

SITUACIÓN FINANCIERA Y PRESUPUESTAL DE PEMEX

*Lic. Francisco Suárez Dávila
Situación Financiera y Presupuestal de Petróleos Mexicanos: Vías para mejorarla"
Foro Debate Reforma Energética
Senado de la República
Martes 01 de Julio de 2008*

SEÑORAS Y SEÑORES SENADORES.
SEÑORAS Y SEÑORES INVITADOS.

Agradezco a la Junta de Coordinación Política y al Senador Labastida, la invitación para participar en este foro del Senado sobre la reforma energética. La profundidad, calidad y relevancia de las discusiones, lo enaltece. Una cordial felicitación.

En lo personal, me recuerda, con nostalgia, algunos de los debates que compartí con Legisladores aquí presentes y con quienes me unen lazos de amistad; juntos construimos algunos soportes de la actual reforma.

Es también muy grato compartir en esta tribuna, democráticamente, con el Secretario de Hacienda y, con antiguos y jóvenes amigos.

Las discusiones no pueden ser sólo técnicas, el petróleo está en las entrañas de la sociedad mexicana. Es inseparable de su historia, ningún tema como este ha hecho aflorar las diferentes visiones de país. De allí, su complejidad. Por ello, es un tema eminentemente político.

Voy a hacer algunas consideraciones generales, para después abordar algunos temas concretos, con algunas sugerencias, para concluir con reflexiones que ubican el tema de hoy en el panorama general de la Reforma.

Después de un intenso mes de foros, trataré de hacer observaciones puntuales, que puedan contribuir a la toma de decisiones, cuyo momento de la verdad se acerca.

I. CONSIDERACIONES.

Ofrecer vías para mejorar la situación financiera de PEMEX, es una parte toral de la reforma examinada. Es parte del problema y también de la solución. Es el colofón de los 2 foros anteriores: la renta y el régimen financiero. En ellos, se definieron diversos elementos de la litis del debate.

Cinco consideraciones generales:

1. Para algunos hay recursos suficientes para PEMEX, pero no hay adecuada capacidad de ejecución; para otros, lo contrario. Hay razón en ambas tesis. Ni hay suficientes recursos, ni hay capacidad de ejecución. Por ello, las soluciones tienen que darse a lo largo del tiempo que es el puente para conciliar estas diferencias.
2. Prevalece la cultura de la desconfianza. Su antídoto ha sido la cultura del exceso de controles con candados. Para el Gobierno Federal, PEMEX es una Institución mal administrada, capturada por intereses, dispendiosa, cuya caja hay que tener intervenida y su gestión penetrada por inquisidores. Para PEMEX, su Institución

está maniatada por reglas y burócratas que privilegian los equilibrios financieros sobre la producción. En la sociedad campea con recelo el fantasma de la privatización. En todo ello es evidente que “la mula no era arisca”... Pero la reforma más perfecta no funcionará si no hay cambio en la cultura de los diferentes actores. PEMEX debe avanzar hacia una cultura de eficiencia, productividad y transparencia, evitando privilegios excesivos. Las autoridades deben evitar ejercer controles extremos y dedicarse a establecer objetivos y definir políticas claras.

3. La reforma de PEMEX, sin duda, está ligada a una reforma fiscal, que permita al Estado liberarse de la dependencia petrolera, pero cuando se intenta la llamada “reforma fiscal profunda”, se queda irremediamente en aguas someras.
4. ¿Cuál es el ancla o eje del sistema? Últimamente, lo ha sido, el equilibrio de las finanzas hacendarias. En ausencia de suficientes recursos tributarios, PEMEX es la válvula de ajuste.

Hay otra ancla posible: asignar a PEMEX los suficientes recursos de inversión para que sea motor del desarrollo y genere plena seguridad energética, preservando la “gallina de los huevos de oro”. Si faltan recursos, es el Estado Mexicano el que debe ajustarse para generar más ingresos tributarios o racionalizar gastos, que buena falta hace.

