

**Situación financiera y presupuestal de
Petróleos Mexicanos:
vías para mejorarla**

Esteban Levin Balcells

Julio 1, 2008

Introducción

Gracias Señor Presidente. Señoras y Señores Legisladores; compañeros participantes.

Quiero agradecer la invitación que nos hace la Junta de Coordinación Política del Senado de la República para compartir con ustedes nuestra visión de la situación financiera de Petróleos Mexicanos y las posibles vías para mejorarla.

Debo empezar por hacer un reconocimiento al Honorable Congreso de la Unión por los cambios impulsados al régimen fiscal en 2005 y 2007. No cabe duda que el interés por el bienestar de nuestra empresa es cada día mayor, y estos debates son una clara muestra de ello. Más adelante entraré en el detalle de los beneficios que dichos cambios han generado para la situación financiera de PEMEX.

Ahora bien, entrando en materia de lo que nos atañe, la vía para mejorar la situación financiera de PEMEX está en la mesa y es, a mi entender, la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal.

Mejorar la situación financiera de PEMEX es la vía para fortalecer a un país que requiere de nuevas condiciones y características de eficiencia y competitividad. Recordemos que con la gran excepción de México, la industria petrolera es una de las más pujantes del mundo.

Debemos modernizar a PEMEX y darle los elementos suficientes para que pueda mantener su nivel de competitividad histórico, adecuando su marco regulatorio a las necesidades actuales del sector, y por supuesto, para que vuelva a ser una referencia positiva en la industria petrolera mundial y siga siendo el instrumento que México necesita para promover su desarrollo económico y social.

Para demostrar cómo las iniciativas fortalecen la situación financiera de PEMEX, es necesario presentarles algunos de los problemas actuales y cómo el paquete de iniciativas del Ejecutivo ayudaría a solucionarlos. Para este efecto, mi exposición estará dividida en 3 planteamientos básicos. La problemática presupuestal; la necesidad de una mayor flexibilidad financiera; y, finalmente, hablaré de la transparencia y rendición de cuentas que debe ofrecer PEMEX a todos los mexicanos.

1. Problemática presupuestal

Para entender la situación financiera y presupuestal de PEMEX en los últimos años, expondré cuál ha sido la evolución de algunos indicadores clave. Todos los datos son públicos y provienen de los informes presupuestales que PEMEX entrega a las autoridades correspondientes, particularmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la Secretaría de Energía y a la Auditoría Superior de la Federación.

Las ventas totales de PEMEX han mostrado un incremento derivado de la combinación de los niveles de producción de crudo y gas natural, y del aumento en los precios internacionales de los hidrocarburos. Por ejemplo, en 2002 el nivel de ventas totales se situaba en 481 mil millones de pesos a un precio de la mezcla mexicana de exportación de aproximadamente 21 dólares por barril y en 2007 este mismo rubro se ubicó en 1,136 miles de millones de pesos, es decir, más de un billón de pesos, a un precio cercano a 62 dólares por barril.

La producción de crudo alcanzó su máximo histórico en 2004 con un volumen total extraído cercano a los 3.4 millones de barriles diarios. Sin embargo, la complejidad operativa de la industria y la declinación natural de los yacimientos – en particular la del supergigante Cantarell – han llevado a la producción a niveles cercanos a los 2.9 millones de barriles diarios en promedio durante el periodo enero-mayo de 2008.

En la operación diaria de la empresa, las asignaciones presupuestales cuentan con restricciones normativas que generan rezagos en la toma de decisiones y no permiten la búsqueda de la maximización del valor económico.

Una vez determinado el presupuesto, la paraestatal requiere de autorizaciones por parte de su Consejo de Administración y, en algunos casos, de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Energía para poder llevar a cabo simples movimientos entre la inversión y la operación que pueden ser determinantes en el día a día.

De la misma forma, los proyectos de inversión deben pasar varios filtros que, en algunos casos, retrasan su ejecución y no permiten el cumplimiento de las metas establecidas.

