

¿FALTA FINANCIAMIENTO NACIONAL AL PETROLEO?

David Ibarra
Junio de 2008
Conferencia:
Debate universitario sobre
Reforma Energética

Tres son los problemas centrales que entorpecen el desenvolvimiento de PEMEX. Uno, es la ausencia de una estrategia energética de largo plazo, como parte ineludible de las políticas de desarrollo y de seguridad nacionales. Aquí no cabe pasar por alto que el petróleo y la disponibilidad de otros energéticos, constituyen la principal ventaja comparativa del país en su inserción comercial y productiva con los mercados internacionales y, a la vez, el eje de la seguridad económica nacional.

Hay aquí una falla programática innegable. En íntima relación con lo anterior, se encuentra la descoordinación de políticas en el sector energético y, en particular, entre las dos empresas más importantes del sector público: Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad. En esta última materia, no sólo es que se ha dado preferencia a la cogeneración con el sector privado y retrasado los proyectos con el sector petrolero. Aún más importante sería el abaratamiento potencial de los precios de la energía derivados de la asociación de las refinerías con las plantas de generación eléctrica sobre todo cuando se planean en nuevas instalaciones. Así podrían reducirse sensiblemente costos y precios de los energéticos a la industria, tanto como atemperar las enormes importaciones de gas y gasolinas.

El tercer problema, el más de fondo --del que se han derivado muchas dificultades--, se refiere a la exacción indiscriminada de los ingresos petroleros

para sanear desequilibrios crónicos en las finanzas públicas. Las presiones ascendentes del gasto público se han satisfecho poco con impuestos y mucho con las rentas petroleras. Esa transferencia de recursos se ha llevado al extremo de hacer casi desaparecer el patrimonio contable de PEMEX, comprimir más de lo razonable su gasto, debilitar su personal técnico y sus capacidades de concebir, diseñar y administrar proyectos de formación de capital. Brasil, por ejemplo, gasta más de diez veces el presupuesto del Instituto Mexicano del Petróleo en investigación y desarrollo de sus recursos petroleros.

En 1995 el patrimonio consolidado de PEMEX ascendía a 83 miles de millones de pesos de 1993 para casi desaparecer en 2006. Como resultado, el endeudamiento se dispara casi diez veces y la inversión, con ser escasa, descansa en 89% en el costoso endeudamiento de Pidiregas.

La situación anterior se explica en función de las transferencias al fisco que exceden al total de las utilidades antes de impuestos hasta poner a PEMEX en números rojos. En el periodo 1995 a 2006, por esa vía, se transfirieron más de 3 millones de millones de pesos, esto es, más del 8% del producto interno bruto en promedio anual. Se trata de cifras que casi duplican el aporte al Impuesto sobre la Renta de todas las empresas y personas del país (4.5% del propio producto por año). La situación descrita persiste: en el primer cuatrimestre de 2008, PEMEX cubrió al fisco el 92% de sus ingresos brutos. En consecuencia, la inversión petrolera ha sido crónicamente insuficiente y se financia en cerca del 90% con endeudamiento, principalmente de Pidiregas.

La absorción masiva de las rentas petroleras, ha dejado a PEMEX en la imposibilidad de gastar apropiadamente en la localización y el desarrollo de campos petroleros, en la reconstitución razonable de reservas, en nuevas

refinerías o en impulsar a la petroquímica. Así se procura una economía de impuestos anormalmente bajos, en vez de una economía de energéticos comparativamente baratos, proceso que afortunada o desafortunadamente ya ha dejado de ser sostenible hasta tornarse crítico.

Hay, sin embargo, mejoras asequibles en el manejo de recursos públicos y márgenes suficientes de maniobra para recapitalizar a PEMEX durante el tiempo de transición que tome la recuperación de sus capacidades productivas. En 2008, Hacienda y el Congreso fijaron en 15 mil millones de dólares el superávit primario de PEMEX, esto es, ingresos que no le está permitido gastar y que equivalen a la inversión en dos refinerías de 400 mil barriles diarios. A su vez, el Banco de México esteriliza ingresos de divisas que ya respaldan una acumulación de reservas ociosas mayor a los 90 mil millones de dólares. Ciertamente, así se reducen riesgos inflacionarios y se financia al tesoro norteamericano, mientras poco se cuida la inversión petrolera.

Los desequilibrios de pagos entre países, la abundancia de dólares y el alza en los precios de las materias primas, han llevado a incrementos en las reservas internacionales de numerosos países en desarrollo. Muchos países han formado “fondos soberanos”, segregados de sus reservas en divisas, que destinan a respaldar la formación interna de capital, la industrialización o la inversión internacional. Hoy en día, más de veinte naciones --incluidas casi todas las petroleras-- cuentan con esos fondos con recursos cercanos a los 4 millones de millones de dólares. México, en éste, como en otros temas de las políticas económicas, se encuentra rezagado.

