

EL DESTINO DE LA RENTA PETROLERA

Señoras y señores Legisladores.

Señoras y señores:

Agradezco la invitación que me ha hecho el Senado de la República para participar en estos foros de debate sobre la reforma energética.

Con las exposiciones del día de hoy se inicia un importante bloque dentro de estos foros, que versará acerca de los temas económicos, fiscales y financieros de la industria petrolera en nuestro país.

Para dar comienzo a esta discusión abordamos el tema de la renta petrolera, cómo se origina para la Nación, de qué forma podemos asegurarnos que se conserve y acreciente, a través de qué mecanismos la recibe el Estado y cómo se decide su destino y distribución.

El punto de partida de este análisis debe ser una definición precisa de los siguientes conceptos: qué es la renta petrolera, a quién le pertenece, cómo el Estado mexicano la obtiene, mediante qué mecanismos se distribuye y, finalmente, cómo la iniciativa del Presidente Calderón contribuirá, de ser aprobada, a

preservar y hacer crecer esta renta para beneficio de los mexicanos.

LA RENTA PETROLERA

En términos económicos una renta se define como el excedente que obtiene quien ofrece un bien o un servicio por su venta, una vez restados todos los costos en que incurre para proveer ese bien o servicio. Al hablar de “todos los costos” debemos incluir los costos de operación, los de capital, los de exploración y, desde luego, la remuneración debida a todos los factores de la producción para que éstos se comprometan en la realización del proyecto, lo que incluye la utilidad razonable que requiere una empresa para operar eficientemente.

La renta es una ganancia extraordinaria, que proviene usualmente de la explotación de un recurso no renovable, en el cual la interacción entre oferta y demanda da por resultado precios de mercado que por lo general se encuentran muy por encima de los costos. Claramente, ése es el caso del petróleo, cuando podemos vender el barril de petróleo en, digamos, \$115 dólares que es un valor que multiplica varias veces la suma de los costos.

La existencia del recurso donde se origina la renta petrolera no deriva de un trabajo previo. Así, las acumulaciones de hidrocarburos en un territorio lógicamente deben conceptuarse como pertenecientes a la Nación a la que pertenece dicho territorio.

Como dichos recursos sólo pueden pertenecer a la Nación, el Estado debe definir cómo explotar mejor esos recursos, cómo obtener la mayor renta y cómo distribuirla entre la población nacional.

Este concepto es definitivo y claro en la iniciativa de Reforma: La renta petrolera pertenece a la Nación y solamente a la Nación.

Para adquirir valor en el mercado y generar una renta los hidrocarburos deben ser extraídos. Ese es el objeto de contar con una entidad nacional como PEMEX cuya finalidad es hacer realidad la renta petrolera que yace en las acumulaciones de hidrocarburos.

PEMEX, además de materializar la renta petrolera, tiene por objeto generar valor agregado en otras etapas de la cadena de la industria petrolera.

Sin PEMEX la renta petrolera sería una mera posibilidad. De ahí que necesitemos, como Nación, que PEMEX sea una entidad eficiente que perciba una utilidad razonable por su aportación a la realización de la renta petrolera en beneficio de todos los

mexicanos. Que quede claro: La renta petrolera pertenece a la Nación y el instrumento para obtenerla es PEMEX, entidad a la que corresponde recuperar los costos de producción en que incurre y recibir una utilidad razonable sobre las inversiones que realiza.

Hay procesos industriales y de servicios en la industria petrolera o asociados a la misma, como la refinación, que generan valor agregado, riqueza y empleos, como lo hacen muchas otras industrias, pero que no generan renta petrolera. La renta, las ganancias que suelen sobrepasar varias veces los costos, está en la extracción del petróleo.

REGIMEN FISCAL

Habiendo establecido lo que es la renta petrolera, hablemos ahora de cómo el Estado recauda esa renta para los mexicanos, a través del régimen fiscal que se aplica a las actividades de PEMEX y que el H. Congreso de la Unión establece en la Ley de Ingresos de la Federación y en la Ley Federal de Derechos, entre otras.

Una vez recaudada dicha renta, su destino lo decide el H. Congreso de la Unión, a propuesta del Ejecutivo Federal, en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como a través de

las disposiciones contenidas en las leyes federales de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y de Coordinación Fiscal, entre otras.

Con el objeto de analizar el régimen fiscal y si éste es el adecuado para capturar la renta petrolera a través del pago de derechos y la generación de las utilidades razonables que requiere PEMEX para ser más fuerte y eficiente, debemos identificar las áreas del organismo en que se genera la renta petrolera y aquellas en la que sólo se agrega valor.