Por otro lado, PEMEX debe cumplir a cabalidad con los techos de gasto y endeudamiento determinados tanto por la SHCP, como por el Congreso de la Unión.

Esto genera restricciones para la operación flexible en PEMEX. En la medida en la que no se cuente con un marco que asegure la eficiencia de la administración, PEMEX seguirá atado de manos para generar nuevas y fructíferas inversiones.

En la industria petrolera, donde los resultados operativos se observan a mediano y a largo plazo, el establecimiento de metas operativas y financieras para cada año limita la planeación y asignación de los recursos. A lo largo de los últimos años, las crecientes necesidades alternativas de asignación de recursos han llevado a que PEMEX esté limitado en la disponibilidad de recursos presupuestales. Por lo tanto, es necesario ver a PEMEX en la lógica de los requerimientos de crecimiento propios de una empresa.

De contar con mayor flexibilidad presupuestal, PEMEX estará mejor posicionado para hacer más rápido y de manera más eficiente las complejas obras que nos esperan. En dichas obras, los retrasos se traducen en ingresos perdidos.

La propuesta del Ejecutivo le dará oxígeno a PEMEX al establecer metas de mediano plazo, mismas que le darán más certidumbre al gasto, y le permitirán ser más eficiente en sus contrataciones. El Consejo de Administración de PEMEX, participaría con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para fijar metas realistas para la empresa, de forma que pueda cumplir sus objetivos estratégicos.

En pocas palabras, la iniciativa otorgaría al Consejo de Administración la facultad de aprobar adecuaciones presupuestales, autorizar calendarios de presupuesto, y destinar una parte creciente de los ingresos propios para gasto de inversión, mantenimiento y operación, necesarios para abatir los rezagos existentes.

Con ello, como bien se dijo en el foro de renta petrolera, el Estado podrá definir cómo explotar mejor estos recursos, cómo obtener una mayor renta y cómo distribuirla. Por lo tanto, se estarán creando las condiciones para maximizar la renta para los dueños, es decir, para todos los mexicanos.

2. Necesidad de flexibilidad financiera

Es evidente que PEMEX requiere de una mayor flexibilidad financiera. En los últimos años, PEMEX ha invertido montos similares a los que invierten las petroleras internacionales, superando los 170 mil millones de pesos en 2007. Claramente, el problema no ha sido de recursos.

En el futuro cercano, PEMEX requerirá mantener o inclusive aumentar los niveles de inversión que ha venido sosteniendo para poder mantener su producción y desarrollar nuevos proyectos de alta complejidad geológica, como los destinados a explotar el Paleocanal de Chicontepec o Aguas Profundas. En PEMEX debemos trabajar para mejorar nuestra capacidad de ejecución.

Considerando estas necesidades de inversión, es importante también entender cómo ha venido evolucionando la situación financiera de PEMEX.

Como se observa en los Estados Financieros Consolidados bajo Normas de Información Financiera, a partir de 1998 y con excepción de 2006, PEMEX ha venido registrando pérdidas en sus Estados de Resultados. Estas pérdidas no son atribuibles únicamente a la carga fiscal, sino que obedecen en buena medida, a problemas de carácter operativo.

La mayor parte de estas deficiencias han llevado a la operación de equipos obsoletos y han provocado que la eficiencia de las plantas se encuentre por debajo de estándares internacionales, así como de un esquema restringido de almacenamiento y distribución que resta flexibilidad y expone al Sistema Nacional de Refinación a desequilibrios en el mercado internacional. Aunado a lo anterior, tenemos el problema de falta de flexibilidad en la operación y contratación de obras y servicios que amplían la brecha entre el modelo operativo de PEMEX y las mejores prácticas internacionales. Por estas razones es imprescindible atacar los problemas operativos y del marco regulatorio que enfrenta PEMEX en forma integral y no sólo pensar que la solución es otorgar mayores recursos.