5. En México, las reformas estructurales han fracasado y, aún, se han convertido en “destructurales”, cuando no han sido acompañadas por un conjunto adecuado de políticas. La reforma de PEMEX no requiere sólo reformas de leyes, requerirá cambios fundamentales en las políticas que lo trascienden, para resolver los serios problemas acumulados. Se ilustra esto, con la falta de geólogos, ingenieros, evaluadores de proyecto o un Instituto Mexicano del Petróleo dedicado a dar clases de inglés y seminarios.

El Gobierno del Presidente Fox dejó un área de desastre, cuya profundidad es evidente a medida que se avanza en el diagnóstico: máxima extracción de pozos, máxima succión de recursos financieros, máxima acumulación de deuda, máxima dilución de reservas, máxima dilapidación de fondos y, máxima depredación de capital humano. En dos años se ha avanzado, pero no es suficiente frente a la magnitud del desastre, por ello, la necesidad de nuevas reformas y nuevas políticas. El hecho de que la producción sólo alcance 2.8 MM de barriles diarios, cuando apenas en octubre se pronosticó 3.2 MM, ilustra lo dramático de la situación.

II. TEMAS FUNDAMENTALES Y SUGERENCIAS.

Dentro de los temas, objetos de este foro, trataré de seguir un método de crítica constructiva, desdoblado en análisis crítico y recomendaciones constructivas en 10 puntos específicos.

1. Transparencia Financiera indispensable: informes al Congreso.

El diagnóstico presentado para la reforma fue singularmente débil y opaco en la parte financiera. No explicó una parte importante: los \$400,000 millones de pesos que aparecen en el activo de PEMEX como recurso de caja. Ello ha dado lugar a

argumentos en el debate de que hay amplios recursos disponibles para que PEMEX pueda hacer todo. ¡En el pecado, el Gobierno, llevó la penitencia!

No se ha explicado que esos recursos están en un opaco “Master Trust” y un fideicomiso en Estados Unidos. Parte, aparentemente, está vinculado con el pago de Pidiregas; otra parte, en la contabilidad creativa para que el Gobierno pueda presentar finanzas públicas en equilibrio. Se requiere explicar este galimatías con transparencia.

No deja de sorprender que la mejor información pública y periódica se haya dado a los mercados internacionales y la Comisión de Valores de EU -la SEC-. Por ello, es tiempo que se establezca la obligación, en las iniciativas, de rendir informes trimestrales y anuales al Congreso de la Unión, como se hace con las finanzas públicas.

2. Mala situación financiera de PEMEX, que se presenta como buena.

A pesar de avances indudables, hay que partir de la base que el fundamento de esta reforma es que la situación financiera y presupuestal de PEMEX es deficiente, y se ha defendido con verdades a medias.

PEMEX ha estado en quiebra técnica, aunque sea “apenitas”. Las cifras manejadas ante la SEC, muestran un PEMEX, con activos ligeramente superados por los pasivos, principalmente la deuda y la contingencia laboral. En México se muestra ligero equilibrio.

La carga tributaria ha disminuido hacia niveles internacionales, pero es alta, sería más alta si se deduce el apoyo favorable del subsidio-acreditación del IEPS negativo; pero no alcanza para sustentar sanamente una inversión. Por ello, se ha requerido un excesivo endeudamiento por Pidiregas por \$60,000 millones de dólares.

El Presupuesto ha aumentado y, se dice, es holgado, más aún frente a la supuesta ineficiencia dilapidadora de PEMEX. El aumento, en términos reales, se sustenta en el índice de inflación general, pero esconde que la canasta de insumos de PEMEX ha aumentado brutalmente. Pero ese presupuesto alto es, en parte, virtual o contable, por los recursos congelados por la necesidad de mantener un balance financiero superavitario.