Por ello el régimen vigente grava de manera diferente a PEMEX Exploración y Producción con los derechos que constituyen el régimen especial, porque es en esa subsidiaria donde se concentra la renta petrolera, y al resto de los organismos subsidiarios se aplica el Impuesto a los Rendimientos Petroleros que es análogo al Impuesto Sobre la Renta que pagan la empresas productivas.

El régimen fiscal genera los incentivos adecuados para extraer la renta petrolera en forma neutral, esto es, no alterar las decisiones de inversión, exploración o explotación del organismo. En nuestro caso neutralidad implica que los proyectos para PEMEX son también los que más convienen al país en su conjunto.

Esto también propicia una mayor producción y una mayor tasa de restitución de reservas.

Cabe recordar que el régimen fiscal de PEMEX se reformó en 2005 y 2007, con efectos a partir de los ejercicios de 2006 y 2008, respectivamente.

A raíz de estas reformas que se realizaron al régimen fiscal de PEMEX en 2005 y 2007 se tuvo como resultado que:

- Se redujo la carga fiscal de PEMEX y aumentó su participación en el total de ingresos petroleros. Específicamente, el pago de derechos de PEMEX Exploración y Producción como porcentaje de sus ventas totales disminuyó de 75.5% en 2004-2005 a 69.6% en 2006-2007. Así, en 2006 y 2007 PEMEX retuvo el 39.7% de los ingresos petroleros totales, comparado con 29.4% de 2003 a 2005.
- PEMEX Exploración y Producción pasó de tener ganancias antes del pago de derechos y pérdidas después de éstos, a tener ganancias antes y después de derechos. Así mientras que PEMEX Exploración y Producción tuvo pérdidas después de impuestos de 11,720 miles de millones de pesos en promedio de 2003 a 2005, en 2006 y 2007 tuvo utilidades después de impuestos, subrayo “después de impuestos” de 21,600 millones de pesos en promedio.
- Lo anterior deja claro que el régimen especial que sólo gravita sobre PEMEX Exploración y Producción no es la causa de las

bajas utilidades, o incluso pérdidas, que ha presentado PEMEX a nivel consolidado.

- El monto de los derechos pagados por PEMEX Exploración y Producción en los últimos años ha sido ligeramente menor a los valores estimados para la renta petrolera.

Debido a los regímenes transitorios establecidos en las reformas de 2005 y 2007, los beneficios de la reforma al régimen fiscal continuarán aumentando: i) la tasa del derecho ordinario sobre hidrocarburos, pasó de 79 en 2007 a 74% en 2008 y continuará reduciéndose hasta 71.5% en 2012; ii) en el periodo 2009-2012 aumentarán significativamente los recursos que se destinarán a investigación y desarrollo de tecnología; y iii) en la medida en que la producción de campos abandonados o en proceso de abandono se incremente, se aumentará el monto del beneficio otorgado en 2007 para la explotación de estos campos.

Los datos recién expuestos hacen evidente que las bajas utilidades actuales de PEMEX en su conjunto no son resultado del régimen fiscal sino de los problemas estructurales de organismos subsidiarios sujetos al Impuesto a los Rendimientos Petroleros en razón de que realizan actividades donde no existe renta petrolera; problemas que la iniciativa del Presidente Calderón busca corregir.

En particular, PEMEX Refinación y PEMEX Petroquímica en 2007 tuvieron en conjunto pérdidas antes de impuesto por más de 60,000 millones de pesos (46,000 y 15,000 millones de pesos, respectivamente) que más que compensaron las utilidades obtenidas por el resto de los organismos.

Una vez dejado en claro que la renta petrolera: 1) se materializa en la extracción de los hidrocarburos, que 2) la renta petrolera pertenece a la Nación y la recibe el Estado a través del régimen fiscal; y 3) que el régimen vigente cumple con el objetivo de transferir al Estado la renta petrolera sin poner en peligro la viabilidad financiera de PEMEX, toca el turno de revisar los mecanismos y los principios que deben regir la distribución de dicha renta.

GASTO O DESTINO DE LA RENTA PETROLERA

Comento ahora acerca del destino de la renta petrolera, ¿en qué se invierte?, ¿a qué se destina? Si bien el destino de la renta es un asunto de la mayor relevancia debe aclararse que es, también, un asunto distinto al que está en la esencia de la propuesta del Presidente Calderón.

Habiendo establecido que la renta petrolera es lo que sobra después de que PEMEX ha cubierto todos sus costos y

remunerado a los factores de la producción, queda claro que el destino de la renta petrolera está normado, precisamente, por la Constitución y por el conjunto de leyes relativas a los ingresos y a los egresos de la Federación.

Al hablar del destino de la renta debemos tener presente que estamos hablando de cómo vamos a utilizar un activo de la Nación. Si lo vemos así, la respuesta es clara: Lo mejor que podemos hacer es generar, con esos recursos, nuevos activos.