Por otro lado, las pérdidas acumuladas de los últimos años deterioraron sustancialmente el patrimonio contable de la empresa. Al cierre de 1998 éste representaba 40% de los activos y continuó disminuyendo sistemáticamente hasta hacerse negativo en 2005.

Con las modificaciones al régimen fiscal autorizadas por el Congreso en 2005 y 2007, el Gobierno Federal ha otorgado a la empresa más de 140 mil millones de pesos durante los últimos cuatro años, que se han reflejado en un incremento en su patrimonio, utilizando para esto, recursos de los fondos contemplados por el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En términos del Estado de Situación Financiera de PEMEX, sus activos crecieron de 564 mil millones de pesos al cierre de 2000 a 1,330 miles de millones de pesos al cierre de 2007. Sin embargo, la contraparte de este crecimiento se reflejó en los pasivos de la empresa, particularmente en la deuda y el pasivo laboral.

El monto total de la deuda de PEMEX creció de 214 mil millones de pesos al cierre de 2000 a 569 mil millones de pesos al cierre de 2006 debido, principalmente, al financiamiento de las inversiones. De 2006 a 2007 los cambios en el régimen fiscal contribuyeron a disminuir su deuda en 15% (en términos reales), lo que redundará en menores amortizaciones en el mediano plazo.

Actualmente, las decisiones de PEMEX en cuanto al acceso a los mercados de deuda dependen en gran medida de los requerimientos globales del Gobierno Federal. La iniciativa del Ejecutivo daría a PEMEX la posibilidad de tener un acceso más oportuno a los mercados de deuda, lo cual repercutiría en mejores condiciones para la entidad.

Adicionalmente, PEMEX enfrenta un cuantioso pasivo laboral – estimado en 528 mil millones de pesos –, que al no estar fondeado crece con velocidad. Si bien esta problemática no es exclusiva de la empresa, toda vez que atañe a la totalidad del sector público, constituye uno de los principales desafíos para el futuro del organismo.

Por otro lado, entrando en materia de impuestos y derechos, en 2002 se pagaron a la Federación 294 mil millones de pesos. Para 2007, este monto ascendió a 677 mil millones de pesos.

El reto consiste en adecuar mecanismos fiscales que aseguren la viabilidad de los proyectos de inversión y que al mismo tiempo maximicen la renta petrolera. Las inversiones y costos de operación que requiere PEMEX para explotar Chicontepec y Aguas Profundas son superiores a las de los campos en los cuales ha operado tradicionalmente, esto debido a su mayor complejidad técnica y geológica.

La Iniciativa responde a estos requerimientos de manera cabal mediante un régimen fiscal que presenta tasas y costos límite diferenciados que reflejan las características estructurales de cada proyecto.

Evidentemente disminuir la carga fiscal de PEMEX no es trivial, pero debe hacerse en forma gradual para minimizar el impacto en las finanzas públicas.

Por otro lado, es importante resaltar que la problemática financiera y operativa que sufre PEMEX tiene sus raíces en la falta de un objetivo de maximización de valor económico por parte de su órgano de gobierno.

La iniciativa del Presidente Calderón contempla la creación de comités de apoyo al Consejo de Administración de acuerdo a prácticas de clase mundial. Estos Comités contribuirían a alinear los objetivos y dar mayor flexibilidad financiera al Organismo estableciendo simultáneamente los correspondientes mecanismos de control y seguimiento.

En particular, un Comité de Inversiones y Estrategia, podría analizar el plan de negocios y el portafolio de inversiones, para dar un seguimiento estricto de las mismas y llevar a cabo una evaluación económica que posibilite una toma de decisiones más adecuada y enfocada a la creación de renta económica para el Estado Mexicano. Además, la participación del Consejo de Administración en este tipo de decisiones es considerada una práctica de clase mundial.

3. Transparencia y rendición de cuentas

En términos de transparencia y rendición de cuentas, a pesar de que en los últimos años PEMEX ha aumentado sustancialmente la cantidad de información financiera y operativa disponible al público en general, es necesario asegurar que todos los mexicanos tengamos los elementos para exigirle cuentas a PEMEX.

