

Petróleo y finanzas públicas en México

Benjamín García Páez*

Durante cierto tiempo las autoridades financieras del país habían sostenido que la evolución del precio internacional del petróleo y el balance financiero del sector público mexicano no parecían tener correlación de ningún tipo, es decir, que una cotización alta del petróleo no era garantía de fortaleza para las finanzas públicas de México y que un precio bajo no era necesariamente un factor causal de dificultades fiscales.

La reciente caída de las cotizaciones internacionales de la mezcla del crudo mexicano con respecto a sus máximos históricos (un promedio de 60.15 USD en abril 2006, a 43 USD por barril en enero 2007), sin embargo, obligó al gobierno a apreciar en su justa dimensión la holgura presupuestal que han brindado los ingresos petroleros en las últimas tres décadas para que el gasto fluya y el déficit público se mantenga bajo control.¹

Aunque temporalmente se hayan disipado los riesgos de un colapso en el nivel de ingresos petroleros, el elemento positivo de las fluctuaciones últimas del precio del petróleo es que se ha reanimado el debate no sólo sobre las consecuencias económicas que pudiera provocar la profundización de la caída de los precios internacionales, sino como lograr que la economía mexicana deje de depender de las circunstancias de mercado de una materia prima.

La preocupación es legítima pues la ausencia prolongada de decisiones en materia energética y el *déjà vu* que vivimos con la nueva administración pública federal, eventualmente se expresarán en una crisis económica y social de proporciones impredecibles pues las finanzas públicas no pasarían la prueba de sostenibilidad fiscal en el largo plazo. Ese riesgo tiene sustento real e historia: el petróleo es una *commodity* cuyo precio fluctúa de manera incierta en el mercado internacional, mientras que las finanzas públicas se encuentran petrolizadas, las reservas probadas de hidrocarburos remanentes se agotan a una tasa acelerada,² los costos de producción se incrementan, los

* Profesor de la División de Estudios de Posgrado, Facultad de Economía, UNAM.

¹ Inclusive para postergar la necesidad de una reforma fiscal y hacendaria.

² Principalmente del megayacimiento, Cantarell, el cual contribuye aproximadamente con 6 de cada 10 barriles que México produce. De acuerdo a *Petroleum Review* (June 2006) la caída global 2005/2004 de la producción en México fue de -3.33%.

pasivos crecen a una tasa superior a la de los activos,³ el consumo energético depende fundamentalmente de combustibles fósiles, y las expectativas privadas de inversión se forman en base de los ingresos fiscales y de divisas por actividad petrolera.

A fin de tener un orden de magnitud de las implicaciones financieras considérese que por cada dólar que descendiera el precio del barril de la mezcla mexicana con respecto a su promedio 2006 (53.10 MMUSD), o a la premisa presupuestal 2007 (42.80 MMUSD), se deja de ingresar 620.5 millones de dólares anuales, asumiendo una plataforma de exportación de 1.7 MMBD en el presente año. Lo anterior impacta en forma altamente negativa en una economía como la nuestra que no produce los niveles de divisas necesarios para financiar las inversiones y los bienes de consumo que se requieren importar.

El aspecto más preocupante, sin embargo, es que no obstante la certeza de que los recursos de hidrocarburos se agotarán en un horizonte temporal relativamente corto (menos de 10 años), el gobierno federal no instrumenta las medidas necesarias para administrar el problema energético que prácticamente nos alcanzó.⁴

Dentro de los pendientes de la agenda energética destaca el imperativo de definir el modelo de empresa petrolera que el país requiere ahora, después de desperdiciar una oportunidad de crecimiento más persistiendo por tres décadas en un estrategia de crecimiento que desvirtuó la misión de Petróleos mexicanos al convertirla en el elemento principal del financiamiento del gasto público, en vez de preservar su papel como el instrumento del Estado para administrar los hidrocarburos y contribuir al desarrollo del país mediante el suministro eficiente de combustibles a los precios competitivos que México requiere.

Hasta ahora se perpetúa la misma inanición que desvió los recursos que representaban la contribución de Pemex al desarrollo nacional para destinarlos a superar crisis financieras y apoyar medidas macroeconómicas que no se tradujeron en el bienestar social. La subordinación de la expansión del sector hidrocarburos al cumplimiento de metas macroeconómicas, primero por el

³ De acuerdo con los resultados contables de Pemex, los pasivos se clasifican en tres rubros: largo plazo, corto plazo y los laborales. En tanto que los activos más importantes son los activos fijos.

⁴ La responsabilidad de quienes ejercen el gobierno se magnifica toda vez que las reservas petroleras pertenecen a la nación no a Pemex. Por tanto, una disminución de las mismas implica una pérdida del valor del patrimonio del país.

oneroso servicio de la deuda y después por la inexistencia de la reforma fiscal que hizo depender notablemente a las finanzas públicas en los recursos petroleros, han convertido a Pemex en una industria débil, inadecuada, con tecnología obsoleta y sin las habilidades especializadas que distinguen a la industria petrolera moderna.

