

PERSPECTIVA / LUIS MIGUEL LABARDINI

Cómo Brasil superó a México en la captura de la renta petrolera



LECTURA EJECUTIVA

- 01 México y Brasil siguieron modelos distintos para aprovechar sus recursos.
- 02 La estructura de Petrobras permite comparar capital, producción y renta.
- 03 El debate central es cuánto valor captura el Estado de la actividad petrolera.

Cómo Brasil superó a México en la captura de la renta petrolera

Luis Miguel Labardini

Dos trayectorias petroleras y una pregunta sobre la manera de capturar el valor de los recursos del subsuelo.



México probablemente comenzó a desarrollar sus campos petroleros en una etapa muy temprana por su cercanía con Estados Unidos, en particular en la zona conocida como Faja de Oro, una franja geográfica que se extiende entre Tampico y Poza Rica.

A principios de la década de 1920, México se convirtió en el segundo productor de petróleo crudo del mundo, solo detrás de Estados Unidos. Durante un auge sin precedente, el país llegó a producir aproximadamente una cuarta parte del suministro mundial de petróleo.

Mientras Estados Unidos consumía la mayor parte de su propia producción, México se convirtió en el mayor exportador de crudo del mundo.

La producción mexicana alcanzó el máximo de aquella etapa en 1921, con un total de 193 millones de barriles. Sin embargo, en 1926 ya había caído por debajo de 100 millones y, para 1930, la participación de México en la producción mundial había

descendido de 25% a menos de 3%. Influyeron tanto factores geológicos como la incertidumbre institucional y las condiciones más atractivas que ofrecían otros países, particularmente Venezuela.

Un cambio de posición



Cómo Brasil superó a México en la captura de la renta petrolera

LUIS MIGUEL LABARDINI / CONTINUACIÓN

Cárdenas y la renta petrolera

Es importante señalar que, durante ese periodo, las compañías petroleras —principalmente estadounidenses y europeas— se apropiaban de hecho de la renta económica que correspondía legítimamente al Estado mexicano. En ese momento aún no se comprendía plenamente que dicha renta pertenecía al país anfitrión, aunque los hidrocarburos del subsuelo fueran propiedad de la nación, independientemente del operador o de la compañía que invirtiera en desarrollar los campos.

Quizá por haber sido comandante militar de la región que comprendía la Faja de Oro, el general Lázaro Cárdenas entendía la industria petrolera mejor que nadie en México. Sostengo que, como presidente, Cárdenas fue el primer jefe de Estado de un país productor en distinguir claramente entre el costo de oportunidad financiero que legítimamente correspondía a las empresas operadoras y la renta económica que, conforme a la tradición jurídica napoleónica, pertenecía al Estado anfitrión como propietario originario de los recursos naturales del subsuelo. Hablamos de una época en que las compañías prácticamente no pagaban regalías por la extracción: apenas unos centavos por barril. Cárdenas comprendió la diferencia entre utilidades y renta petrolera, y buscó reflejarla en el régimen fiscal del país.

Antes de la expropiación, el gobierno mexicano, pese a sus recursos limitados, había logrado dividir a las compañías extranjeras —estadounidenses y anglo-neerlandesas— y

alcanzar un acuerdo con El Águila. La compañía anglo-neerlandesa aceptó entregar al Estado una renta económica de entre 15% y 35% de la producción del importante y recién descubierto campo de Poza Rica. Después, bajo la presión de sus pares estadounidenses, El Águila se retiró del acuerdo para alinearse con ellos y dejó a México con pocas alternativas.

Conviene destacar que México, aunque brevemente, se adelantó a una práctica que se generalizaría en el mundo pocos años después, como mostró la experiencia venezolana apenas una década más tarde. Esto respalda la conclusión de que la política inicialmente preferida por Cárdenas consistía en cobrar una regalía sobre los hidrocarburos equivalente a la renta petrolera y que, ante las restricciones políticas de entonces, tuvo poco margen para evitar la expropiación. Así surgió el mito persistente de que la única alternativa era eliminar a los operadores privados y establecer un monopolio estatal, lo que convirtió a la expropiación en uno de los pilares del nacionalismo revolucionario mexicano.