En este sentido, la propuesta del Ejecutivo fomenta la transparencia y rendición de cuentas de la empresa mediante la creación del Comité de Transparencia y Auditoría, y a través de la emisión de los Bonos Ciudadanos.

El Comité de Transparencia y Auditoría podría evaluar el desempeño financiero y operativo de la empresa; verificar la suficiencia de la información presentada y establecer las normas de su divulgación; realizar auditorías internas; y designar al auditor externo. Todo esto, con el objetivo de asegurar que las prácticas de divulgación de información hacia la sociedad sean las más claras y oportunas, para poder arrancar de raíz el serio problema de percepción de opacidad que todavía aqueja a nuestra empresa.

La posible emisión de bonos ciudadanos, además de ser una fuente de financiamiento adicional, reforzaría el vínculo entre los mexicanos y la empresa, ya que fomentaría un mayor interés de la ciudadanía en conocer y monitorear la situación financiera de PEMEX. Estos bonos podrían ser adquiridos por administradoras de fondos para el retiro, fondos de pensiones, sociedades de inversión y únicamente por ciudadanos mexicanos, fortaleciendo así a la economía nacional.

Conclusión

Quisiera ahora tomar un par de minutos para cerrar mi exposición.

PEMEX ha sido y es, una pieza fundamental en las finanzas públicas y piedra angular del desarrollo social y económico del país, de ahí la importancia de estas Iniciativas. Todos compartimos la urgencia de atender las demandas más apremiantes de los mexicanos, como son la educación, la salud, el combate a la pobreza, el financiamiento de la infraestructura, la preservación de la seguridad pública, y el fortalecimiento de las Entidades Federativas y de los Municipios.

En este sentido, no admite demora resolver el desafío de nuestra industria petrolera a fin de que garantice el suministro eficiente de energéticos en los próximos años y el aprovechamiento de nuestra riqueza petrolera, en particular, para aquellos que menos tienen.

El reto de los que trabajamos en PEMEX, es ser más eficientes y más eficaces en nuestro desempeño y obtener mejores resultados, para lo cual solicitamos las herramientas que se requieren para responder, con oportunidad y calidad, a esa exigencia.

El instrumental que requerimos permitiría alcanzar condiciones de competencia internacional y haría posible superar las importantes ineficiencias operativas que hoy padecemos.

Es necesario dotar a PEMEX de mayor flexibilidad en el ámbito presupuestario y de gestión, lo que se traducirá en que la empresa pueda hacer frente a los compromisos futuros de inversión, de deuda y de mejora operativa sin dejar de proveer recursos a los Estados y Municipios.

La misma trascendencia revisten las adecuaciones solicitadas a su régimen tributario, que permitan competir en las nuevas condiciones de la industria, y adaptarse a la naturaleza de los nuevos yacimientos que deberán explotarse en los próximos años.

Se trata, finalmente, de hacer que los mexicanos estemos plenamente orgullosos de la empresa que puede llegar a ser una de las más importantes del mundo. No sólo adentro. No sólo bajo nuestros estándares.

No.

Nos gustaría ver un PEMEX que pueda generar más fuentes de empleo sin ser criticada por su carga laboral. Un PEMEX tan fuerte que pueda salir a competir y ganar. Que los demás países hablen positivamente de ella.

Si no lo hacemos ya, si no aprovechamos las oportunidades que tenemos enfrente el día de hoy, vamos a terminar haciéndolo a la fuerza, cuando las condiciones ya no nos favorezcan.

Estoy convencido que la aprobación de las iniciativas del Ejecutivo Federal, con los cambios que esta Soberanía determine pertinentes, dotará a PEMEX de las herramientas necesarias para empezar a atender los desafíos, que en materia de hidrocarburos enfrenta nuestro país, y hacer frente a las necesidades impostergables que permitan fortalecer la economía de nuestra nación.

Una vez más, agradezco la invitación para participar en este importante ejercicio de la democracia mexicana.