

Observatorio Económico

México

Leyes secundarias en materia energética impulsarán la renta petrolera si el sector privado incursiona decididamente

13 de mayo de 2014

Nota Económica

México

Carlos Serrano
carlos.serrano@bbva.com

Arnulfo Rodríguez
arnulfo.rodriguez@bbva.com

Juan Carlos Rivas
juancarlos.rivas.valdivia@bbva.com

Samuel Vázquez
samuel.vazquez@bbva.com

- El pasado 30 de abril el gobierno envió al congreso las propuestas de leyes secundarias para complementar los cambios a la Constitución que se aprobaron hace unos meses.
- El gobierno, el PRI y el PAN han expresado su intención de que dichas reformas sean aprobadas en un periodo extraordinario de sesiones en julio, una vez que se aprueben las leyes secundarias de la reforma político-electoral y la de telecomunicaciones.
- En total se reforman o adicionan un total de 21 leyes.
- En esta nota se presentan los elementos principales de las propuestas; en los próximos días presentaremos un análisis a mayor detalle.
- El criterio económico para la adjudicación de las licitaciones de contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos, así como la progresividad en los pagos contractuales, fortalecerán los ingresos fiscales.
- Para que el país sea atractivo a la inversión extranjera directa en el sector de hidrocarburos, la carga fiscal se deberá mantener cercana al promedio mundial de su proporción en las utilidades netas.
- Si bien hubiera sido deseable que no se impusieran requisitos de contenido mínimo nacional, las reglas presentadas al congreso no inhibirán significativamente los flujos de inversión extranjera directa al sector energético.
- La legislación secundaria flexibiliza la proveeduría de las empresas públicas, pero podría mejorar al incentivar la competencia en precio.
- Para mitigar el impacto sobre las finanzas públicas, la carga fiscal de Pemex se reducirá de manera gradual de 79% a 65% de sus ingresos en un lapso de 10 años.
- El ahorro que permita acumular el Fondo Mexicano del Petróleo solamente será posible a través de una mayor plataforma de producción petrolera.
- La ampliación de la Red Nacional Eléctrica tendrá que realizarse de manera coordinada con los proyectos de generación eléctrica con energías renovables.

Las iniciativas de leyes secundarias de la reforma energética

La propuesta de legislación secundaria en materia energética consta de 21 leyes (12 de ellas se modificarán y 9 serán nuevas). Estas leyes se encuentran agrupadas en nueve bloques: 1) Hidrocarburos; 2) Eléctrico; 3) Geotermia; 4) Agencia Nacional de Protección Industrial y Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos; 5) Empresas Productivas del Estado; 6) Reguladores y Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 7) Fiscal; 8) Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo; y 9) Presupuesto.

La Ley de Hidrocarburos permite la participación de particulares (nacionales y extranjeros) tanto en las actividades de exploración como en las de extracción de petróleo y otros hidrocarburos. Estas dos actividades, que seguirán siendo definidas como estratégicas, se llevarán a cabo mediante asignaciones a Pemex, o a través de contratos con esta empresa o con particulares. Por su parte, la transformación y logística de los hidrocarburos dejarán de ser actividades estratégicas ya que la Secretaría de Energía y la Comisión Reguladora de Energía (CRE) podrán emitir permisos para permitir dicha participación.

En la Ley de Inversión Extranjera se propone que inversionistas privados y extranjeros puedan participar en la explotación, producción, transformación, transporte y almacenaje de hidrocarburos.

Valoración: positiva ya que esta ley facilitará la inversión nacional y sobre todo la entrada de mayores flujos de inversión extranjera directa (IED); sin embargo, esta última llegará en el mediano y largo plazo, por lo que sus mayores beneficios se observarán al final del presente sexenio. Es positivo que la reforma otorgue al gobierno una amplia variedad de contratos, entre los que se encuentran las licencias, ya que esto permitirá al país ser competitivo al momento de atraer inversión al sector.

El criterio económico para la adjudicación de las licitaciones y la progresividad en los pagos contractuales fortalecerán los ingresos fiscales

Los contratos de exploración y extracción de hidrocarburos, después de la Ronda Cero, se adjudicarán por medio de licitaciones. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) determinará las condiciones económicas relativas al régimen fiscal (cuotas contractuales, regalías, bonos a la firma del contrato y gravámenes a utilidades operativas) de las licitaciones y los contratos buscando que la variable de adjudicación sea estrictamente económica. Es decir, la empresa que ofrezca los mayores pagos contractuales por la extracción de hidrocarburos ganará la licitación. A su vez, se propone una progresividad en el porcentaje de pago cuando suba el precio del petróleo o los yacimientos resulten más productivos. La progresividad en el porcentaje de pago resulta ser una práctica internacional en donde una mayor proporción de la renta petrolera se canaliza hacia el Estado ante mayores niveles en la escala de producción bruta.

