

México D. F. a 18 de junio de 2014

COMENTARIOS A LEYES SECUNDARIAS DE LA REFORMA ENERGÉTICA

Agradezco a los legisladores presentes por la oportunidad de dar mi opinión sobre la Reforma Energética y en particular sobre las leyes secundarias de la misma. En Noviembre pasado estuve aquí, para comentar sobre las reformas constitucionales planteadas en esta reforma. En ese momento se cuestionó por algunos de los legisladores presentes sobre los planteamientos que hacía el movimiento progresista sobre el sector energético. Creo que vale la pena mencionar algunos de los más importantes, como contraste a lo que plantea el Ejecutivo. Es relevante, en mi opinión, por dos razones. La primera, para evitar que se diga que sólo criticamos, sin proponer. La segunda, para que quede evidencia de que sí existen alternativas para fortalecer y modernizar al sector energético sin necesidad de que se privaticen sus actividades sustantivas y, eventualmente, sus activos.

En primer lugar, proponíamos una verdadera autonomía presupuestal y financiera; es decir, que la limitante al endeudamiento de PEMEX y la CFE fuera básicamente que la deuda que estas empresas contrataran tuviera un costo financiero menor que el rendimiento, ajustado por riesgo, de los proyectos que se financiaran. Así funcionan, como lo explicamos, todas las empresas estatales de energía exitosas en el mundo. De adoptarse esta medida, no habría necesidad de privatizar las actividades del sector. Especialmente, dada la altísima rentabilidad de las actividades de exploración y extracción de petróleo, no habría necesidad

ADOLFO HELLMUND

de compartir la renta petrolera con empresas privadas. Aunque de menor rentabilidad que la extracción de petróleo, las actividades de refinación, petroquímica, generación de electricidad y todas las demás actividades que se pretenden privatizar, también tienen una rentabilidad bastante superior a las tasas a las que se puede financiar su desarrollo. Sin embargo, con la excusa de que “no hay recursos”, o peor aún, de que “no hay capacidad de ejecución”, se va a privatizar todo, probablemente, a precios de remate, ya que no se le da una real independencia presupuestal a PEMEX ni a CFE.

También proponíamos llegar, en un plazo de cinco años, a un porcentaje de integración nacional de 80% en la proveeduría de PEMEX y CFE. Esto equivalía a unos 20-25,000 millones de dólares de ventas adicionales para la industria nacional, con la generación de decenas de miles de empleos bien pagados para obreros, técnicos e ingenieros mexicanos. La propuesta del Ejecutivo, en cambio, propone un porcentaje de 25% en 10 años, lo que significa un cambio irrelevante con respecto a la situación actual y la pérdida de la oportunidad de crear empleos, generar oportunidades de inversión para las empresas nacionales y ahorrar divisas para la economía. 80% es lo que lograron en pocos años los brasileños; no veo ninguna razón para que no lo lográramos los mexicanos, excepto por la falta de voluntad política de nuestro gobierno.

Una tercera diferencia importante era el compromiso de reducción de los costos de la energía para consumidores e industria. La lógica de esta medida era que la reducción a los consumidores generaría un aumento del poder adquisitivo de los mismos, generando consumo en otros sectores de la economía. Por otra parte, la reducción de los costos a la industria le permitiría a ésta competir en condiciones más favorables en los mercados domésticos y de exportación, con la consiguiente generación de empleo. Esta reducción de costo se financiaría con reducciones al gasto corriente y a la corrupción, y se daría en el corto plazo. La propuesta del

ADOLFO HELLMUND

Ejecutivo, en cambio, no ofrece compromisos firmes, ni en tiempo ni en porcentajes de reducción de costos, asumiendo, como en otras privatizaciones, que la “eficiencia de los mercados” va a surtir su acostumbrada magia para reducir dichos costos. Toda la experiencia acumulada en privatizaciones todavía no parece bastarles para entender que las eficiencias no se trasladan al consumidor, sino que la creación de monopolios y oligopolios privados encarecen el precio de los productos, o sea la reducción en costos, si se da, es más que compensada por el aumento en los márgenes de utilidad. Ya ha pasado en sectores clave para la competitividad nacional, como las telecomunicaciones y la banca. Espero equivocarme, pero creo que lo mismo va a pasar en un sector tan importante para la competitividad como el de la energía. Estas tres diferencias son suficientes para dar una idea de que existía un proyecto alternativo de características muy distintas, que estoy convencido era muy superior al planteado actualmente.