Dos conceptos distintos

Utilidad · Renta

Cómo Brasil superó a México en la captura de la renta petrolera

LUIS MIGUEL LABARDINI / CONTINUACIÓN

Los principios del modelo brasileño

Brasil presenta un caso muy distinto. Hasta la década de 1950 no era un país productor de petróleo, y los hidrocarburos tenían un papel menor en su economía.

Petrobras nació en 1953 por iniciativa del presidente Getúlio Vargas, un líder populista cuyo legado como defensor de los trabajadores y presidente de Brasil ha reivindicado Luiz Inácio Lula da Silva. Podría decirse que Vargas fue el equivalente brasileño de Lázaro Cárdenas. Pese al fuerte simbolismo ideológico de Petrobras como empresa petrolera nacional, el petróleo no ocupaba en la economía brasileña el lugar central que tenía en México. Quizá por ello, los gobiernos posteriores adoptaron varios principios económicos importantes sin sesgos ideológicos.

La renta económica del petróleo es distinta de la utilidad. El Estado recauda la renta mediante regalías, mientras que la empresa operadora de petróleo y gas conserva únicamente una utilidad neta después de pagar esa renta, que corresponde legítimamente al propietario originario de los hidrocarburos del subsuelo conforme a la tradición jurídica napoleónica, principio ausente solo en Estados Unidos.

La renta económica puede multiplicarse cuando existen numerosos operadores, porque todos pagan regalías al Estado. Se maximiza cuando cada operador extrae

petróleo con eficiencia, minimiza costos y aumenta la proporción recuperable de los hidrocarburos que se encuentran en el yacimiento.

Una empresa petrolera nacional puede promover la soberanía energética y apoyar los objetivos sociales del Estado, siempre que se mantenga rentable y económicamente sostenible en el largo plazo.

Por estas razones, en 1997, después del retorno de Brasil a la democracia y durante la administración del socialdemócrata Fernando Henrique Cardoso, el Congreso aprobó la Ley 9,478. Esta puso fin al monopolio de Petrobras y creó la Agencia Nacional del Petróleo (ANP), una institución autónoma encargada de administrar los recursos de hidrocarburos del país sin interferencia política. En 1999, la ANP comenzó a adjudicar contratos de exploración y producción de petróleo y gas a operadores privados.

Hitos del modelo brasileño

- 1953
↓
- 1997
↓
- 1999

Cómo Brasil superó a México en la captura de la renta petrolera

LUIS MIGUEL LABARDINI / CONTINUACIÓN

La capacidad de capturar valor

Durante el segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, el 23 de septiembre de 2010, Petrobras realizó una exitosa oferta pública en las bolsas de Nueva York y Madrid, con la que captó más de 70 mil millones de dólares. Actualmente, el gobierno brasileño posee solo 28.67% de las acciones de la compañía, mientras que el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y el Fondo Soberano de Brasil, ambas entidades públicas, reúnen una participación adicional de 7.94%.

El éxito de la oferta pública realizada durante el gobierno de Lula confirma que el gobierno brasileño comprendió que la renta económica reside en las regalías y no en las utilidades corporativas.

Pese a los conocidos escándalos que involucraron a Petrobras durante la última década, la compañía ha operado en muchos aspectos como una empresa privada, lo que se refleja en sus estándares relativamente altos de gobierno corporativo y responsabilidad social.

Durante la mayor parte de su historia, Brasil fue importador neto de petróleo. Alcanzó la autosuficiencia petrolera apenas en 2007. Hoy su producción de crudo promedia aproximadamente 4.2 millones de barriles diarios, lo que lo convierte en el mayor productor de América Latina.

El hecho de que las empresas petroleras nacionales controlen más de 75% de las reservas probadas de petróleo del mundo otorga a los países productores un poder considerable de negociación frente a las compañías internacionales. Hoy, más que en cualquier otro momento de la historia de la industria, las naciones productoras tienen la capacidad de negociación necesaria para optimizar y capturar el valor de la renta económica.

A diferencia de México, Brasil no carga con el mismo peso ideológico en torno al petróleo. Actualmente, la participación del Estado —la combinación de regalías, impuestos y otros instrumentos fiscales conocida como government take— que se aplica a los operadores en el mundo promedia aproximadamente 70% del valor de cada barril producido.

Capturar el valor del recurso

- 01** Regalías
Renta económica
- 02** Impuestos
Instrumentos fiscales
- 03** Estado
Participación en el valor