Por su parte, las utilidades de estas empresas se gravarían como a cualquier otra empresa privada, previéndose que la mayor parte de la renta petrolera se obtenga de una tasa a la utilidad operativa o al valor bruto de los hidrocarburos extraídos. Asimismo, a partir del ejercicio fiscal 2015, Pemex y sus organismos subsidiarios estarán sujetos a la Ley del Impuesto Sobre la Renta. No obstante, se propone que los ingresos que provengan de las asignaciones actuales de Pemex no se consideren como ingreso acumulable para efectos de este impuesto con el objetivo de permitirle una recuperación razonable por la realización de sus actividades. Es importante resaltar que para que el país sea atractivo a la inversión extranjera directa en el sector de hidrocarburos, la carga fiscal se deberá mantener cercana al promedio mundial de su proporción en las utilidades netas.

Valoración: positiva por las razones que se enlistan a continuación:

- i) Ante las dificultades tecnológicas para la extracción de hidrocarburos en yacimientos no convencionales o en aguas profundas, la participación de empresas privadas con experiencia probada en estos campos y con el capital para realizar las inversiones requeridas favorecerá la producción petrolera nacional y los ingresos del gobierno federal.
- ii) Se privilegia la asignación de contratos en donde la mayor eficiencia operativa fortalecerá los ingresos del gobierno y en donde, al mismo tiempo, serán más transparentes los criterios de asignación.
- iii) Un diseño adecuado del esquema de progresividad en el porcentaje de pago podrá fomentar el desarrollo estratégico del sector petrolero al incentivar la inversión de capital en yacimientos de relativamente menor tamaño.
- iv) La iniciativa se puede fortalecer si se toman medidas para favorecer una mayor participación e inhibir la coordinación durante las licitaciones.

En relación a los proyectos de la Ronda Cero que sean aprobados por la Secretaría de Energía, Pemex podrá asociarse con otras empresas pero solamente por medio de las licitaciones que haga la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH). Para ello Pemex podrá sugerir con qué empresa privada desea asociarse sin que la sugerencia sea vinculatoria.

Valoración: positiva ya que el fortalecimiento institucional de la CNH contemplado en las leyes secundarias coadyuvará a un proceso de adjudicación de licitaciones más basado en eficiencia operativa y mucho más transparente. Además, al poder participar en alianza con otras empresas, Pemex podrá beneficiarse de la experiencia de éstas para explotar campos no convencionales.

La iniciativa representa un avance en la flexibilidad para la proveeduría de las empresas públicas, pero podría mejorar al incentivar la competencia en precio

Respecto al tema de adquisiciones y obra pública, los cambios a las leyes secundarias incluidos en la iniciativa presidencial se enfocan a dar mayor flexibilidad a Petróleos Mexicanos y a la Comisión Federal de Electricidad (CFE). En primer lugar, surge la opción de usar las asociaciones público-privadas al reformar el artículo 10 de esta ley, ya que se elimina la exclusión para su uso en las actividades sustantivas de carácter productivo. Por lo que, con esta reforma se podría usar este instrumento de coinversión con el sector privado en actividades de refinación de petróleo, procesamiento de gas natural, transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos, gas licuado de petróleo y petrolíferos; así como en generación eléctrica. Este cambio es consistente con la apertura al sector privado en el sector energético y con los beneficios asociados ya discutidos.

La modificación más relevante en este tema sería la exclusión de esas dos empresas de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; así como de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. El marco normativo estará dado por sus respectivas leyes específicas, donde siguiendo el espíritu constitucional se dará prioridad a las licitaciones públicas con posturas solventes a sobre cerrado como mecanismo de asignación; y por excepción otros instrumentos como la invitación restringida o la adjudicación directa. También se permitirán otros mecanismos, algunos ya probados con resultados favorables como son las ofertas subsecuentes de descuentos. Sin embargo, algunas de las excepciones para que la asignación sea mediante licitación pública parecen no estar justificadas. Por ejemplo, en la contratación de consultorías, asesorías y estudios; o servicios de mantenimiento en que no se pueda precisar el alcance, cantidades o especificaciones. En contraste, en otras fracciones, las excepciones se justifican por motivos de urgencia, seguridad o incluso para hacer valer alguna ventaja como la dación en pago.