Se ha dicho que el presupuesto de inversión también está bien. Cuantitativamente puede ser, pero los \$200,000 millones están financiados en ¼ parte con recursos fiscales y ¾ con Pidiregas. No es un financiamiento sano.

Finalmente, las ventajas de reducción de la carga tributaria, en realidad, son equivalentes al monto necesario para cubrir el superávit financiero o primario.

3. Simplificar el Régimen Fiscal.

Es cierto, que ha disminuido la carga fiscal, particularmente con las reformas del 2005 y 2007. La principal medida fue la disminución del derecho ordinario del 79 al 71% y operar sobre base neta con deducciones, pero ello se dará gradualmente hasta el 2012, cuando sí se alcanza el promedio internacional. Pero la evolución de la arquitectura fiscal de PEMEX se asemeja a la construcción de una fachada

“churrigueresca”. La palabra que más la describe es complejidad. Se contemplan en total 8 derechos: el ordinario, el extraordinario, el único para pozos maduros -que ya no va a ser único, porque se propone agregar el de Chicontepec- y aguas profundas, el del fondo de investigación de ciencia y tecnología y, 2 fondos de fiscalización petrolera.

En realidad está claro que hay una gran experiencia internacional que, ante situaciones geológicas tan diversas y costos tan diferentes, reconoce la necesidad de un tratamiento diferenciado. Por ello, parece recomendable aceptar los nuevos derechos propuestos diferenciados en aguas profundas y Chicontepec que benefician a PEMEX y son en realidad un estímulo fiscal, aunque, en la práctica, no reducen la carga tributaria.

Sería conveniente hacer un esfuerzo de simplificación. Por ejemplo, el derecho ordinario con una tasa básica y 3 ó 4 escalones diferenciados. Pero el que debe eliminarse es la propuesta “kafkiana” de establecer un derecho para el Sistema de Administración Tributaria “para la fiscalización de las contribuciones de los nuevos campos que requieren más conocimientos”. Este es un poema a la desconfianza y no parece que Hacienda, después de sustraer 70% de los ingresos de PEMEX, todavía requiera un 0.03%!

PEMEX debe reforzar su contabilidad de costos por producto y por pozo, y transparentarlos, pero ello no debe ser excusa para que 3 ó 4 instancias reguladoras repitan un pesado aparato inquisitorial. Eventualmente, podrían eliminarse los topes de costo. Podría también considerarse apresurar los ritmos de reducción de la carga tributaria etiquetados a la inversión.

4. Asumir parte de la deuda de PEMEX.

PEMEX, como ya vimos, tiene una mala carátula: los pasivos exceden los activos, tiene un claro sobreendeudamiento, básicamente por Pidiregas caros. Todo es en realidad deuda soberana. El Gobierno, en cambio, tiene una de las deudas externas más bajas de la OECD y países emergentes, es deuda barata y, además, ha prepagado deuda externa. Es “candil de la calle, oscuridad de la casa”. En consecuencia, el Gobierno podría considerar asumir parte de la deuda de PEMEX y, si tiene ansias y posibilidad de prepagar, puede hacerlo con deuda de PEMEX. Ello daría más margen para la inversión sana

5. Agregar a los 3 fondos de estabilización un Fondo de Ahorro e Inversión.

Existen 3 fondos de estabilización para PEMEX, Gobierno Federal y los Estados. Estos, por cierto, podrían manejarse con mayor transparencia en monto y aplicación. Es un fin correcto estabilizar los ingresos fiscales en épocas de volatilidad, pero considero que es más importante crear un Fondo de Inversión como el noruego, que transforme los recursos excedentes del petróleo en un patrimonio de activos para generaciones futuras.

Es un momento oportuno para hacerlo, estos fondos, como informó el Subsecretario Werner, están ya copados. El precio tan elevado del petróleo, sobre el precio contable del presupuesto, permitiría crear este Fondo de Inversión.

