

Renta petrolera para la estabilidad económica



Por: Sergio B. Osorio

La extracción de petróleo en México ha generado rentas gigantescas para las finanzas públicas, sin embargo, solo ha podido utilizarlas para la expansión del gasto público. No se ha considerado que la riqueza natural de la que provienen es también propiedad de las generaciones futuras y que su inversión financiera pudiera tener mayor estabilidad y beneficio. Por el contrario, su gran magnitud, ha alimentado la ineficiencia recaudatoria de todos los órdenes de gobierno. La riqueza petrolera aún es considerable y el Estado seguirá percibiendo grandes ingresos, más allá de la tendencia mundial hacia fuentes renovables de energía. Por ello, es indispensable replantear la explotación de los hidrocarburos y construir instituciones cuyo fundamento sea el aprovechamiento racional del recurso, el cuidado al medio ambiente y la inversión transgeneracional de sus rentas.

Hacia finales de los años setenta, del siglo pasado, México inició una nueva fase expansiva en la extracción de hidrocarburos, esta vez en los fondos marinos del Golfo de México, frente a las costas de Campeche y Tabasco. La aparición de Cantarell (1971), tercer yacimiento más grande del mundo, permitió elevar la extracción de petróleo crudo de 537 mil barriles por día, en 1979, a 3.825 millones en 2004. Los precios, en aquellos años, promediaron 20 dólares el barril, pero el colosal volumen extraído aportó a la hacienda pública un ingreso contingente extraordinario, superior a los 400 mil millones de pesos anuales; de tal modo que logró aportar el 35 % de los ingresos presupuestales del gobierno.

La bonanza petrolera, sin embargo, estuvo acompañada por inflación de dos dígitos, devaluaciones del peso y crisis económicas recurrentes; la deuda externa se quintuplicó, el salario real se desplomó y las condiciones sociales empeoraron. Esa evolución debió conducir a desconectar prudentemente los ingresos petroleros de los ingresos regulares.

A partir de 2005 inicia la declinación de los yacimientos de la Sonda de Campeche. La falta de inversión para exploración y mantenimiento llevó a sobreexplotar los recursos y reducir aceleradamente la extracción y las reservas. 2021, cerró con una extracción de 1.7 millones de barriles/día y reservas probadas por 8 mil millones de barriles: para 9 años al ritmo de extracción actual (CNH).

De acuerdo con la experiencia internacional, el uso de las rentas derivadas de materias primas ha seguido, al menos, tres caminos: a) apoyar los procesos de industrialización, b) alimentar el gasto corriente, c) como ahorro e inversión a largo plazo.

Podría decirse que en México la explotación de los hidrocarburos recorrió el primer camino con buenos resultados hasta los años ochenta: la industrialización avanzó de manera importante gracias a precios bajos de combustibles y a una oferta creciente de insumos petroquímicos para más de 60 ramas industriales. Posteriormente, hacía finales de los años 90, se rompieron las cadenas industriales antes creadas y comenzó a producirse una gran dependencia de suministros y combustibles del extranjero (Texas). Desde entonces, la obtención masiva de ingresos para alimentar el presupuesto federal ha sido la única prioridad de la política petrolera.

Paralelamente, otros países, crearon instrumentos para acumular y usar financieramente los ingresos provenientes de materias primas. Surgieron fondos soberanos de inversión (SWFI) en Kuwait, Noruega, Zimbabue, Rusia, etc.¹ Muchos de los casos ocurrieron en países pequeños poblacionalmente, el más espectacular ha sido Noruega², con una sociedad muy integrada y un sistema político maduro que facilitaron, en su momento, articular una política para separar, acumular, regular y transparentar sus ingresos petroleros.

En México, el debate sobre el uso de las rentas petroleras ha sido una constante, porque las evidencias³ sobre la vulnerabilidad que introducen a la estructura fiscal está a la vista, pero hasta ahora no se ha querido avanzar hacia una reforma fiscal que permitiera considerar a los ingresos petroleros como lo que son: recursos contingentes sujetos a cambios repentinos y agotamiento paulatino.

Con cifras a 2019 (para separar los efectos de la pandemia COVID-19) México tiene una de las recaudaciones más bajas del mundo, como proporción del PIB: 17 %. El promedio de la OCDE es 33 %. Algunas de sus causas son: la extrema concentración de la recaudación: los municipios aportan el 0.9 %, los estados 3.9 % y la federación 80.7 %, el resto está en los

¹ Actualmente hay 143 fondos soberanos de inversión en el mundo

² De manera simultánea a Cantarell se descubrieron hidrocarburos en aguas de Noruega (Ekofisk), con reservas menores a las mexicanas, pero ese país creó un instrumento financiero (1996) que hoy es el fondo soberano de inversiones más grande del mundo: Norway Government Pension Fund (GPF) que acumula 1.2 trillones de dólares y activos en 9,300 empresas de 70 países (abril 2022).

R. El Mallakh, Øystein Noreng, Barry W. Poulson, "Petroleum and Economic Development, The Cases of Mexico and Norway", Lexington Books, 1984.