Reitero dos características de la renta petrolera: 1. Tiene una elevada volatilidad por las fluctuaciones de los precios del petróleo en los mercados y 2. Depende de un recurso no renovable.

El hecho de que la renta sea volátil indica, en elemental lógica económica, que en la medida de lo posible no debemos emplearla para fondear gastos corrientes que van a generar presiones permanentes en el presupuesto. Debemos ser extremadamente cautos al asignar, en los presupuestos, los ingresos esperados por este concepto, ya que corremos el riesgo de que esas expectativas de ingresos no se materialicen, eventualidad que no sólo frustraría expectativas, sino que podría generar dolorosos recortes al gasto y hasta, en un extremo, un desperdicio de recursos.

Por otra parte, gastar los ingresos asociados a la venta de un recurso no renovable es equivalente a consumir o liquidar un activo. Debemos promover que estos recursos se destinen a la acumulación de otros activos, ya sean físicos, como la inversión en infraestructura, o sociales, como la inversión en mejorar las capacidades de las personas, en particular a través del gasto en salud y en educación.

Hay, desde luego, destinos alternativos para la renta petrolera. Otros países, como Noruega, invierten la totalidad de la renta en activos financieros; una parte de estos recursos es para asegurar que las generaciones futuras contarán con los beneficios asociados a la riqueza del subsuelo de su país; otra, para enfrentar sin sobresaltos eventuales fluctuaciones abruptas a la baja en los precios o en la demanda. El fondo de ahorro noruego tiene en la actualidad un nivel de **373** miles de millones de dólares, equivalente al **95.3%** de su Producto Interno Bruto. Esto es: Noruega tiene hoy ahorros, derivados de la renta petrolera, equivalentes casi a lo que genera toda la actividad económica de ese país en un año.

Evidentemente, ante las grandes carencias que padece en México un porcentaje elevado de la población sería impensable seguir un curso de acción idéntico al de Noruega. Sin embargo, el

principio del ahorro de la renta petrolera merece meditarse y discutirse.

En México, la asignación de la mayor parte renta petrolera, tal como se hace con el conjunto de los ingresos federales, se realiza a través del proceso de discusión y aprobación del presupuesto de egresos por la H. Cámara de Diputados, a partir de la propuesta del Ejecutivo y en función de los ingresos previstos en la Ley de Ingresos que aprueban ambas Cámaras del H. Congreso. Una parte de los recursos se asignan a destinos específicos, fijados de antemano en otras leyes, como la Federal de Derechos y la de Coordinación Fiscal.

Ahí, en el proceso de discusión y aprobación del presupuesto es en donde se ordenan las prioridades nacionales de gasto y se asignan los recursos para atenderlas.

¿Qué se ha hecho durante esta Administración en esta materia?, en otras palabras: ¿Cómo se ha asignado la renta petrolera en los últimos años?

Durante esta Administración, tanto el Ejecutivo Federal como el Legislativo han buscado seguir los principios que he mencionado en la asignación de los recursos petroleros, esto es, dando prioridad a la inversión y al ahorro.

Los ingresos que percibe el Gobierno Federal se incrementaron en 382 mil millones de pesos entre los presupuestos aprobados

de 2006 y el de 2008. Si bien el dinero es fungible una vez que se incorpora en un presupuesto amplio, es decir, en la mayoría de los casos es imposible determinar con qué ingreso específico se está financiando qué gasto igualmente específico, es un hecho que en los presupuestos aprobados durante la administración del Presidente Calderón se han privilegiado claramente el tipo de asignaciones que mencioné. Así, el gasto de capital aumentó en 161 mil millones de pesos; los recursos asignados a salud, educación y combate a la pobreza lo hicieron en 103 mil millones de pesos, y se destinaron 62 mil millones de pesos a pensiones, seguridad pública y apoyos productivos al sector rural. Al mismo tiempo, las participaciones que reciben las Entidades Federativas se incrementaron en 86 mil millones de pesos.

También se han destinado recursos para ahorro a través del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas y el Fondo de Inversión de PEMEX. En la actualidad, el saldo de la reserva de cada uno de ellos es de 56.9, 22.4 y 11.9 miles de millones de pesos.

Vale la pena recordar que, además, gracias a la Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen aprobada por este H. Congreso el año pasado se hicieron reformas constitucionales

que lograron cuatro objetivos de primera importancia acerca de la asignación, el ejercicio y la fiscalización del gasto público:

Primero, al establecer el Presupuesto Basado en Resultados, se garantiza a los contribuyentes que los ingresos públicos se asignarán prioritariamente, de acuerdo con evaluaciones independientes, a los programas que generen más beneficios a la población.

Segundo, se fortalecieron las facultades de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación, para que cuente con más herramientas para verificar que el gasto público se ejerza adecuadamente y comprobar el desempeño de los programas federales en todo el país.

