

Situación financiera y presupuestal de Petróleos Mexicanos:
Vías para mejorarla.

Carlos Tello Macías.

1.- Quiero agradecer a la Junta de Coordinación Política del Senado de la República la invitación para participar en el debate que ha organizado en torno a la Situación financiera y presupuestal de Petróleos Mexicanos: Vías para mejorarla.

2.- Para mi es un honor estar aquí con ustedes y, si se me permite, quiero felicitarlos por la iniciativa de organizar diversos Foros de Debate sobre el alcance y contenido de la Reforma Energética. Los debates se han difundido y hoy los mexicanos estamos mejor informados, sobre el alcance, contenido y propósito de las iniciativas que el presidente Calderón envió al Senado de la República para su estudio.

3.- Pienso que dichas iniciativas, en contra de lo dispuesto por la Constitución, buscan privatizar aun más la actividad energética en el país. De seguirse por este camino, las rentas petroleras se diluirán poco a poco entre cada vez más y más socios, a los cuales se les retribuiría con márgenes generosos de utilidades. Con ello, lejos de fortalecer a Petróleos Mexicanos, debilitan a la empresa. Pemex perdería la oportunidad de alargar las cadenas de valor agregado y fomentar, al mismo tiempo y como históricamente lo ha hecho, la industrialización del país. Y todo ello afecta su situación financiera y presupuestal.

4.- La situación financiera y presupuestal de Pemex en la actualidad es el resultado, en muy buena medida, de las decisiones que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ha tomado en los últimos 25 años, sobre todo- y de manera destacada - en los últimos 15 años.

5.- El Ejecutivo Federal sometió a Pemex a un duro, oneroso y poco flexible sistema de control financiero y presupuestal que se ha venido definiendo y organizando, fundamentalmente, a partir de las necesidades de las finanzas del gobierno federal, sin tomar en cuenta el sano y eficiente desenvolvimiento de Pemex. Y ello a pesar de que Pemex contribuye de manera significativa al total de ingresos del sector público.

6.- El gobierno federal define, año con año, cuánto va a gastar Pemex, en gasto corriente y en gasto de inversión. El destino del gasto lo decide el gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda. Define, también, la forma y las características con la que, año con año, Pemex va a financiar ese gasto.

7.- El gasto de Pemex y su financiamiento (es decir, el presupuesto de la empresa) se incorporan al Presupuesto de Egresos que, año con año, se envía al Congreso de la Unión quien, finalmente, lo aprueba.

8.- A partir de esa aprobación, los principales componentes del gasto de Pemex, los autoriza cotidianamente la Secretaría de Hacienda: notablemente el gasto de inversión y el de sueldos y salarios.

9.- Lo mismo sucede con los ingresos de Pemex. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público establece los diferentes precios a los que Pemex vende en el mercado interno sus productos. Establece también los diversos subsidios que el gobierno federal está dispuesto a otorgar, pero ello con cargo al presupuesto de Pemex, mermando en esa medida los ingresos de la empresa. Participa en la definición del volumen de crudo que Pemex exporta y su destino. Define el crédito interno y el externo que la entidad contrata. Las modalidades y características de ese financiamiento, incluyendo el costoso endeudamiento de Pidieregas las autoriza Hacienda. Define el uso y el destino de las cuantiosas divisas que Pemex genera al exportar el crudo. Finalmente establece, con la aprobación del Congreso de la Unión, el régimen fiscal del organismo, que no es otra cosa que la exacción indiscriminada de los ingresos petroleros que se van para parcialmente resolver y sanear los crónicos desequilibrios en las finanzas públicas. La recaudación del fisco federal esta altamente petrolizada y el destino de lo recaudado se diluye en los diversos gastos corrientes del gobierno.

10.- Las presiones en materia de gasto público se han satisfecho, en muy buena medida, con las rentas petroleras y en poco con impuestos. La recaudación por concepto de impuestos como proporción del PIB en México promedió, entre 2001 y 2007 10.5 %, mientras que el promedio de los países miembros de la Organización de Países para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) fue de más del 36 %. Argentina, Brasil, Chile y otros países de América Latina recaudan proporciones de sus productos muy por encima de las de México.