Por último, se menciona la intención de preferir la proveeduría con contenido nacional con el objeto de incentivar la inversión y la industria nacional. Aunque en la motivación de la iniciativa se indica que la preferencia por la oferta nacional será cuando exista igualdad de precio y calidad, esto no queda explícito en el texto de las leyes. Por otro lado, este marco normativo propuesto debería maximizar la competencia en precio en los procesos de asignación una vez que se ha cumplido con los estándares de calidad. Esto último, así como una reglamentación que inhiba barreras innecesarias a la entrada, deberá incluirse en las disposiciones que los consejos de administración respectivos dicten respecto de los procedimientos para la provisión de bienes y servicios. Lo que también coincide con las recomendaciones de la OCDE.

Valoración: positiva pero con grandes márgenes de mejora en este tema. Los cambios son consistentes con una mayor participación del sector privado y un actuar más flexible para las empresas públicas, pero se queda corta en cuanto a garantizar las mejores condiciones de compra. Se trata de un cambio en la dirección correcta pues es necesario otorgar tanto a Pemex como a CFE una mayor flexibilidad para hacer contrataciones de manera que puedan ser competitivos. Sin embargo, sería necesario que estas empresas tuvieran instancias internas que minimizaran los actos de corrupción.

La ampliación de la Red Nacional Eléctrica tendrá que realizarse de manera coordinada con los proyectos de generación eléctrica con energías renovables

En lo concerniente al sector eléctrico, la legislación secundaria busca ampliar la capacidad de la Red Nacional Eléctrica, mayor competencia en la generación eléctrica y el fomento a la producción de electricidad con energías renovables. En la nueva Ley de la Industria Eléctrica, una de las atribuciones de la Secretaría de Energía será la planeación del crecimiento de dicha red tomando en cuenta los proyectos de energías limpias para la ampliación de la misma. Para el éxito en la promoción de la generación eléctrica con energías renovables, las condiciones para la interconexión a la red de transmisión eléctrica que se les exija a las empresas participantes tendrán que ser totalmente técnicas e imparciales. Asimismo, para propiciar una reducción en las tarifas eléctricas, se propone la creación del Centro Nacional de Control de Energía (CENACE) para que controle el acceso a la red de transmisión por parte de las empresas de generación, rigiéndose bajo reglas operativas que privilegien el despacho basado en méritos de costos. Otro aspecto que contempla la legislación secundaria para la estabilidad de las tarifas eléctricas residenciales es la compra/venta de electricidad por periodos de tiempo sustanciales.

Valoración: positiva porque busca la creación de un mercado eléctrico competitivo que eventualmente se convierta en un catalizador de la industria nacional. Los contratos para la generación eléctrica se llevarán de acuerdo a criterios de eficiencia en precio, lo cual es una mejora sustancial frente a la situación actual.

Para mitigar el impacto sobre las finanzas públicas, la carga fiscal de Pemex se reducirá de manera gradual de 79% a 65% de sus ingresos en un lapso de 10 años

Pemex tendrá libertad para diseñar su estrategia de financiamiento, sólo sujeto a que al inicio de cada año se coordine, en igualdad de condiciones, con la SHCP para que haya una planeación sobre sus operaciones financieras con objeto de que no se generen condiciones desordenadas en los mercados financieros. Para CFE el gobierno dejará de cobrarle un porcentaje del valor de sus activos y solamente se pagará el Impuesto Sobre la Renta (ISR). Ambas empresas ya no necesitarán la aprobación de Hacienda para conformar su presupuesto, pero tendrán que seguir reportando sus ingresos y gastos al Congreso de la Unión. Este último, y ya no la SHCP, será quien determine el techo de endeudamiento para ambas empresas.

Valoración: si bien es necesario darle un periodo de transición al régimen fiscal de Pemex para que el Gobierno Federal reduzca la considerable dependencia financiera que tiene de la empresa, el periodo de 10 años pareciera ser demasiado largo.

El ahorro que permita acumular el Fondo Mexicano del Petróleo irá de la mano de una mayor plataforma de producción petrolera

En la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y Desarrollo se propone la creación de un fondo que reciba y ejecute los pagos en las asignaciones y en los contratos para la extracción de los hidrocarburos. Además, se dice que los ingresos serán administrados por este fondo para optimizar su rendimiento. Este fondo estará supervisado por el Banco de México. Las decisiones sobre el uso de los recursos del fondo se realizarán por un comité técnico constituido por dos representantes del Gobierno Federal (los secretarios de Hacienda y Energía), una institución autónoma del Gobierno Federal (el Banco de México) y cuatro miembros independientes que deberán ser aprobados por el Senado de la República. Sin embargo, el Fondo empezará a acumular recursos una vez que se destine al Presupuesto de Egresos de la Federación el equivalente a 4.7% del PIB del año correspondiente.