Tercero, se reforzó la fiscalización de los recursos en las entidades federativas y en los municipios, a través de órganos de fiscalización local, independientes y con una adecuada capacidad técnica, y

Cuarto, se estableció la obligación de homologar las cuentas del gasto público en los tres órdenes de gobierno.

Además, ya desde este año 2008 más del 65% de los recursos derivados de la Reforma Hacendaria se están destinando a la inversión en infraestructura.

LA INICIATIVA DEL PRESIDENTE CALDERÓN

Termino con el asunto toral: ¿Qué propone la Reforma Energética que hoy se debate respecto de la renta petrolera? Es claro: Incrementarla a lo largo del tiempo y garantizar su permanencia en la medida de lo posible.

En virtud de que PEMEX no fija los precios internacionales del petróleo, para incrementar la renta es necesario:

- A) reducir los costos de su extracción, lo que implica necesariamente elevar la eficiencia con que opera la paraestatal, lo que incluye dotarle de mejores instrumentos para realizar sus actividades, y
- B) elevar la producción.

Así, el conjunto de iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal se pueden agrupar en cuatro pilares para elevar la eficiencia de la industria:

I. Dotar a PEMEX de un gobierno corporativo acorde con las mejores prácticas internacionales que:

- 1.1. sustituya controles externos por controles internos y establezca regímenes más flexibles de deuda y presupuesto, que le permitan al organismo responder con mayor agilidad y eficacia a los cambios en su mercado;

1.2. le permita disponer de mejores herramientas de contratación que resultarán en ahorros en costos y menores plazos de ejecución, así como en una mayor capacidad operativa, y

1.3. requiera mayores niveles de transparencia y rendición de cuentas que, por una parte, faciliten a los mexicanos conocer mejor la operación y situación financiera de la entidad productiva más importante del país y, por la otra, refrenden el compromiso del organismo de lograr un desempeño que refleje los más altos estándares internacionales.

II. Permitir la participación complementaria de terceros en transporte, distribución y almacenamiento de productos refinados y petroquímicos, así como la contratación de servicios especializados de refinación, actividades que involucran la generación de valor agregado, pero no la obtención de renta petrolera.

Ello permitirá que la especialización de empresas en esas materias contribuya a la generación de mayor valor agregado, crecimiento y competitividad de la economía, en beneficio de la paraestatal y de todos los mexicanos. Lo que también evitará que la renta petrolera se emplee en adquirir valor agregado en otras latitudes.

III. Establecer una nueva distribución de atribuciones entre las dependencias y órganos reguladores de PEMEX que complemente el nuevo esquema institucional de la paraestatal y que asegure que la política energética y su instrumentación tengan una visión de largo plazo.

Un mayor horizonte de planeación permitirá una explotación más racional de los hidrocarburos, en beneficio de los mexicanos de hoy y de mañana.

IV. Establecer un régimen fiscal que reconozca que PEMEX enfrentará mayor complejidad para extraer petróleo en los yacimientos en donde se concentran las mayores reservas y los mayores recursos prospectivos, esto es en Chicontepec y en aguas profundas.

En este sentido, con el fin de garantizar que la explotación en dichos campos sea rentable para PEMEX y por tanto tenga los incentivos adecuados para llevarlos a cabo, la propuesta presentada por el Ejecutivo Federal a la H. Cámara de Diputados reconoce los mayores costos que la entidad enfrentará para su exploración y desarrollo. Asimismo, para promover una mayor producción de los campos abandonados o en proceso de abandono, incentivando una mayor tasa de recuperación de hidrocarburos en dichos campos, la Iniciativa propone aplicar sin

restricción de producción alguna el régimen especial para esos campos.

Las mejoras en eficiencia al mismo tiempo liberarán recursos para inversión y hará más rentables las inversiones que realiza PEMEX; por su parte, elevar la producción también permitirá contribuir a asegurar el abasto energético requerido para el desarrollo nacional. En ambos casos las finanzas públicas de los tres órdenes de gobierno se verán fortalecidas con mayores ingresos provenientes de una mayor renta petrolera.

No podemos apostar a que seremos favorecidos con nuevos golpes de fortuna como fue, en buena medida, el caso del yacimiento de Cantarell. Sólo mediante la eficiencia acrecentaremos la renta petrolera para los mexicanos de hoy y para nuestros hijos. Y sólo con eficiencia, también, aumentará PEMEX el valor agregado que genera hoy día.

De esta forma, al lograr estos objetivos se fortalecerá PEMEX y, al mismo tiempo, habrá una mayor renta petrolera en beneficio de todos los mexicanos. Con lo cual, se elimina la falsa disyuntiva entre PEMEX y la Hacienda Pública, entre fortalecer a PEMEX y fortalecer el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Muchas gracias.