11.- El sistema impositivo que se le ha aplicado a Pemex es confuso, complicado, poco transparente y ha empobrecido a la empresa mucho más allá de lo razonable. Igualmente grave resulta que todos esos recursos que se le han sacado, no se hayan traducido en mayor formación de capital y crecimiento económico.

12.- De esta manera, la situación financiera y presupuestal de Pemex la ha venido definiendo el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda contando para ello con la aprobación del Congreso. Ello no exime a la empresa de su responsabilidad, sobre todo en la forma en que se ejerce el gasto autorizado.

13.- Y todo ello, a partir de los intereses, necesidades y consideraciones de las finanzas del gobierno federal, sin tomar en cuenta el sólido y sano desarrollo de la industria petrolera, tan necesaria y literalmente vital para la buena marcha de la economía nacional. Más del 90 % de la energía primaria en México proviene de los hidrocarburos, principalmente del petróleo crudo. En los años por venir, es muy probable que el país siga dependiendo de los hidrocarburos: en México

la oferta energética no está diversificada y el avance de las energías alternativas es lento y costoso.

14.- El resultado de todo ello, del manejo de la empresa por parte del Ejecutivo Federal con los criterios mencionados, está a la vista.

15.- En el terreno productivo se ha registrado una baja en las reservas probadas y su relación a la producción es de tan sólo algo más de 10 años. Se han sobre explotado los yacimientos. Desde finales de 2006 ha venido decreciendo la producción. La de Cantarell disminuyó de más de dos millones cien mil barriles diarios en 2004 a un millón y medio en 2007. El rendimiento por pozo de crudo y de gas natural ha disminuido en los últimos siete años. El costo del barril producido aumenta ... y aumentará en los años por venir en la medida en que se agote el petróleo de Cantarell. La red de ductos requiere urgentemente inversión en conservación y mantenimiento y también requiere de su ampliación. Desde 1979 no se ha construido una refinería. Un muy alto porcentaje del consumo nacional de gasolinas se tiene que importar. La producción petroquímica se ha desplomado y, en la actualidad, se tienen que importar muchos de esos bienes. Los gastos de inversión en conservación y mantenimiento son mínimos y ponen en peligro la operación sana de la empresa. El presupuesto destinado a investigación y desarrollo de los recursos petroleros no puede ser menor. Brasil, por ejemplo, gasta más de diez veces el presupuesto del Instituto Mexicano del Petróleo.

16.- Los presupuestos reducidos y la falta de inversión a llevado a debilitar el personal técnico de Pemex y sus capacidades de concebir, diseñar y administrar proyectos de formación de capital. Además, se ha despedido a personal calificado y promovido la jubilación anticipada. Con las iniciativas propuestas se busca continuar por ese camino, pues los proyectos de gran envergadura los llevaría a cabo el sector privado y Pemex tan sólo registraría y administraría contratos con terceros.

17.- Resulta interesante y curioso que en su reciente visita de Estado a España, el presidente Calderón, en la comitiva oficial, se haya hecho acompañar tan sólo de la Canciller y del Secretario de Trabajo. Se firmó un memorándum de entendimiento migratorio mediante el cual México, en forma ordenada, enviará a España personal calificado. Parece ser que en el gobierno se piensa que nos sobra en el país personal calificado. De aprobarse las iniciativas presentadas al Senado de la República, en efecto, le sobraría personal calificado al sector energético público.

18.- La absorción masiva de las rentas petroleras ha dejado a Pemex en la imposibilidad de gastar de manera adecuada: en la reconstitución de reservas; en la localización y el desarrollo de campos petroleros; en conservar y mantener la red de ductos; en emprender la construcción de nuevas refinerías; en impulsar la petroquímica; en investigación y desarrollo.

19.- El ahogo fiscal a que ha estado sometido Pemex durante muchos años también se expresa en materia impositiva. El régimen impositivo de Pemex tiene dos capítulos: el sistema de derechos y el pago de tributos de diverso tipo (IEPS, IVA, etc.). Para 2007, el Banco de México nos informa que el pago de los derecho ascendió a un poco más de 5 % del PIB y el resto de las obligaciones fiscales a un poco menos de 4 %. O sea, un total de 9 % del PIB. Además, Pemex es retenedor de imposiciones a terceros que representan cerca del 3 % del producto.

