

PARTICIPACIÓN DEL. DR. ALEJANDRO HERNÁNDEZ DELGADO, EN EL FORO “DESTINO DE LA RENTA PETROLERA DE MÉXICO”, ORGANIZADO POR LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLITICA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, 24 DE JUNIO DE 2008, CIUDAD DE MÉXICO.

I. Introducción

Agradezco la invitación de la Junta de Coordinación Política del Senado de la República que mucho me honra para participar en este debate sobre la Reforma Energética. Se trata de un ejercicio intelectual de la mayor relevancia para la vida de la nación. Mis mejores deseos son que los comentarios y opiniones que aquí expresaré coadyuven para que los señores Senadores culminen con éxito un proceso legislativo que inexorablemente incidirá sobre el bienestar de los mexicanos y de las generaciones futuras. Quiero manifestar que participo a título personal y que mis puntos de vista no necesariamente reflejan los de la comunidad universitaria en la que participo, misma que se distingue por su carácter inminentemente plural. No represento a ningún partido político ni tengo filiación partidista alguna. Participo únicamente con el ánimo de contribuir a la discusión con estricto apego a mis ideas y a lo que considero que son verdades de carácter técnico.

II. El Concepto de Renta Petrolera

Antes de presentar mis puntos de vista sobre lo que debiera ser el destino de la renta petrolera, me parece indispensable dedicar unos minutos para definir con precisión lo que debemos entender por "Renta Petrolera". Este término ha sido utilizado repetidamente en algunos de los foros que han precedido a éste, aunque no siempre con el rigor técnico que un debate de esta envergadura exige. Parecería absurdo discutir cómo deben asignarse los recursos provenientes de la renta petrolera si no se tiene primero un consenso sobre el significado de este concepto y, por ende, de la magnitud de los recursos económicos involucrados.

La teoría económica define el concepto de "renta económica", como la retribución que recibe el poseedor de un activo que existe en cantidades fijas, en condiciones de escasez, y que es esencial para la producción de un bien o servicio. El concepto es aplicable a activos tangibles (tierras agrícolas de determinada calidad, terrenos en una ubicación específica, inmuebles de ciertas características, recursos naturales no renovables, etc.) o intangibles (talento artístico, deportivo, empresarial, marcas, etc.).

En una economía de mercado, la renta económica se determina en justa medida a la contribución de dicho activo a la producción del bien o servicio

en cuestión. Si bien el concepto teórico es claro, en ocasiones su cuantificación puede llegar a ser compleja.

Considérese, a manera de ejemplo, el caso de un individuo que posee un activo capaz de generar una renta económica. Supongamos que el poseedor del activo decide explotarlo económicamente. ¿Qué porción de las utilidades operativas que obtiene corresponde a la renta económica del activo? Evidentemente, no todo. La utilidad operativa incluye también una retribución al individuo por el esfuerzo dedicado, así como el retorno a las inversiones que hubo de realizar para explotar exitosamente el activo.

Como una primera aproximación, se puede definir la renta económica asociada al activo como el resultado de sustraer de la utilidad operativa la retribución a otros factores de la producción. Sin embargo, por lo general este cálculo resulta en una subestimación de la renta económica. Supongamos que en lugar de explotar el activo, el individuo opta por subastar un contrato de arrendamiento. En la medida que otras empresas tengan la capacidad de explotar el activo con menores costos, el propietario del activo podría obtener una retribución mayor si él mismo explotara el activo. El precio del arrendamiento que se obtendría en un entorno competitivo es la medición más precisa de la renta económica.

En conclusión, la renta económica es la diferencia que la empresa más eficiente obtendría entre los ingresos generados por el activo y los costos asociados a todos los demás factores de la producción, incluyendo el costo de capital y un margen de utilidad razonable. El uso económicamente más eficiente del activo consiste, precisamente, en destinarlo a la actividad capaz de pagar la mayor renta. Es decir, la eficiencia económica se logra cuando se captura la totalidad de la renta.

Cuando el poseedor del activo opera con mayores costos o menores niveles de eficiencia, la renta se disipa. Si el activo en cuestión no se deprecia ni se deteriora con el uso, la disipación de la renta es un problema relativamente menor. El propietario del activo deja de percibir ingresos que pudo haber obtenido, pero el valor del activo queda intacto. La situación es más grave cuando el activo se deteriora con el uso, o peor aún cuando se agota. En el caso de un recurso natural no renovable, la disipación de la renta a causa de una relativa ineficiencia operativa da lugar a una pérdida de valor irreparable.