6. Creación de un Fondo soberano.

Otros países con altos niveles de reservas internacionales han creado, con parte de ellas, un Fondo Soberano para hacer inversiones altamente rentables de interés nacional. Crear un Fondo es una opción que podría considerarse y sería también una fuente para proyectos energéticos de interés nacional. Los fondos mencionados podrían consolidarse.

7. Inversión de Recursos del Sistema de Ahorro para el Retiro.

El ahorro de los trabajadores mexicanos en las Afores y Siefores puede invertirse en proyectos específicos calificados como rentables en el sector energético y, desde luego, en los nuevos bonos ciudadanos.

8. Autonomía Presupuestal Real.

La autonomía presupuestal es un importante objetivo de la reforma de PEMEX. El presupuesto resultaba severamente afectado por la calendarización determinada por la Secretaría de Hacienda y continuas adecuaciones a lo largo del año. Esto se corrige en la nueva legislación.

Es cierto, el Presupuesto de PEMEX ha venido aumentando, pero se le exige, como señalé, un superávit financiero que lo limita. La desconfianza impide que la CFE le pague adeudos por combustóleo hasta fin de año. La autonomía presupuestal consagrada en la Ley de darle paulatinamente el control de los excedentes a lo largo de 5 años es irrisoria.

La nueva arquitectura de instituciones propuesta, con la creación del Consejo del Petróleo y las reformas a la Comisión Reguladora de Energía, contienen nuevas formas de intervención excesivas en materia de operación de PEMEX. Si no se definen bien las actuales funciones que cada quien debe ejercer, se corre el riesgo de traspasar las funciones de Hacienda a SENER, CRE y Comisión de Petróleo, y nulificar la autonomía de PEMEX. Puede ser ir de “Guatemala a guatepeor”.

La solución debe ser: sacar a PEMEX del Presupuesto General, como sucede con todas las empresas públicas de países avanzados sin, desde luego, balancear este derecho con los controles adecuados.

9. Una clara presentación de usos y fuentes de fondos.

¿Los recursos de PEMEX son suficientes o insuficientes en relación a qué necesidades? El debate se ha complicado, porque no se ha hecho una sencilla tabla de presentación de usos y fuentes de fondos; por una parte, las propuestas planteadas con su costo, por ejemplo, las nuevas refinerías, ductos, almacenaje, perforación en tierra, aguas someras, aguas profundas y mantenimiento; por la otra, los recursos financieros disponibles que también podrían clasificarse en probados, probables y posibles... ¡y también los ilusorios!

10. PEMEX y el Desarrollo Industrial del País.

Un propósito de la reforma debe ser impulsar cabalmente a PEMEX como motor del crecimiento y del desarrollo del país. Un programa estratégico de PEMEX y del sector energético de mediano plazo puede ser un componente fundamental de un plan de desarrollo industrial y regional. No basta un plan de negocios. De lo contrario, los recursos generados por PEMEX sirven para nutrir compras de insumos

importados y contratos a empresas extranjeras. Además de la tibia referencia en la ley para optar en igualdad de condiciones, por utilizar bienes de procedencia nacional, debe pensarse en mecanismos específicos para apoyar a los proveedores nacionales; por ejemplo, en la banca de desarrollo.

Este propósito requiere, no sólo de leyes, sino de políticas modernizadoras al interior de PEMEX y políticas de alcance nacional que le den apoyo en un horizonte de mediano plazo, por ejemplo, ingenieros y geólogos.

III REFLEXIONES FINALES.

Me parece que después del intenso trabajo realizado por el Congreso, inclusive en este ejemplar foro de análisis, debate y propuesta, está en el interés superior del país que salga una reforma energética, aunque sea modesta y perfectible.

Es evidente que en las condiciones políticas actuales, sin mayoría de ningún partido, no puede lograrse una reforma definitiva que refleje una sola visión. Cualquier reforma que refleje un consenso será necesariamente gradual, evolutiva –“Light-“. Lo importante es que sea parte de un proceso programado con un fin definido. Lo perfecto es enemigo de lo oportuno o la frase realista aplicada por el Secretario de Hacienda a la Reforma Fiscal: *“lo posible, frente a lo deseable”*.