En virtud de lo anterior, un elemento indicativo de cambios reales en la estrategia económica del país, tendría que ser la implementación de medidas para la superación inmediata de los problemas operativos y financieros que enfrenta Pemex pues ello no sólo permitiría su viabilidad como empresa petrolera mediante el robustecimiento de sus reservas probadas técnicas, sino porque también fortalecería la competitividad global de la economía mexicana y proporcionaría mayores márgenes de tiempo para la garantizar la seguridad energética del país.

Durante más de dos décadas se han invertido en la industria petrolera montos inferiores a los requeridos para cumplir plenamente con la reconstitución de las reservas, el suministro de refinados, gas natural y petroquímicos.

La declinación de las reservas probadas pudiera atemperarse en el mediano plazo si se mantiene un programa robusto de inversiones en materia de exploración y desarrollo del territorio nacional y aguas internacionales, pero ello supone una manera distinta de hacer las cosas en materia económica en el país.

La paraestatal está prácticamente en quiebra técnica (su patrimonio representa sólo 3.4% de su activo) y necesita ser administrada como empresa pública no como una oficina de recaudación fiscal. Por tanto, los nuevos proyectos de inversión no deben ser más sufragados con mecanismos tradicionales como deuda sino principalmente con recursos propios y, preferentemente, estos deberían provenir de un nuevo régimen fiscal en Pemex que solucione los problemas de fondo de Petróleos Mexicanos.⁵

Por ejemplo, modificaciones cosméticas a la Ley Federal de Derechos como la registrada en Octubre 20, 2005, para reducir 23 000 MMP la carga fiscal en 2006, pero con discrecionalidad en la asignación por parte de SHCP; constituyen precisamente un ejemplo del catálogo de medidas insuficientes asumidas en el pasado y que inescapablemente llevarían a convertir en

⁵ Las leyes de ingresos aprobadas anualmente cada año están diseñadas para imponer a Pemex una carga fiscal de al menos 60%. Si en lugar de una tasa impositiva de ese tamaño se redujera en 10%, Pemex pudiera retener montos substanciales cada año.

chatarra a la industria petrolera nacional para entregarla a particulares que poco aportarían a las finanzas públicas

El nuevo régimen fiscal que requiere Pemex tiene que apoyarse en una reforma hacendaría que permita encontrar fuentes alternas para financiar gasto público.⁶ Pemex no puede seguir endeudándose para continuar cubriendo el saqueo sistemático que constituye la cobertura del gasto corriente del gobierno federal y local o para continuar financiando las sobrecargas que en materia de subsidios, donaciones y donativos, los presidentes le imponen.

El punto de toque es como optimizar la conversión de un recurso de suyo no renovable, en recursos reproducibles. Esto implica desde luego la definición de una tasa optima de extracción que permita la generación de ingresos que a su vez financien las inversiones para tres propósitos: aumentar las reservas de hidrocarburos; el desarrollo de fuentes energéticas alternativas con viabilidad de largo plazo; la maximización del crecimiento económico y bienestar de la población mexicana a través del uso de excedentes petroleros para objetivos sociales.

El fundamentalismo de mercado proclamado hasta hoy por las autoridades competentes tanto a nivel central como sectorial, no constituye la solución de la intrincada problemática que enfrenta Pemex.

La naturaleza misma de los problemas que encara la industria petrolera lo invalidaría, pues se requieren acciones estatales vigorosas para: reponer el patrimonio de Pemex; necesidad de un autentico régimen fiscal; remoción de las restricciones presupuestarias, normativas y de capacidad de ejecución que le impiden a Pemex cumplir con sus responsabilidades en materia de energía; que la deuda en que hicieron incurrir a Pemex para financiar el gasto público sea asumida por la SHCP; formulación de planes y proyectos para incrementar reservas mediante exploración en aguas profundas y rehabilitación de campos maduros o abandonados; ampliación del sistema nacional de refinación; coordinación de las necesidades de gas de la industria eléctrica y las capacidades de Pemex para explorar y explotar ese combustible; vincular la dinámica operativa de Pemex con el desarrollo regional; impulsar proyectos para la rehabilitación, transformación e inversión en los complejos

⁶ A fin de que se frene el deterioro patrimonial, es necesario que Pemex use una proporción más alta de los recursos que generan en el financiamiento de sus inversiones y por ello se requiere un cambio en el régimen fiscal de Pemex, pero ello constituiría una pérdida neta de recursos por parte del gobierno federal.

petroquímicos; inducir el descenso de los costos operativos, directos e indirectos; e impulsar la investigación y desarrollo tecnológicos en el sector de los hidrocarburos.

Si no se modifica el régimen fiscal, se recapitaliza, reestructura su deuda –por cierto impagable, dado el esquema financiero con que se opera–, renueva su tecnología, actualizan sus pasivos laborales y se le otorga autonomía de gestión, operativa y financiera, la paraestatal servirá cada día menos al desarrollo del país ■