El artículo 27° constitucional otorga a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos, destacando el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos. El petróleo en el subsuelo, propiedad de todos los mexicanos y de las generaciones futuras es un recurso natural no

renovable que es esencial en la producción de un bien que se comercia internacionalmente: el petróleo crudo listo para ser procesado.

Es fundamental que este concepto quede claro. El activo que genera una renta económica es el petróleo en el subsuelo. La renta se genera en el proceso de extracción. Las demás actividades industriales relacionadas con el petróleo, como son la refinación o la petroquímica básica no generan renta económica alguna; su insumo es petróleo crudo que puede ser adquirido en los mercados internacionales. Los ingresos que el Estado obtiene por su participación en estas actividades son utilidades como en cualquier otra industria.

La renta petrolera es, por lo tanto, el pago que una empresa extractiva debe hacer a la Nación por el uso de un activo de su propiedad, que es esencial para la producción del bien que dicha empresa elabora y comercia. La renta petrolera se genera independientemente de que la empresa extractiva sea una empresa propiedad del estado o una empresa privada, nacional o extranjera. El petróleo en el subsuelo es propiedad de los mexicanos. No es propiedad de PEMEX.

Hasta 1938, las empresas petroleras que operaban en el país contribuían a la hacienda pública por el concepto de renta petrolera. El poder de estas empresas permitió que el monto de estas contribuciones fuera muy inferior

a la renta económica verdadera. Esta situación dio lugar a que el Presidente Lázaro Cárdenas tomara la decisión de expropiar la industria. Tener una empresa estatal como encargada de la exploración y extracción de petróleo garantizaba que el Estado pudiera capturar gran parte de la renta económica. En esto radica la soberanía del Estado en materia petrolera.

La expropiación petrolera consistió en la transferencia de los activos productivos de las empresas extranjeras a la empresa paraestatal. Es decir, la compra de los pozos, tubos, vehículos, etc. El petróleo en el subsuelo no cambió de manos. Siempre ha sido y seguirá siendo propiedad de la Nación.

A lo largo de siete décadas, la industria petrolera mundial ha cambiado radicalmente. La competencia rige en los mercados petroleros internacionales. Empresas de todo el mundo compiten entre sí y a la vez colaboran en proyectos de exploración de alto riesgo. Ante este entorno, es menester reflexionar si la exclusividad del Estado en la exploración y extracción de petróleo sigue siendo el mejor mecanismo para que la Nación se apropie a plenitud de la renta petrolera.

En la medida que PEMEX opere con costos más altos respecto a otras empresas petroleras internacionales, la renta económica se dispararía. En

ese caso, la soberanía del Estado quedaría en entredicho. En contraste, en un entorno de apertura donde los contratos de exploración y extracción pueden ser licitados y asignados a las empresas de menores costos, el Estado apropia la renta a plenitud. Un esquema mixto, en el que se permiten asociaciones entre la empresa pública y otras empresas, como lo plantea la Reforma del Ejecutivo, ayuda a subsanar parcialmente la disipación de la renta.

Desde mi punto de vista, la iniciativa de reforma del Ejecutivo aspira a alcanzar los mismos objetivos que la histórica expropiación petrolera de 1938. En ambos casos se pretende garantizar que el Estado logre capturar a plenitud la renta económica en beneficio de todos los mexicanos. Por supuesto, las prescripciones de una y otra son distintas, cada una ajustándose a su momento histórico, en función de las características prevalecientes de la industria y a las consideraciones tecnológicas del momento. El mundo en el siglo XXI no es el mismo que el de principios del siglo XX.

Desde el punto de vista de la maximización estricta de la renta económica, la exclusividad del Estado en actividades exploración y extracción resulta hoy en día discutible. Sin embargo, desde ese mismo punto de vista, la participación del Estado en la comercialización y distribución y en actividades de refinación y petroquímica básica no se justifica. En estas

actividades no se genera renta económica alguna. El Estado puede llevar a cabo inversiones rentables en estos sectores, como podría hacerlo en muchos otros; pero esta no es su función.

III. Renta petrolera e Ingresos públicos provenientes del petróleo

El régimen fiscal en vigor canaliza al Estado gran parte de las utilidades contables de Petróleos Mexicanos. En los últimos años, se han vertido muchas opiniones sobre si ésta es una práctica justificada o, si por el contrario, se trata una política confiscatoria que estrangula la capacidad de PEMEX para crecer.