³ CEPAL, Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2020; OCDE, Estudios Económicos, México 2019.

fondos de seguridad social (en Brasil, la recaudación local es 10 %). Hay una base imponible corta por bajos salarios; una muy amplia tolerancia a la evasión y elusión en impuestos sobre la renta⁴ y valor agregado; prueba de ello, es que, sin aumentar la tasa impositiva, solo fortaleciendo controles, de 2015 a 2020 la recaudación de ISR aumentó 2 puntos del PIB, mientras en el pasado había permanecido largamente estancada.

El control político de PEMEX ha garantizado a la autoridad hacendaria una recaudación puntual de sus ingresos, pero también abusos como el pago adelantado de sus contribuciones o el control de sus inversiones⁵ por la SHCP, que no tiene responsabilidad directa sobre su desempeño. La manera como se han usado los ingresos petroleros ha deformado la relación ingreso-gasto federal y ha facilitado el estancamiento de los tributos normales. Así, la bonanza petrolera de más de treinta años se diluyó sin que el país hubiese transformado la estructura de su economía o el nivel de vida de la mayoría de la población.

En el año 2000, a iniciativa del Congreso, se estableció el fondo de estabilización de ingresos petroleros para amortiguar los cambios repentinos en los precios. Concentró sólo los excedentes, aquellos que surgían por aumento de los precios internacionales más allá del nivel previsto en la ley de ingresos (LI). Del año 2000 al 2009, Pemex pagó, por ingresos excedentes, 640 mil millones de pesos⁶. Esos recursos se usaron: para amortizar deuda, mejorar el balance público; para municipios, entidades federativas, desastres naturales, rescate bancario, etc. Hubo un ahorro (Reserva) que en 2009 acumuló 56 mil millones de pesos y rendimientos por 4,229 millones⁷. Fue dispersado en usos diversos y no se logró evitar el daño sistemático a la economía por recortes frecuentes al gasto.

Con la reforma energética de 2013, el Senado incorporó, al párrafo 6º del artículo 28 constitucional, el Fondo Mexicano del Petróleo (FMP)⁸, con objeto de separar los ingresos petroleros de la recaudación de la SHCP y poder constituir un ahorro para inversión a largo plazo. Desde 2015 los ingresos por exploración, extracción, bonos y otros procedentes de los contratos y asignaciones se depositan en el FMP. Sin embargo, el interés no estuvo en fundar una política de Estado para “despetrolizar” las finanzas públicas. Por el contrario, el artículo Tansitorio Décimo Cuarto, del decreto de reforma, ordena al FMP transferir sus

⁴ Evasión ISR: asalariados 11%, físicas con actividad empresarial 56%, por arrendamiento 73%, CEPAL, op. cit.

⁵ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

⁶ Reyes Tépac M, “La Regulación, Generación y Asignación de INGRESOS PRESUPUESTARIOS EXCEDENTES PETROLEROS Y NO PETROLEROS del Gobierno Federal”, Cámara de Diputados, SE-ISS-28-09.

⁷ Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda, 4º Trimestre, Anexo XV.

⁸ “... El Estado contará con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuya Institución Fiduciaria será el banco central y tendrá por objeto, ... recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos.” Art. 28 Constitucional.

ingresos a la Tesorería de la Federación para cubrir el presupuesto hasta el 4.7 % del PIB. La meta fue tomada de circunstancias muy favorables del 2013: extracción de 2.5 millones de barriles y precio 98.5 dólares, que no se repetirán. Por tanto, esta disposición actúa como candado para asegurar que todos los ingresos petroleros estén a disposición de la SHCP para el gasto anual.

En 2021 el FMP tuvo un aumento de 78 % en sus ingresos (337.9 mil millones de pesos), debido al incremento anual de los precios internacionales que pasaron de 32 a 65 dólares, muy por encima de los 44 dólares estimados inicialmente (LI). Esos ingresos surgen, principalmente, de las asignaciones atribuidas a Pemex y se forman por derechos: de utilidad compartida (78 %), extracción (21 %) y de exploración. Solo 35 contratos⁹ están en producción y contribuyen con 4% de los ingresos. El FMP ---con Hacienda- verifica financieramente las cuentas de cada contrato e instruye los pagos correspondientes.

En términos generales, el FMP aporta al presupuesto de egresos de la federación lo que ordena la LI y alimenta los fondos para: Estabilización de Ingresos Presupuestarios, Estabilización de Ingresos de las Entidades Federativas, Extracción de Hidrocarburos e Investigación en Hidrocarburos, Sustentabilidad Energética y para sufragar los Costos de Fiscalización de la ASF en materia petrolera. Los recursos remanentes deben depositarse en la Reserva del FMP para generar un ahorro a largo plazo, pero como el promedio de los ingresos petroleros desde el 2015 ha sido del 1.7% del PIB, no hubo aporte a la Reserva por esa vía.