Asimismo, el manejo cuidadoso de las reservas de divisas podría haber generado ganancias considerables de capital o evitado pérdidas por las sucesivas

devaluaciones del dólar. Valga un simple ejercicio numérico, si el total acumulado de reservas a fines de 2001, 44.8 miles de millones de dólares, se hubiese invertido en euros, hoy se dispondría de 22 miles de millones de dólares adicionales al revaluarse la moneda europea.

Los excedentes petroleros podrían constituir otra enorme fuente de financiamiento a la formación de capital de PEMEX. Si los aumentos de precios de la mezcla mexicana de este año se sostuvieran como mínimo en 100 dólares por barril, el país recibiría 30-35 mil millones de dólares por encima de la estimación presupuestal (a 49 dólares por barril). Del mismo modo, los 57 miles de millones de pesos acumulados en el Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros hasta diciembre pasado, bien podrían desviarse a la inversión petrolera, dada la reducida probabilidad de que los precios internacionales del crudo se abatan por debajo de la referida cotización del Congreso de la Unión.

Desde hace tiempo, la deuda pública se ha manejado con el criterio de reducir los empréstitos externos y suplirlos con internos. Así, la deuda interna neta del sector público se ha multiplicado 116 veces y la externa ha caído casi 40% entre 1995 y 2007. Dados los diferenciales entre las tasas internas y externas de interés, tal proceder incrementa los costos del servicio alrededor de 1500 millones de dólares anuales, esto es, se desaprovechan las bajas tasas de interés en el exterior, mientras, paradójicamente se acumulan reservas de divisas y se revalúa el peso.

Entre 1996 y 2006 el déficit presupuestal promedio ha sido bastante reducido (0.7% del producto), situación que justificaría contratar empréstitos dentro de la más rigurosa ortodoxia presupuestaria con fines de formación de capital de PEMEX. A corto plazo, bien podría pensarse en acrecentar

prudentemente los créditos para permitir a PEMEX el remozamiento de sus instalaciones y capacidades productivas o compensar el pesado endeudamiento que ha debido contraer para transferir recursos al fisco. Aquí vale advertir que la inversión pública ha caído demasiado en las últimas décadas del 30%-40% de la formación total de capital del país, a sólo el 4%, inhibiendo por falta de complementariedades a la propia inversión privada por falta de complementariedades.

Aún en el ámbito más restringido de la administración de la tesorería hacendaria hay sustanciales ahorros potenciales en los costos financieros. Se fuerza a PEMEX a cubrir el grueso de su inversión mediante Pidiregas. Incuestionablemente esa es una manera opaca y costosa de financiamiento. En sus inicios, los Pidiregas se diseñaron con la finalidad de flexibilizar los controles de gasto y endeudamiento convenidos con los organismos financieros internacionales, propósito que carece de sentido hoy en día. Un cálculo simplista, situaría el costo de cada punto diferencial -entre la tasa de interés de los préstamos internacionales sus costos por Hacienda y la más alta pagada por PEMEX-- en 500 millones de dólares anuales, considerando un nivel de endeudamiento neto de 50 mil millones por la vía de los Pidiregas.

No se agotan ahí las posibilidades de resolver el ficticio estrangulamiento financiero de PEMEX. La más obvia consistiría en implantar una moderada reforma progresiva basada en la capacidad de tributar de empresas y personas de mayor ingreso o crear algún gravamen recaudatorio, como el impuesto a las transacciones financieras. En todo caso, una de esas vertientes tendrán que seguirse, más o menos a corto plazo, ante la declinación inevitable -sea por baja en la extracción o alza en los costos-- de los ingresos petroleros transferibles al fisco.

Los cambios sugeridos aquí en las prelacones fiscales, exigirían algunos ajustes en los ordenamientos jurídicos, de alcances modestos, menos controversiales a los de la reciente iniciativa de reforma energética. Además, llevarían a escrutinio público erogaciones insostenibles, como el subsidio a las gasolinas estimado en 170 mil millones de pesos a lo largo de 2008.

En suma, el imperativo de privatizar parcialmente a PEMEX a fin de allegarse recursos carece de sustentos técnicos sólidos. Aun con la misma tributación excepcionalmente baja, el mejor manejo de los fondos disponibles, permitirían holgadamente satisfacer los requerimientos de capital de PEMEX durante el tiempo que tome la recuperación de sus capacidades productivas.