Respecto de los planteamientos de las leyes secundarias, aplica lo que se dijo en su momento sobre las reformas constitucionales. Lo más relevante, a mi juicio, es que se pone en riesgo la renta petrolera, se pone en riesgo la viabilidad financiera a mediano plazo de PEMEX y la CFE, no se garantiza una reducción de precios de la energía a consumidores y empresas, no se da preferencia a la industria nacional como proveedora del sector y, como novedad, se pone en riesgo la propiedad privada, al permitirse la expropiación de la misma por causas que no se pueden calificar de otra forma más que de “utilidad privada”. Además en lugar de autonomía financiera, se propone una autonomía de gestión, que en realidad es una ausencia de supervisión por organismos independientes, como el mismo Poder Legislativo, que puede traer como consecuencia mayor corrupción e impunidad de los funcionarios. Lo último que se necesitaba

Brevemente, nos parece evidente que la renta petrolera se va a compartir, probablemente en una proporción alta. Dicha renta, de acuerdo a una

ADOLFO HELLMUND

presentación reciente del Subsecretario de Ingresos de Hacienda, se define como el producto de la venta del petróleo menos su costo de extracción; estamos de acuerdo con la definición, por supuesto. El mismo Subsecretario puso como ejemplo que dicha renta era de 80 dólares por barril (100 de precio de venta menos 20 de costo de extracción) y que, con la tecnología y eficiencia de la empresa privada, podría incrementarse a 90 dólares por barril. Lo que nunca explicó, por más que se le preguntó es, ¿cuánto de esa renta llegaría al fisco? Porque sabemos que si el barril es extraído por PEMEX, los 80 dólares llegan íntegros a Hacienda, pero para que los mismos 80 dólares llegaran a Hacienda, si son extraídos por una empresa privada, aun concediendo que su utilidad fuera de 90, tendría que participar al fisco el 90% de su utilidad. ¿Esto es lo que esperan? No lo creemos, y la renuencia del Ejecutivo a poner un ingreso mínimo por barril para el fisco similar al que entrega PEMEX en yacimientos de las mismas características, parecen confirmar nuestra creencia. Nos ponen de ejemplo a Colombia; sería interesante que revisaran los números de Colombia a este respecto: no llegan, en promedio al 50%. Los números que he visto de empresas privadas en Colombia, en concesiones de la ANH (equivalente a la CNH) son de 10 a 20 dólares por barril. Si las compañías privadas tienen un comportamiento en México similar al que tienen en Colombia, se podría estar perdiendo la mitad de la renta petrolera. ¿Por qué supondríamos que su comportamiento sería diferente? Esto, aparte, asumiendo que Hacienda es capaz de fiscalizar a la perfección las utilidades de las empresas privadas, lo que es altamente dudoso.

Adicionalmente, sabremos en poco tiempo los resultados de la Ronda Cero. Sabemos que PEMEX tiene reservar para 9 años de producción. Si, como se dice, la SENER sólo le otorga la tercera parte de lo que PEMEX solicitó (y esta tercera parte incluye una parte proporcional de las reservas probadas), la empresa estaría en riesgo de que su producción se reduzca drásticamente en 3 años, al mismo tiempo que las empresas privadas estarían usufructuando la renta petrolera de los

ADOLFO HELLMUND

yacimientos en los que PEMEX invirtió tiempo y recursos financieros. Con la diferencia de que PEMEX entrega el 100% de la renta al fisco y los privados no lo harán. Y, volvemos a recalcarlo, no hay una estimación clara de Hacienda sobre cuál es el rango o el porcentaje mínimo al que se gravaría dicha renta. Creemos que, con unas leyes secundarias que ni restringen la participación de empresas privadas en los yacimientos más rentables, los de tierra y aguas someras, ni tampoco establecen porcentajes mínimos de ingresos fiscales por barril similares a los que hoy se obtienen a través de PEMEX, el riesgo de una crisis fiscal hacia fines del sexenio es un riesgo muy real. Como también es posible que, para evitarla, se incrementen los impuestos al resto de la sociedad, con los impactos que esto generaría en menor crecimiento, empleo, etc. Además, existe el riesgo de una crisis en PEMEX, si la empresa se queda sin reservas probadas y, por lo tanto, no puede mantener su nivel de producción.

Las leyes secundarias permiten la privatización, a precios de remate, de las actividades industriales de PEMEX, y también ponen en riesgo la capacidad de generación de la CFE, ya que abren el mercado a la competencia sin darle elementos a esta compañía para competir. Lo más probable es que CFE siga cerrando sus plantas, en lugar de modernizarlas y adecuarlas para que usen combustibles más baratos, y al mismo tiempo que los productores privados sigan aumentando su participación de mercado. Con este modelo de industria, las empresas privadas capturarán a los clientes más rentables, mientras que la CFE se quedará con los de menor rentabilidad, volviéndose inviable financieramente en el mediano plazo, momento en que se podrá rematar para que sea “rescatada” por el sector privado.

Ya mencionamos la oportunidad perdida en términos de no exigir un porcentaje de integración nacional mayor, así como los riesgos de que los precios de la energía suban en vez de reducirse, como el gobierno ha prometido. La novedad

ADOLFO HELLMUND

en las leyes secundarias es el procedimiento por el que las empresas privadas que participan en el sector energético van a poder expropiar, de facto, a los dueños de la superficie, a precios fijados por el Instituto Nacional de Avalúos, que no se caracterizan por ser “de mercado” más bien tienden a ser más bajos. Extraña, sobre todo, que el PAN apoye este procedimiento, cuando este partido siempre se ha opuesto a violaciones al derecho a la propiedad privada. Por lo visto esta resistencia no aplica cuando son grandes empresas privadas las que se van a beneficiar a costa de pequeños propietarios y comunidades.

Agradeciendo una vez más la invitación a hablar de este tema, de la más alta relevancia para el futuro del país, estoy a sus órdenes para preguntas o comentarios.