En este sentido, me parece que han surgido importantes consensos que, la polvareda levantada en los medios y en el debate polarizado, ocultan y vale la pena precisar!

Hay que diferenciar los componentes de la reforma, según su grado de complejidad política; aprobarla o rechazarla en bloque es simplemente una actitud amañada.

A la luz de esta metodología, hay lo que sí parece negociable.

1º No creo que nadie dispute que debe fortalecerse a PEMEX como empresa del Estado. Dirigir esta pregunta, de buena fe, en cualquier encuesta o consulta, si está bien formulada, tendría respuesta abrumadoramente positiva.

Esto significa que hay acuerdo sobre el binomio de darle autonomía de gestión a PEMEX y, fortalecer su rendición de cuentas y transparencia, que son inseparables. En consecuencia, hay bases de consenso sobre una parte importante de la Reforma, particularmente sobre aspectos de la Ley Orgánica de PEMEX. Sobre esta parte, nadie puede argumentar que hay privatización o inconstitucionalidad.

Como el Diablo está en los detalles, sí habría que hacer ajustes en algunos aspectos.

2º La idea de los bonos ciudadanos es buena. Puede haber bonos generales o bonos vinculados con proyectos.

3º Considerar algunas nuevas propuestas, como la creación del Fondo de Ahorro-Inversión.

Lo que no:

4º No parece políticamente viable, ni esencial a la reforma, el esquema tal como está propuesto de refinerías maquiladoras, ni el esquema privado de ductos y almacenaje. Podrían explorarse otros esquemas operativos para que esto se haga por y para PEMEX, con modalidades que garanticen eficiencia.

Lo que es complejo y controvertido, pero que sí es muy importante:

5º Una empresa pública moderna debe tener flexibilidad para apoyarse en el corto plazo en otras empresas que tienen la tecnología y la capacidad de ejecución. Debe, en consecuencia, encontrarse una fórmula satisfactoria para los contratos “incentivados”. También una fórmula que permita las Alianzas Estratégicas. PEMEX, como empresa pública, no puede estar a la zaga de países que tienen un incuestionable nacionalismo, pero sin trabas para operar, como China, Cuba o Vietnam, cuyas empresas practican alianzas y contratos.

Concluyo. Considero que en aquello en donde ya existe consenso hay bases suficientes para construir una reforma de PEMEX suficiente y valiosa. De los debates, incluidos los de este foro, parecería que el Congreso tiene elementos importantes para introducir importantes modificaciones en la iniciativa inicial o proponer otra. Es la lógica del proceso legislativo democrático. Aprobar una reforma con estas modalidades representa un avance acorde con los intereses superiores del país. Tendrá, sin duda, limitaciones. Habrá gran campo para extenderla, en el futuro, a otros campos imprescindibles de la reforma energética, como fuentes alternativas, pero tendrá que “hacerse camino al andar”.

Pero, no hacer nada, la parálisis o, peor aún, el sabotaje, dado lo dramático de la situación de PEMEX, representaría una acción tan irresponsable, que sería casi criminal por el alto costo que representa para el país. El juicio histórico sería muy negativo.

Estoy seguro que este Congreso, que ha discutido y analizado esta iniciativa en forma plural, como quizá ninguna otra, que ha pulsado las voces muy válidas de los diferentes sectores de la sociedad que la modifican y que también identifica motivaciones que no tienen nada que ver son el proceso democrático e institucional del país, tiene la plena legitimidad para aprobar una reforma, no apresurada, sí negociada y consensada, que permita al país avanzar en medio de complejos retos internos y una amenazadora crisis mundial de proporciones mayúsculas, en que la unidad de los mexicanos será fundamental.