

Foros de Debate sobre la Reforma Energética
Tema: Régimen Fiscal de Petróleos Mexicanos
Senado de la República
México, D.F., 26 de junio, 2008

Impacto económico de la reforma energética propuesta sobre la renta petrolera y el régimen fiscal de PEMEX

Discurso de Roberto Newell G.

Director General, Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO)

Agradecimientos

Quiero agradecer al Lic. Manlio Fabio Beltrones, Presidente de la Junta de Coordinación del Senado, al Lic. Francisco Labastida Ochoa, Presidente de la Comisión de Energía y a los Senadores presentes, la oportunidad de dirigirme a ustedes con los análisis y recomendaciones del Instituto Mexicano para la Competitividad en el contexto de este debate fundamental sobre la reforma al sector energético propuesta por el Ejecutivo Federal.

Como lo dicta la misión institucional del IMCO, nuestra posición y recomendaciones se fundamentan en la evidencia que se desprende de los datos y del análisis detallado del entorno institucional y legal que determina la actividad económica.

Qué es IMCO y cómo funcionamos

El IMCO es una organización no gubernamental cuyo objetivo es recomendar políticas públicas que sean factibles y que tengan un impacto cuantificable y significativo sobre la competitividad de México y, con ello, sobre sus posibilidades de éxito en el contexto global. Nos dedicamos a proponer ideas para transformar a México.

- Somos una ONG sin filiación partidista ni fines de lucro
- Tenemos un modelo de gobierno institucional que nos mantiene en línea con nuestra misión y principios
- Nuestra credibilidad se basa en que asumimos posiciones independientes y objetivas, con base en datos verificables.
- De manera consistente el IMCO defiende políticas que benefician a México, no a intereses particulares.

Todos nuestros análisis y opiniones, incluyendo este discurso, se publican y pueden consultarse en nuestro portal de internet.

Nuestra posición y recomendaciones

Mi participación se enfocará en el impacto que tendría la Reforma Energética sobre el futuro económico de México. Explicaré los elementos de análisis y la evidencia cuantitativa que definen la postura de IMCO ante esta oportunidad histórica. Aportaré elementos que ilustran el beneficio económico que tiene la reforma y presentaré los datos que ilustran el costo de no tomar acciones urgentes.

El Instituto Mexicano para la Competitividad apoya de manera contundente que se apruebe la reforma. Mostraremos cómo la aprobación de esta iniciativa:

- Incrementará el valor de la riqueza (renta) petrolera de los mexicanos.
- Mejorará las finanzas públicas de los tres niveles de gobierno.
- Ayudará a PEMEX a enfrentar sus obligaciones financieras (deuda, Pidiregas y pensiones)
- Aportará un régimen fiscal que facilite la explotación de más yacimientos (los más difíciles) y que sean rentables muchos pozos abandonados.

- Tendrá un beneficio significativo para la economía mexicana y su competitividad.

Recomendamos considerar esta reforma como paso fundamental para modernizar el sector energético. La urgente responsabilidad histórica es la de aprobar la reforma bajo consideración.

¿Cómo afecta la reforma el valor de la renta petrolera que es propiedad de los mexicanos?

La renta petrolera es el valor que tiene para los mexicanos ser dueños del petróleo. Evidentemente, ese valor se hace posible sólo cuando lo extraemos y lo vendemos. Por ello, la renta petrolera es simplemente lo que obtenemos por vender crudo, menos el costo que implica encontrarlo y extraerlo, incluyendo el costo del capital que necesitamos invertir. Bajo las condiciones actuales de precio y costo, la riqueza (o renta) que obtenemos por cada barril es de 100 dólares. El valor anual de la renta petrolera se obtiene multiplicando esta cifra por la cantidad de barriles de petróleo vendidos durante el año.

El valor total de la renta petrolera se obtiene de multiplicar todos los barriles que podamos extraer a partir de hoy, y hasta que se agote.

La renta petrolera es el patrimonio de las generaciones presentes y futuras de mexicanos. La obligación de cualquier funcionario público (o legislador) es tomar las decisiones que maximicen el valor de dicho patrimonio.

