios fundamentales en el modelo de contrato que PEMEX utiliza, el ahorro en inversión podría ser de más de \$40,000 millones de pesos por año.
5. En materia de transparencia y rendición de cuentas, es también muy amplio el margen de mejora sobre la propuesta contenida en la iniciativa. El nuevo Comité de Transparencia y Auditoría del Consejo debería concentrar las facultades de supervisión del Ejecutivo sobre el Organismo, sin perjuicio de la que ejerce el propio Congreso a través de la Auditoría Superior de la Federación. El Órgano Interno de Control debe reportar al Comité de Auditoría del Consejo y no a la Secretaría de la Función Pública. Y sus funciones deberán concentrarse en la medición del desempeño de PEMEX; en el cumplimiento de sus metas y

objetivos, y no sólo en el grado de apego a procedimientos, casi siempre impuestos desde el exterior, en los que hasta ahora limita su actuación. Deberá, asimismo reportar, con el más alto nivel de transparencia, todas las operaciones que realice con grupos de interés involucrados en el desempeño de la empresa, como condición indispensable para evitar que la Renta Petrolera se diluya. La iniciativa ni siquiera menciona estas transacciones con partes relacionadas. Asimismo, los llamados bonos ciudadanos, a mi juicio el elemento más innovador de la propuesta, tienen la capacidad de constituirse en instrumento eficaz de transparencia y rendición de cuentas.

En conclusión, todas aquellas medidas que incrementen el valor de la Renta Petrolera, en principio deben apoyarse para beneficio de la nación. Y por otro lado, fortalecer los mecanismos de transparencia que impidan que la Renta Petrolera, que pertenece a todos los mexicanos de ésta y las siguientes generaciones, se disipe en beneficio de unos cuantos.

II. Apropiación de la Renta Petrolera por parte del Estado

El pago de la Renta Petrolera al dueño del recurso se canaliza a través del sistema fiscal. Los regímenes fiscales sirven, precisamente, para determinar y capturar esa renta. Para un país productor de petróleo como México, el tema de las distintas opciones que existen para generar valor derivado de los hidrocarburos es inseparable de la forma concreta en que se impone tributo a las actividades de su explotación.

Es útil recordar las cifras de los últimos años: la contribución fiscal de PEMEX alcanzó en el 2006 poco más de \$620,000 millones de pesos. Para 2007 este pago se incrementó hasta cerca de \$700,000 millones de pesos, como resultado del incremento en el precio internacional del crudo, que más que compensó la caída en la producción de PEMEX. Estas cifras representaron el 8% del PIB y más del 40% de los ingresos fiscales del gobierno federal. Por su parte, significan alrededor del 60% de los ingresos totales de PEMEX.

Conviene analizar estas cifras en su perspectiva internacional. Un estudio reciente emitido por la consultora Wood Mackenzie, firma inglesa especializada en impuestos petroleros, encontró que los principales países productores han incrementado sustancialmente su tasa marginal de impuestos y derechos aplicables a la producción.

Después de actualizar las cifras para 28 países que hicieron cambios en sus regímenes fiscales en los últimos dos años, la consultora encuentra que el promedio de tasa aplicable a nuevos proyectos de exploración y producción es hoy del 70%, aunque con un rango muy amplio que va desde 18% y llega hasta el 99%. La tasa del derecho ordinario sobre hidrocarburos vigente en nuestro país para 2008 es del 74%.

De acuerdo con esta comparación, la fórmula fiscal aplicable a PEMEX resulta ahora similar a la que prevalece, en promedio, en el mundo. Históricamente, nos habíamos distinguido por aplicar una fórmula fiscal muy agresiva que algunos calificábamos de “confiscatoria”. Pero a los precios actuales del crudo, muchos otros países productores han podido aumentar sus impuestos y regalías petroleras hasta niveles similares al nuestro.

Un factor que explica este avance relativo de otros países productores respecto de México, es que PEMEX continúa sujeto a una larga lista de normas burocráticas y otras restricciones, que se traducen en costos y riesgos más elevados que los que enfrentan otros operadores. Se limita así la generación de renta económica a niveles inferiores a su potencial. Otro elemento significativo es que el régimen fiscal vigente, que dista de ser competitivo a nivel internacional, no alienta la asignación interna de recursos que optimice la rentabilidad de PEMEX y, por ende, la generación de Renta Petrolera.