Valoración: positiva ya que durante muchos años los excedentes petroleros se han utilizado en transferencias a los estados sin que la inversión en infraestructura, educación o salud haya sido una prioridad, en detrimento del desarrollo económico del país. Sin embargo, sería más deseable que el Fondo comenzara a acumular recursos de manera inmediata.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la Ley General de Deuda Pública proponen que los recursos del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y Desarrollo se

constituyan en un ahorro de largo plazo y que se empleen en inversiones para el desarrollo tecnológico o en contribuciones al gasto social.

Valoración: neutral por no sacrificar el uso de los ingresos por derechos petroleros en el presupuesto de egresos en aras de generar un saldo sustancial en el fondo de ahorro, haciendo ello únicamente posible con una mayor producción petrolera nacional.

Las reglas de contenido nacional mínimo no inhibirán los flujos de IED al sector energético

Las reglas de contenido nacional mínimo indican que éste crecerá hasta 25% para el promedio de los proyectos en 2025. Además, se constituirá un fideicomiso público para Pymes del sector energético.

Sin embargo, las reglas de contenido nacional no deberían aplicarse en casos que representen una ventaja en licitaciones subsecuentes. Por el ejemplo, si en una licitación que requiere de costos hundidos como la instalación de infraestructura para brindar un servicio, el requisito de contenido nacional generaría una desventaja competitiva en la renovación de dicho servicio para cualquier nuevo participante.

Valoración: neutral ya que hubiera sido deseable que no existiera un mínimo de contenido nacional. No obstante, el límite propuesto resulta ser menos restrictivo en relación al de otras economías emergentes que han llevado a cabo profundas transformaciones energéticas.

Conclusiones

Las iniciativas de leyes secundarias en materia energética aclaran algunas de las dudas que se tenían sobre la profundidad y el alcance de la reforma constitucional aprobada en diciembre de 2013.

En el ámbito de los hidrocarburos, asumiendo que los proyectos de mayor rentabilidad se le asignarán a Pemex en la Ronda Cero, el éxito de las iniciativas dependerá de la incursión de empresas con probada experiencia en el desarrollo de campos no convencionales (lutitas y aguas profundas). Para ello, la carga fiscal se deberá mantener cercana al promedio mundial de su proporción en las utilidades netas de estas empresas. También es recomendable que el esquema de progresividad en el porcentaje de pago al Estado fomente el desarrollo estratégico del sector de hidrocarburos al incentivar la inversión de capital en yacimientos de relativamente menor tamaño.

Es importante destacar que dado que en la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos se dice que la SHCP determinará (pidiendo opinión a la Secretaría de Energía) los ingresos por la explotación de hidrocarburos, es deseable que el Congreso mejore la iniciativa para dotar a las instituciones involucradas de más y mejores herramientas para la supervisión de los ingresos contractuales de las empresas privadas que extraigan hidrocarburos.

En lo referente al tema de la electricidad, la reducción en las tarifas eléctricas podrá ser posible en la medida que el Centro Nacional de Control de Energía (CENACE) efectivamente se rija bajo reglas operativas que privilegien el despacho basado única y exclusivamente en méritos de costos. Asimismo, la ampliación de la Red Nacional Eléctrica tendrá que realizarse de manera imparcial y sin buscar favorecer a alguna empresa generadora de electricidad, incluyendo CFE.

Desde nuestro punto de vista, los cambios al gobierno corporativo de Pemex y CFE les permitirán actuar como empresas al disminuir considerablemente la injerencia política en su toma de decisiones. Por su parte, la transparencia y la rendición de cuentas son dos cuestiones que deberán fomentarse para lograr un desarrollo más eficiente de la incipiente conformación del sector energético mexicano. Finalmente, es importante hacer notar que el diseño del Fondo Mexicano del Petróleo y la gradual despetrolización de los ingresos públicos son dos aspectos con grandes márgenes de mejora.

Aviso Legal

Este documento ha sido preparado por el Servicio de Estudios Económicos del Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA) y del BBVA Bancomer S. A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero BBVA Bancomer en su propio nombre y se facilita exclusivamente a efectos informativos. La información, opiniones, estimaciones y previsiones contenidas en este documento hacen referencia a su fecha específica y están sujetos a cambios que pueden producirse sin previo aviso en función de las fluctuaciones del mercado. La información, opiniones, estimaciones y previsiones contenidas en este documento están basadas en la información disponible al público obtenida a partir de fuentes consideradas fiables. No obstante, dichas informaciones no han sido objeto de verificación independiente por BBVA Bancomer, por lo que no se ofrece ninguna garantía, expresa ni implícita, en cuanto a su precisión, integridad o corrección. Este documento no constituye una oferta de venta ni una incitación a adquirir o disponer de interés alguno en valores.