Principales palancas de valor económico

Para cumplir con este deber es indispensable aclarar qué factores aumentan el valor de nuestro patrimonio:

- **El precio es el factor que más influye el tamaño de la renta petrolera.** Históricamente, la diferencia entre el precio de un barril de petróleo y su costo de producción ha sido grande y muy variable. Durante los últimos dos años los precios han tenido una fuerte tendencia al alza. La mayoría de los analistas y el comportamiento de los mercados coinciden en que esta tendencia se puede mantener durante un plazo de dos o tres años más, antes de alcanzar relativa estabilidad a niveles más altos; otros piensan que la desaceleración de la economía global causará que la tendencia de alza se interrumpa y otras más opinan que es posible hasta una reversión de la tendencia observada.
- Lo único que está claro es que el precio es el más importante determinante del valor de la renta petrolera. Lamentablemente, el comportamiento del precio está fuera del control del gobierno. Lo que determina su nivel es la interacción de fuerzas impersonales de oferta y demanda en el mundo.
- En resumen, México no tiene ni remotamente la capacidad de controlar el comportamiento de los precios. En consecuencia, la única estrategia que puede seguir el Estado para maximizar la renta es mantener la producción estable y aprovechar los precios altos del crudo.
- **La cantidad de petróleo producida (plataforma de producción)** es el segundo determinante del valor de la renta petrolera. Bajo las condiciones actuales un barril promedio producido por PEMEX aporta una renta de alrededor de 100 dólares. Como la diferencia entre el precio y el costo de producir es enorme, un barril adicional tiene un

efecto mucho mayor que reducir los costos de producirlo. Por ello, la prioridad es mantener o incrementar la producción.

- **La inversión requerida para explorar y producir** el petróleo es el tercer factor que más afecta el valor de la renta petrolera. El tamaño de las inversiones depende de las características de los yacimientos:
 - La profundidad a la que se encuentran.
 - Si se tiene que operar en mar o tierra.
 - No vale lo mismo la renta de un mega-yacimiento como Cantarell, donde el costo de producción es relativamente bajo (alrededor de 7 dólares por barril), que la renta obtenida de yacimientos como Chicontepec, donde sacar cada barril cuesta 15 dólares.
 - Con las tecnologías que actualmente utiliza PEMEX el porcentaje de petróleo que se recupera en cada pozo es mucho menor al que se puede obtener usando las mejores tecnologías disponibles a nivel mundial.

- **El momento en que se vende el recurso** es el cuarto determinante del valor de la renta petrolera. Esperar nos cuesta dinero y oportunidades de prosperidad. Aunque el recurso permanezca en el subsuelo para sacarlo más tarde, el costo de esperar equivale a la diferencia entre lo que obtendríamos si lo vendiéramos hoy y lo que obtendríamos si pospusiéramos su venta.

- El valor que tienen hoy para los mexicanos 100 dólares de petróleo que se vendieran dentro de 10 años (en lugar de hoy) es de unos 38 dólares si los traemos a valor presente con una tasa del 10% anual.

- Mientras el debate permanezca sin resolverse, perdemos tiempo que vale oro. A los precios actuales, por cada barril que dejamos de extraer al día, dejamos de recibir 100 dólares diarios. Esto representa 36,500 dólares al año.

- En estos términos, la reducción de 500 mil barriles diarios en la producción de este año respecto de la producción de 2004, nos cuesta 20 mil millones de dólares al año (unos 2 mil pesos por habitante; el presupuesto de inversión anual de PEMEX; 38% del gasto de estados y federación en educación).

La propuesta de reforma debe valorarse en función de los elementos anteriores. Es decir, debemos juzgar si la reforma permitirá a PEMEX vender lo antes posible una mayor cantidad de barriles a un precio mayor y al menor costo posible, en comparación con lo que sucedería de no aprobarse la reforma. Cada día, cada mes y cada año que el petróleo permanece en el subsuelo México es un país más pobre.

¿Cuál es el valor de la renta petrolera bajo las condiciones actuales?

PEMEX actualmente opera a toda su capacidad. Esperar que pueda lograr más con las mismas normas y condiciones legales es ingenuo e irresponsable.

En el escenario inercial (si seguimos como vamos) el futuro de las rentas petroleras es desolador y tiene los costos que acabo de ilustrar. El agotamiento de las reservas probadas, la declinación de Cantarell y la reducción de la producción implican que bajo las condiciones actuales el valor de la renta petrolera está declinando y seguirá declinando a menos que se hagan los cambios necesarios.

Es indispensable estimar qué sucedería con la renta petrolera bajo distintos escenarios.

Tenemos disponibles los resultados de un modelo que estima el valor presente de la renta petrolera bajo las condiciones actuales. La valuación se basa en estimaciones sobre las reservas probadas, las condiciones y costos de operación de los yacimientos más importantes, y el ritmo de producción anual. El modelo también incorpora supuestos sobre la declinación de Cantarell y su reposición con la producción de otros campos, especialmente Chicontepec y la Cuenca del Sureste. El modelo cuantifica el efecto que tiene explotar yacimientos con mayores costos que los de Cantarell.