La mayor parte de los recursos que el Estado recibe de PEMEX corresponden a la renta petrolera. El Estado tiene la obligación de capturar estos recursos para posteriormente destinarlos en beneficio de la sociedad. La justificación para tener una empresa pública es precisamente asegurar que el Estado capture la renta petrolera.

Por otro lado, PEMEX también es susceptible de generar utilidades en las diversas actividades que realiza, una vez que se contabiliza a la renta petrolera como uno más de sus costos operativos. Existen dos argumentos

adicionales para justificar la transferencia de recursos fiscales de PEMEX al Estado.

El primero es el principio tributario por el cual todas las sociedades mercantiles tienen la obligatoriedad de contribuir al fisco la proporción de su utilidad bruta que la Ley disponga. No es justificable que se otorgue a la empresa pública un tratamiento fiscal preferencial. Máxime cuando algunas de las subsidiarias de PEMEX realizan actividades de naturaleza comparable a las de cualquier otra industria.

El segundo argumento se basa en el rol del Estado como accionista de Petróleos Mexicanos. El Estado es dueño del capital contable de PEMEX. Como tal, tiene el derecho a recibir los pagos por dividendo que su Consejo de Administración decreta. Como en cualquier sociedad mercantil, el Consejo de Administración puede disponer de las utilidades netas de la sociedad en la forma que considere más conveniente. Puede decretar un dividendo a sus accionistas o puede determinar reinvertir las utilidades para financiar nuevos proyectos de inversión. La Reforma del Ejecutivo plantea la inclusión de consejeros independientes en el Consejo de Administración. Se trata de una medida muy apropiada para garantizar que las decisiones que el Consejo tome sean siempre en beneficio de la propia empresa.

En resumen, los ingresos petroleros que el Estado obtiene hoy en día pueden y deben ser divididos en tres categorías:

- a. Ingresos por la renta petrolera
- b. Ingresos tributarios sobre las utilidades de PEMEX
- c. Ingresos de capital como accionista de la empresa estatal

La discusión sobre el monto de recursos que el Estado debería extraer de PEMEX se limita, en mi opinión a la última categoría. Es decir la política de reinversión y dividendos sobre el flujo de la empresa, neto de la renta petrolera y de las obligaciones tributarias de la empresa.

Esta discusión es tema de otro foro. Lo menciono solamente porque la distinción sobre el origen de los recursos que el Estado recibe es crucial para comprender el destino que debe dárseles.

IV. Destino de los ingresos públicos provenientes del petróleo

Los ingresos tributarios y los ingresos de capital provenientes de PEMEX deben ser considerados como ingresos fiscales corrientes, y por lo tanto deben recibir un tratamiento similar al de otros ingresos corrientes. No hay

razón para dar un trato distinto a los ingresos que el Estado habría obtenido si gravara las utilidades de PEMEX de la misma forma que a cualquier otra empresa industrial o de servicios. Asimismo, los ingresos de capital como accionista de la empresa, son de una naturaleza equivalente al rendimiento que le dan otros activos.

De tal suerte, estos ingresos deben quedar a disposición del Gobierno Federal para implementar su política de gasto. Pueden ser igualmente empleados para financiar el gasto corriente, para implementar políticas redistributivas o pueden ser transferidos a los gobiernos estatales.

La situación en torno a la renta petrolera es radicalmente distinta por dos razones:

- a. No se trata de ingresos fiscales corrientes sino de una retribución por el uso de un activo no renovable.
- b. Los yacimientos petrolíferos que generan la renta no son estrictamente propiedad del Estado, sino propiedad de la Nación. La Nación deposita en el Estado la responsabilidad de administrar la renta petrolera beneficio de todos los mexicanos.

Con respecto al primer punto, los recursos de la renta petrolera provienen de la venta de un activo no renovable que es propiedad de todos los

mexicanos, tanto de la generación actual como de las generaciones futuras. Idealmente, esos recursos deberían ser empleados exclusivamente para reponer el activo enajenado por otro de rentabilidad igual o mayor, de manera que la riqueza nacional no se vea afectada. Por riqueza nacional me refiero al valor de todos los activos propiedad de los mexicanos, netos de los pasivos correspondientes.