Esta Legislatura cuenta con una amplia experiencia en el diseño de regímenes fiscales para el petróleo. A partir de la eliminación de la tasa global sobre ingresos brutos, o Red Fiscal que prevaleció hasta el 2005, se han introducido cambios significativos en la Ley Federal de Derechos que empiezan a diferenciar las tasas aplicables de acuerdo con el potencial de generación de Renta Petrolera de los distintos yacimientos. Además, ha avanzado en reglamentar el destino de esa renta, al asignar una parte de la recaudación del derecho sobre hidrocarburos a ciertos objetivos estratégicos, como el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros y proyectos de investigación científica y tecnológica en materia de energía.

III. Aplicación de la Renta Petrolera

La forma como se canaliza por parte del estado la Renta Petrolera generada, resulta crucial para el ejercicio pleno de nuestra soberanía sobre los recursos petroleros. Por tratarse de un recurso no renovable, los ingresos derivados de la explotación petrolera son, por definición, no

recurrentes. Todos estaríamos de acuerdo que es preferible invertir que gastar la Renta Petrolera. Es equivalente al caso de una familia que recibe una cuenta bancaria como herencia y decide gastarla en viajes y fiestas, en lugar de aplicarla en la capitalización de una actividad productiva ó para la educación de los hijos, que les brinde la oportunidad de acceder a nuevas formas de generación de ingresos en el futuro.

Nuestra experiencia como país no resulta muy positiva en este sentido. Durante la Administración del Presidente Fox, el pago de impuestos y derechos por parte de PEMEX registró un incremento del 165% sobre el que recibió la Administración del Presidente Zedillo. El flujo de recursos fiscales equivalentes a la Renta Petrolera pasó de \$1,051.5 a \$2,782.6 miles de millones de pesos. Un incremento de un billón 731 mil millones de pesos en el período. Este monto sin precedentes de ingresos públicos se destinó al gasto corriente, tanto a nivel federal como en los gobiernos de los Estados. Igual nos sucedió en los años 70 cuando, derivado de la bonanza en los precios del petróleo durante esos años, nos dedicamos a “administrar la abundancia”.

Cuatro son las prioridades de aplicación de la Renta Petrolera, consistentes con los intereses de largo plazo del país: **la inversión pública, el desarrollo científico y tecnológico, la mejor distribución del ingreso y la equidad intergeneracional.**

1. La inversión física en infraestructura, que promueve el desarrollo regional, y la inversión en capital humano a través de programas de salud y educación, son instrumentos idóneos para convertir nuestra riqueza petrolera en desarrollo futuro y bienestar para la mayoría de la población.
2. La transición energética que vive el mundo, de la era del petróleo hacia nuevas fuentes de energía renovable, nos puede tomar por sorpresa si no participamos en la revolución tecnológica que se está gestando hacia el desarrollo de energías alternativas.
3. Programas de ataque a la pobreza que focalizan apoyos a los grupos de menores ingresos, deben considerarse prioritarios. Pero también una nueva generación de políticas sociales capaces de restablecer el tejido social, vía crecimiento, generación de inversiones y empleos de calidad, y orientadas a promover la equidad, la inclusión y la cohesión social.
4. Por ultimo, el carácter no renovable de los combustibles fósiles obliga a pensar en las generaciones futuras de mexicanos, y protegerlos mediante acciones que eviten que nuestras reservas de hidrocarburos se agoten prematuramente.

El nuevo ente regulador de la industria petrolera, que sería deseable diseñar con un grado de autonomía mayor de la que se propone en la iniciativa, sería responsable de establecer la plataforma de producción y la vida media de nuestras reservas de hidrocarburos, considerando las necesidades de las generaciones futuras de mexicanos.

Quisiera concluir afirmando que soy optimista sobre el futuro de nuestra industria petrolera. Estoy convencido que todas las piezas relevantes del rompecabezas petrolero se encuentran ya sobre la mesa. El criterio conductor para armarlo en beneficio de todos, puede muy bien ser el análisis alrededor de la Renta Petrolera: cómo maximizar su generación; cómo capturarla eficazmente en favor del estado y luego cómo invertirla responsablemente para generar fuentes permanentes de ingreso futuro, en beneficio de ésta y las siguientes generaciones de mexicanos.

Contamos con:

- Una legislatura que ha demostrado su capacidad para impulsar reformas que nos permiten avanzar en favor del desarrollo sostenido del país.
- Un importante nivel de consenso que reconoce la necesidad de fortalecer a PEMEX, generado a través de un debate nacional sin precedentes.
- Un Gobierno Federal capaz de capturar la Renta Petrolera, ejerciendo así la soberanía sobre nuestros recursos de hidrocarburos.
- Un PEMEX preparado para ejercer plenamente una mayor autonomía de gestión.

Ernesto Marcos Giacomani