20.- Todo ello entraña transferencias al fisco que, incluso, exceden al total de utilidades antes de impuestos de la empresa. Se ha puesto deliberadamente a Pemex en números rojos, su patrimonio consolidado prácticamente ha desaparecido.

21.- La iniciativa de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo petrolero –propuesto por el presidente Calderón - continua el proceso, iniciado hace varios años, de desincorporar de manera paulatina las tareas y los campos de actividad que por Ley le corresponden a Pemex. Se quiere pasar al sector privado negocios e inversiones que generan cuantiosas utilidades. Parece ser que se trata de ampliar la participación privada en la distribución de la renta petrolera. Y ello afecta la situación financiera y presupuestal de Pemex.

22.- Hace tiempo Pemex utiliza intensamente los servicios de empresas privadas en actividades de exploración y explotación de hidrocarburos. A través de los contratos de servicios múltiples (Cuenca de Burgos) se permite a empresas extranjeras explotar, extraer, procesar y transportar el gas. Se fueron privatizando complejos petroquímicos y el resto prácticamente se dismanteló. Se continuó con la cesión de la dirección y la administración del proyecto Cantarell y la planta de nitrógeno a la empresa Bechtel. Por otro lado, hace tiempo que se inició la generación privada de electricidad y que se entregó parte del servicio de transporte terrestre de productos petroleros al sector privado.

23.- Ahora se busca, con las iniciativas enviadas por el Ejecutivo Federal, permitir el otorgamiento a particulares de permisos e inversiones destinadas al transporte, almacenamiento y distribución, ya no sólo del gas, sino también de productos refinados y productos petroquímicos. También se busca autorizar la inversión privada en la refinación del petróleo, recurriendo a la figura de la maquila. No se explica, ni mucho menos se justifica, la entrega al sector privado de negocios y actividades que generan, a quien las practique, cuantiosas utilidades (si no fuese ese el caso, no se estarían peleando los particulares por obtener esos negocios).

24.- Pemex puede y debe hacer eso que, ahora con las iniciativas, se le quiere transferir a los particulares. Puede hacer eso y mucho más. Para ello es

necesario que el Ejecutivo Federal se lo permita y que el Congreso de la Unión apruebe los gastos y los financiamientos necesarios.

25.- Lo que hay que hacer, a mi manera de ver, es programar la actividad. Y ello no toma demasiado tiempo hacerlo. En el país, y desde luego en Pemex y en el sector energético, hay talento suficiente para hacerlo.

26.- Se requiere elaborar un programa a mediano y largo plazo en materia de energía. Atendiendo a lo que la Constitución establece en la materia, se ubicarían las ampliadas actividades de Pemex, las de las dos empresas públicas que generan y distribuyen energía eléctrica y las de otras entidades públicas relacionadas con la energía. Se invitaría a los sectores privado y social para que participen en su elaboración. También participaría el Congreso. En el programa se definiría una estrategia energética a largo plazo, como parte fundamental de las políticas de desarrollo y seguridad nacionales. Se procuraría, además, coordinar las políticas dentro de la actividad energética, particularmente entre las dos empresas más importantes en la materia: Pemex y Comisión Federal de Electricidad, tan necesaria para la buena marcha del sector.

27.- Parte muy importante del programa energético incluye el fomento a la actividad industrial en el país, ya sea produciendo Pemex directamente algunos productos de mayor valor agregado (i.e., gasolinas, petroquímicos básicos) y estimulando la inversión de los particulares en la producción de diversos bienes y servicios que el sector energético en expansión demanda.

28.- El financiamiento de un programa de expansión y fortalecimiento del sector energético, tiene que ver con la generación y uso de la renta petrolera o, como a mi me gusta llamarla, con el excedente de operación que Pemex genera. Todo ello debe ser particularmente claro y transparente.

29.- El excedente de operación resulta de la diferencia entre los ingresos de Pemex y los gastos en que incurre la empresa para generar esos ingresos.

30.- Su excedente de operación es enorme. Cerca del 40% de los ingresos del gobierno federal por concepto de impuestos los aporta Pemex.

31.- Por lo que hace al gasto que se derriba del programa energético, se deben destinar para los próximos años los recursos necesarios y suficientes para mantener y conservar en las mejores condiciones posibles las instalaciones, la planta y los equipos que ahora opera Pemex. Además, canalizar los gastos necesarios para aumentar la capacidad de producción de Pemex: en exploración, extracción, transporte y refinación de crudo y otros derivados. Aumentar de manera significativa los recursos destinados a la investigación y desarrollo.