En muchos países, el sistema tributario asegura que las empresas que participan en la exploración y extracción de crudo reintegren a la Nación los recursos que corresponden a la renta petrolera. En algunos casos, estos recursos se transfieren directamente a la sociedad. En otros casos se utilizan para constituir un fondo de inversión que provea flujos de recursos financieros en beneficio de las generaciones futuras.

Por lo que respecta al segundo punto, el artículo 27 constitucional le otorga a la Nación, y no al Estado, la propiedad del petróleo en el subsuelo. Se asume que el Gobierno Federal y el Congreso de la Unión son los encargados de que la renta petrolera se emplee en beneficio de toda la sociedad. Sin embargo, en la medida que la renta económica del petróleo se asimila al resto de los ingresos presupuestarios, esta responsabilidad del Estado se desvanece. El Estado pierde la capacidad de supervisar el uso concreto de la renta petrolera.

A lo largo de la historia reciente, los gobiernos de este país han utilizado la renta petrolera para financiar su gasto corriente. En ocasiones, los recursos de la renta petrolera ha sido orientados para fondar proyectos de alta rentabilidad social. Desafortunadamente en muchas otras instancias la renta petrolera ha sido utilizada para financiar gasto corriente de mucha menor rentabilidad económica y social. Incluso en la actualidad, parte de la renta petrolera se destina a financiar un subsidio a las gasolinas que resulta carente de toda racionalidad económica.

Si se toma como un valor aproximado de la renta petrolera el diferencial entre el precio internacional del crudo y los costos de exploración y extracción, reconociendo un margen de utilidad aceptable, las variaciones en el precio internacional del crudo se reflejan íntegramente en la renta petrolera, siempre que dichas variaciones no se generalicen hacia los demás costos de extracción. El petróleo en el subsuelo, propiedad de los mexicanos, vale más en la medida que el precio del crudo se incrementa en los mercados internacionales.

Desafortunadamente, los llamados "excedentes petroleros" que se generan cuando se incrementa el precio internacional del crudo, no se destinan a un uso racional de la renta económica, sino que terminan siendo acaparados por los diversos órdenes de gobierno.

Las recientes modificaciones a la Ley de Presupuesto disponen que parte de estos excedentes sean reintegrados a la propia empresa para financiar sus proyectos de inversión. Considero acertado que el Estado canalice más recursos para fortalecer a PEMEX. Sin embargo, las inyecciones de capital deberían llevarse a cabo con recursos fiscales, ya sea corrientes o apalancándose en los mercados internacionales de crédito, tal y como sucede con cualquier otro gasto de inversión pública.

En el pasado reciente, parte de los excedentes petroleros se han destinado a amortizar deuda pública con el exterior. Amortizar pasivos cuyos intereses absorben recursos fiscales es equivalente a adquirir activos que generan rendimientos. Este ha sido el mejor uso que se ha hecho de la renta petrolera, que ha permitido que cuantiosos recursos fiscales se liberen para destinarlos a otros fines.

En mi opinión, una Reforma Petrolera exhaustiva debería imponer al Estado la responsabilidad de cuantificar e informar a la Nación el monto de la renta petrolera. El Estado debería asimismo reportar el destino que se le da a estos recursos y ofrecer mediciones confiables sobre la rentabilidad de las inversiones que realice, con una limitación explícita para no utilizarla para cubrir el gasto corriente.

En contraparte, México podría adoptar el modelo que varios países productores de petróleo han seguido. La renta petrolera podría ser extraída de los ingresos fiscales del gobierno y depositada en un fondo de inversión soberano que destinara estos recursos para adquirir activos con una rentabilidad superior a la del petróleo en el subsuelo. Estos fondos son quizás la mejor forma de procurar que toda la sociedad se beneficie y a la vez de garantizar la equidad intergeneracional en la distribución de la riqueza petrolera. En algunos países los rendimientos del fondo soberano se utilizan para ofrecer pensiones muy generosas a la población en edad de retiro. En otros casos, los beneficios se distribuyen uniformemente entre la población. El manejo profesional de estos recursos permite que la riqueza del país se preserve.

En un país caracterizado por altos índices de pobreza, por un déficit en su infraestructura productiva, por rezagos educativos y por niveles de desarrollo humano insatisfactorios, resulta oportuno cuestionar si los recursos provenientes de la renta petrolera pudieran ser empleados para financiar el gasto social. Desde mi punto de vista, la renta petrolera sólo debe destinarse de forma tal que se preserve la riqueza de los mexicanos. El gasto social y el gasto de inversión, por valiosos que sean, debe ser financiado exclusivamente con recursos fiscales. Para eso cobra impuestos el gobierno; para proveer los bienes y servicios públicos que requiere el

país y para implementar los esquemas de transferencias redistributivas que conduzcan a una sociedad más equitativa.