En el escenario inercial, si seguimos como vamos, las reservas se reponen a un ritmo de 50%, que es parecido al ritmo observado recientemente. Por último, el cálculo se basa en un precio promedio de 100 dólares por barril durante el periodo de proyección que llega hasta 2030.

Bajo estas condiciones, el valor presente de la renta petrolera es casi equivalente al valor actual del PIB.

Como los flujos netos disponibles declinan rápidamente, los valores que proyecta el escenario implican que la contribución de PEMEX al sostenimiento de las finanzas públicas también declina.

La situación fiscal se hace delicada en 2012. Para esas fechas nuestras estimaciones muestran que la pérdida acumulada del gobierno será alrededor de 20 mil millones de dólares. En este contexto el hueco tendrá que llenarse con mayor deuda o mayores impuestos. Sobra decir que en este escenario la bolsa de excedentes disponible para repartir será mucho menor que la actual y tenderá a la baja en la medida en que declina la plataforma de producción.

En suma, usando supuestos razonables y estimaciones conservadoras llegamos a dos conclusiones claras.

Primero, que a menos que se instrumenten cambios profundos en las condiciones normativas y legales que regulan al sector petrolero del país, declinará la producción y con ello la renta petrolera. Esto pondrá fuertes presiones sobre las finanzas públicas federales y estatales.

Segundo, que queda poco margen de maniobra. Las reformas que se instrumenten hoy deben estar enfocadas, sobre todo, en acelerar la reposición de reservas y multiplicar la capacidad de producción de petróleo de PEMEX.

Actuar con lentitud y parsimonia tiene enormes costos para el país.

- Para que la urgencia quede clara conviene dimensionar el costo de más demoras. Cada año que pase sin reformas cuesta 100 mil millones de dólares. Mientras el debate permanezca sin resolverse, perdemos tiempo que vale oro. A los precios actuales, por cada barril que dejamos de extraer al día, dejamos de recibir 100 dólares diarios. Esto representa 36,500 dólares al año por barril.

Bajo estas condiciones, demorar aun más los cambios requeridos es inaceptable e irresponsable. Se acabó el tiempo de análisis y discusión. Urge actuar.

Prioridades de la reforma energética

La reforma energética que el país requiere debe dar prioridad a las siguientes palancas de generación de valor:

- Debe abrir espacios para que se multiplique la capacidad de exploración y producción de PEMEX.
 - Para sostener la plataforma de producción en el nivel actual y restituir las reservas al 100% se requiere un esfuerzo colosal: estimamos que durante los próximos 17 años se requerirá hacer inversiones 3 veces mayores que las que PEMEX hizo durante los 17 años previos.
 - El reto más significativo no es el financiero sino el de ejecución de esas inversiones.
 - En el mismo periodo se requerirán más de 30 mil pozos; 5 veces más que los perforados en los 17 años anteriores y
 - 1.25 veces más pozos que los que PEMEX ha perforado en toda su historia.
- La reforma también debe reconocer que PEMEX debe mejorar sus destrezas técnicas y capacidades de gestión para cumplir el mandato que deriva de su responsabilidad fiduciaria. Por ello, urge mejorar la normatividad que permita a PEMEX adquirir dichas destrezas y la mejor tecnología, contratándolas dondequiera que estén disponibles al mejor precio. Sabemos que el mayor obstáculo se encuentra en la normatividad que ata las manos de PEMEX y no le permite actuar.
- También debe adecuarse la operación cotidiana de PEMEX para que la paraestatal pueda actuar con mayor agilidad y responsabilidad en todas aquellas cuestiones que afectan el valor de la renta petrolera.

Impacto económico de las modificaciones propuestas

Estamos convencidos que las modificaciones propuestas cumplen los objetivos principales de poder aumentar la producción y la tasa de restitución de reservas y a través de ello a dar estabilidad de largo plazo a las finanzas del país.

También abonan a favor de una mayor autonomía de gestión de PEMEX, acercando a la Empresa a las condiciones de operación que esta requiere para competir eficazmente en la economía global.

Consideramos que las modificaciones propuestas al Régimen Fiscal de PEMEX son realistas y reconocen la naturaleza del reto económico de explotar yacimientos intrínsecamente más caros. También contribuyen a reestablecer condiciones de rentabilidad para los pozos abandonados estimulando su puesta en operación.