32.- Definido el programa multianual de gasto se pasaría a su financiamiento. Pemex debe tener la capacidad de establecer sus propios precios de venta en el

mercado interno. Estos no resultarían de un capricho o de un exceso de su posición de monopolio. Estarían argumentados y justificados. También Pemex debería contratar directamente los financiamientos necesarios.

33.- Los gasto de conservación y mantenimiento se financiarían con cargo al excedente de operación. Los gastos para el crecimiento de la empresa, sólo parcialmente con cargo al excedente de operación. Por ejemplo, el 50 % con cargo al excedente de operación y el otro 50 % con cargo a financiamiento. No hay que olvidar que este tipo de inversiones se auto liquidan fácilmente y que, al mismo tiempo que se genera una deuda, se genera un activo en contraparte. Aquí es importante, que el gobierno federal absorba la totalidad de los pasivos que el mecanismo de los Pidiregas generó y que ahora pesan sobre los presupuestos y las finanzas de Pemex. Los gastos en investigación y desarrollo serían con cargo al excedente de operación. El costo de las operaciones de exportación lo financiaría Pemex con deuda.

34.- Pemex no tiene por qué absorber los subsidios que la federación resuelve otorgar a los consumidores de productos petroleros. Esos subsidios los tiene que absorber el gobierno federal o, en su caso, los gobiernos estatales. Por ejemplo, si Pemex vende la gasolina a diez pesos el litro y si el gobierno federal resuelve subsidiar, digamos para que el precio de venta resulte de siete pesos el litro, debe hacerlo directamente a los consumidores, proporcionándoles el diferencial de tres pesos, y no con cargo a Pemex. Si el estado de Campeche quiere vender en su territorio a dos pesos el litro, tendrá que subsidiar directamente a sus consumidores el diferencial de ocho pesos. Además de estimular la transparencia, este mecanismo ubica las responsabilidades en su sitio. No es ello un argumento en contra de los subsidios. Lo es a favor de Pemex.

35.- El excedente de operación es tan cuantioso que después de que parcialmente lo use Pemex para fortalecerse y crecer, le pasaría a la federación lo que sobre ... que será mucho. Ello entraña una modificación al régimen fiscal de Pemex. A la diferencia entre el excedente de operación y los gastos que Pemex financiaría con el excedente que genera, se le establece un régimen especial de tributación, sencillo y transparente, que tan sólo le deje a Pemex una utilidad simbólica después de impuestos. La federación deberá constituir con esos recursos que le aporte Pemex, un fondo especial que destinaría solamente para apoyar las finanzas públicas de las entidades federativas (en la medida en que participan en la recaudación federal), el combate a la pobreza y obras básicas de infraestructura.

36.- Finalmente, habría que dotar a Pemex (en realidad al sector energético) de autonomía empresarial de gestión. No como lo propone el Ejecutivo Federal. Lo que resulta necesario es desincorporar a la empresa (y al sector energético en su conjunto) del Presupuesto Federal y liberarlo de restricciones macroeconómicas innecesarias, sean nacionales o internacionales, que inhiben su funcionamiento normal y su competitividad.

37.- Resultaría aun más conveniente reestructurar al sector energético. Desaparecer la Secretaría de Energía y, en su lugar, establecer una Comisión Nacional de Energía, de la cual dependan Pemex, Comisión Federal de Electricidad y las otras entidades públicas que tienen que ver en la materia. La Comisión estaría facultada para establecer la política en materia de energía y administrar, de manera coordinada, a las empresas públicas y coordinarse con las privadas que actualmente operan en el sector. Los comisionados (entre ellos un funcionario de la Secretaría de Hacienda) los nombraría el Ejecutivo Federal, pero contarían con la ratificación del Senado de la República. Todos los presupuestos los autorizaría el Congreso de la Unión

38.- Una vez más ... muchas gracias y espero que no pasen las iniciativas que en materia energética presentó el Ejecutivo Federal. No convienen para la sólida y buena marcha de la economía nacional. Tampoco fortalecen a Pemex. Lo que conviene es que el Congreso de la Unión promueva la elaboración de un programa en materia de energía para la nación y en beneficio de ella.