V. Hacia una Reforma Petrolera y Fiscal Integral

En el corto plazo, extraer la renta petrolera de los ingresos públicos para destinarlos a un fondo de inversión es, simplemente, inviable. En 2007, los ingresos petroleros obtenidos por el Gobierno ascendieron aproximadamente a 9% del PIB y representaron aproximadamente una tercera parte de los ingresos presupuestarios totales. Si conservadoramente supusiéramos que la renta petrolera representa la mitad de los ingresos petroleros del gobierno, que me parece un cálculo conservador, extraer la renta de las finanzas públicas significaría reducir los ingresos presupuestarios en 4% del PIB. Resultaría imposible para el gobierno operar bajo estas condiciones.

Las opción de regular el uso que el Estado le da los recursos de la renta petrolera, parece más viable, al menos en el corto plazo. La alternativa de constituir un fondo soberano, exigiría un período de transición, para que el Estado reasignara de forma gradual la renta petrolera, a la vez que realizara los ajustes en finanzas públicas, tanto por el lado de los ingresos como del gasto, para resarcir esta pérdida fiscal. Para darnos una idea de lo que significa esta cifra, la Secretaría de Hacienda estima que la eliminación de todas las exenciones en el IVA elevaría la recaudación en 2%. El esfuerzo fiscal que se requeriría sería de por lo menos el doble. Muy

probablemente, el período de transición tendría que ser largo, quizás de una década o aún mayor.

Elegir un camino o el otro exigiría un análisis mas detallado. No obstante, el simple hecho de reconocer que se requieren mecanismos para preservar la riqueza de los mexicanos sería un avance histórico en sí mismo.

Señores y señoras senadores:

A manera de conclusión, me permito resumir los argumentos que he esgrimido y que en mi opinión contribuirían a enriquecer la iniciativa de Reforma Petrolera planteada por el Presidente Calderón:

1. La principal responsabilidad del Estado en materia petrolera es maximizar la renta económica y garantizar que dicha renta sea apropiada por la Nación a plenitud.
2. El Estado tiene también la responsabilidad de dotar a la industria petrolera de las condiciones para permitir su crecimiento y expansión.

3. La renta petrolera se genera exclusivamente en la actividad extractiva, y es producto del mandato constitucional que otorga a la Nación el dominio sobre los yacimientos petrolíferos en el subsuelo. La renta petrolera es independiente de quién o quiénes lleven a cabo la actividad extractiva. En ningún momento el Estado debe permitir que una empresa extractiva capture parte de la renta económica.
4. Las actividades de refinación, y de petroquímica básica no genera renta económica alguna. Se trata de actividades industriales como cualquier otra. Desde un punto de vista económico, no se justifica la participación del Estado en estas actividades menos aún su exclusividad.
5. Se deben diseñar e implementar mecanismos que garanticen que la renta petrolera se inviertan exclusivamente en activos de alta rentabilidad. La renta petrolera no debe ser usada para financiar el gasto corriente del Gobierno. De lo contrario se corre el riesgo de dilapidar la riqueza de los mexicanos.
6. Un mecanismo factible, que ha sido adoptado con éxito en algunos países productores de petróleo consiste en constituir un fondo soberano que invierta los recursos provenientes de la

renta petrolera en activos de alta rentabilidad. Los rendimientos financieros que se obtienen pueden ser distribuidos entre la sociedad, lo que garantiza la equidad intergeneracional en la distribución de la riqueza petrolera.

7. Adoptar este camino requeriría un cambio estructural en las Finanzas Públicas del país, lo que necesariamente exigiría el planteamiento una reforma fiscal integral. Se requeriría un período de transición suficientemente largo para que los ajustes en la hacienda pública no resultaran traumáticos.

De no afrontar estos desafíos, la situación actual se mantendría indefinidamente. La riqueza de los mexicanos podrá verse incrementada por el descubrimiento de nuevos yacimientos en aguas profundas o en aguas someras; pero a la larga, esta riqueza se disipará en la medida que no se logren los más altos estándares de eficiencia en la extracción del crudo, y terminará por dilapidarse en la medida en que un activo no renovable se siga destinando al financiamiento de gasto corriente del sector público.

Muchas gracias.