Los impactos de las reformas propuestas se pueden cuantificar.

A continuación se describen los resultados que obtuvimos con el modelo al simular el valor de la renta económica de aprobarse la propuesta de reforma.

Principales supuestos

El escenario económico que se estimó calcula el tamaño de la renta petrolera suponiendo el mismo precio de petróleo utilizado para proyectar el escenario base, o sea, 100 dólares por barril.

Pero incorpora dos supuestos clave que sólo se pueden lograr con base en la reforma bajo consideración. El primero se refiere a la reforma que se recoge en el texto propuesto para el Art.6º. de la Ley Reglamentaria del Art. 27 Constitucional. El otro supuesto clave se encuentra en las reformas que se proponen a la Ley Orgánica de PEMEX, mismas que permitirían que la empresa actúe con la agilidad y autonomía de gestión indispensables para cumplir cabalmente su mandato institucional.

Valuación de los impactos derivados de la reforma

El impacto de los dos cambios referidos sería garantizar que PEMEX cuente con las bases económicas, jurídicas y operativas para tener acceso en tiempo y forma a la tecnología de exploración y producción que requiere para los siguientes objetivos.

- Reponer las reservas de petróleo hasta llegar en 2012 a una tasa de restitución de 100 %.
- Sostener la plataforma de producción en 3 millones de barriles diarios.

Bajo tales condiciones el valor de la renta económica ascendería a 117% del PIB actual, o sea, 20% más que el valor presente de la renta petrolera proyectada en el escenario base. Esto equivaldría a poner a trabajar 1,800 dólares en la cuenta de ahorro de cada mexicano.

Otros efectos derivados

Pero ahí no acabarían los efectos derivados de la reforma. Adicionalmente:

- Se reestablecería la solvencia fiscal del gobierno federal y de los Estados y en consecuencia no sería necesario reducir gastos o incrementar impuestos.
- La Balanza Comercial y el financiamiento de la Cuenta Corriente quedarían sobre bases más estables.
- La solvencia de PEMEX para servir su deuda y otras obligaciones financieras (Pidiregas) se recuperaría.
- Y, sobre todo, se elevaría la tasa de crecimiento sostenible de la economía de alrededor de un punto porcentual por arriba de la actual. Esto irradiaría a toda la economía y tendría efectos sobre la inversión, el empleo y el bienestar de los mexicanos. Por ejemplo, el crecimiento acumulado en 10 años de una economía que crece 4% anual es de 48%. El crecimiento acumulado en 10 años si la economía crece 5% al año es superior a 60%.

En resumen, los efectos serían sumamente benéficos para el país. Pero, antes de concluir me gustaría abundar sobre las consecuencias directas e indirectas de la reforma sobre la competitividad del país.

Impacto sobre la competitividad del país

Creemos que esta reforma es una de las más significativas propuestas de cambio que están bajo consideración para fortalecer las condiciones competitivas del país.

En IMCO hemos identificado cuatro vías de transmisión por las que la reforma contribuiría a mejorar la competitividad de México:

1. Daría mayor estabilidad a las finanzas públicas y con ello mejores perspectivas de estabilidad en precios, disponibilidad de financiamiento y menores tasas de interés para toda la economía
2. Mejoraría el funcionamiento de mercado energético y de PEMEX a través de:
 - a. Mejor arquitectura institucional para el mercado energético
 - b. Mandato institucional más claro para PEMEX
 - c. Autonomía de gestión fortalecida
3. Aprovecharía la abundancia de hidrocarburos como ventaja competitiva del país en la economía global.
4. Ofrecería claras muestras de que tenemos un sistema político cada vez más capaz de resolver democráticamente y con responsabilidad retos complejos. Mostraría que podemos ponernos de acuerdo en lo fundamental.

Recomendaciones a legisladores

1. Aprueben la reforma en los términos básicos propuestos para dar un paso significativo en la dirección correcta que
 - a. Fortalecerá economía del país
 - b. Reducirá riesgos económicos muy significativos
 - c. Modernizará el funcionamiento de la economía
2. Recomiendo considerar esta reforma como primer paso fundamental para modernizar sector energético. Pasos subsecuentes deben fortalecer y dar prioridad a:
 - a. La Competencia económica en el sector
 - b. Resolver cuestiones clave relacionadas con el reparto intergeneracional de la renta petrolera

La urgente responsabilidad histórica hoy es la de aprobar la reforma bajo consideración.