Curiosamente ésta se constituyó en 2018, con “recursos no utilizados” por la SHCP¹⁰ equivalentes a 1,006 millones de dólares. El monto de la Reserva, al cierre de 2021 fue de 1,079 millones de usd y su incremento fue producto exclusivamente de los rendimientos de sus inversiones en: Notas del Tesoro de EE. UU. (67 %), Agencias gubernamentales (15 %), Bonos corporativos (10%), divisas (7.6%) y efectivo. Pero más allá de sus limitados haberes financieros incumple el párrafo 7º del Art. 27 constitucional, “... **las actividades de los hidrocarburos se llevarán a cabo con el propósito de obtener ingresos que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la nación**”. En las condiciones actuales, es muy difícil pensar en el FMP como un instrumento clave para promover el desarrollo nacional.

Estamos entrando a circunstancias nuevas: el aporte de la renta petrolera se ha reducido de manera significativa (hasta 19%), el gobierno se prepara para abandonar la exportación

⁹ 111 contratos y 413 asignaciones. Informe Anual 2021, Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilidad y el Desarrollo, www.fmped.org.mx/transparencia/%7B9F58AE23-74C8-B3B7-8354-317933D9AAD6%7D.pdf

¹⁰ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Artículo 93.

de crudo y la crisis climática global se agrava. Todo ello, debería conducirnos, entre otras medidas, a incorporar fuentes renovables de energía al máximo posible y avanzar en la transición de hidrocarburos-combustibles líquidos hacia petroquímicos; de lo contrario, el actual ciclo de precios altos de hidrocarburos y los costos hundidos de la industria petrolera pueden prolongar y profundizar el modelo extractivista que lastra el desarrollo del país.

Es una coyuntura que podría favorecer también el avance de una comprensión diferente sobre el uso de las rentas provenientes del petróleo. Pudiera ser el momento para definir políticas de largo plazo donde la estabilidad y permanencia de estos recursos tuvieran mayor ponderación que su gasto inmediato.

En ese sentido sería importante rescatar la congruencia del Art. 27 constitucional, en especial su párrafo 3º *“La nación tendrá en todo tiempo el derecho de ...regular el aprovechamiento de los recursos naturales con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza, cuidar su conservación, lograr el desarrollo equitativo del país y las condiciones de vida de la población...”*

Para ello, es indispensable reformar el art. 28 constitucional, en su párrafo 6º, con objeto de que el FMP, además de *“...recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos”*, establezca con claridad sus propósitos: la inversión para garantizar el beneficio transgeneracional y la conservación del medio ambiente.

Para ello, se debe eliminar la obligación de que los ingresos petroleros aporten hasta el 4.7% del PIB para *“...cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año”*, como lo establece el numeral 4 del Art. Décimo Cuarto Transitorio del decreto de reforma del 2013. Primero porque es una obligación imposible, además es contraria al párrafo 3º del 27 constitucional, citado anteriormente. La liberación de la renta petrolera abriría el camino hacia un programa gradual de transición donde esos recursos pudieran reducir su incorporación total al gasto gubernamental anual y buscar, en los rendimientos de inversión, un aporte más estable y duradero.

De acuerdo con la experiencia mexicana (el período en que se concentraron los “excedentes” y el país alcanzó los mayores ahorros de ingresos petroleros), sería conveniente establecer, en la ley del FMP, dos destinos bien delimitados: el gasto presupuestal anual y, por otro lado, el ahorro. En el primer caso, a partir de los promedios de la última década, podría plantearse un programa que arrancara en una magnitud del 1.7 % del PIB, que bianualmente fuese reduciendo (al menos en 0.2 %) hasta llegar al 1 %, para alimentar el presupuesto y el resto se destinara al fondo de ahorro. Los supuestos

subyacentes de su viabilidad son: una plataforma de extracción de 1.7 millones de b/d y precios de 55 usd/b. Esto implicaría que los recursos, hoy de la Reserva, se pudieran incrementar considerablemente junto con sus rendimientos hasta un nivel que ya pudieran utilizarse en proyectos estratégicos de largo plazo definidos por el Congreso.

Dada la dependencia del gasto gubernamental respecto de los ingresos petroleros, es evidente que no se pueden desconectar radicalmente sin avanzar en una reforma recaudatoria y fiscal para suplirlos; es necesario también sacar a Pemex del presupuesto federal para que pueda mejorar su situación financiera y transformarse verdaderamente en una empresa del Estado, hoy buena parte de la ley federal de presupuesto está relacionada con Pemex y con sus ingresos. El FMP está vinculado con 11 leyes secundarias, fundamentalmente con la de ingresos sobre hidrocarburos que es necesario revisar.

Por otra parte, la estructura y operación del FMP debe transparentarse. Hoy, entre la población, prácticamente nadie conoce qué es el FMP, los recursos que acumula y mucho menos sus políticas de inversión. Su buen funcionamiento depende que sea bien conocido y se mantenga siempre bajo el escrutinio público. No debería ser aceptable la suposición que este tipo de temas no interesan a las y los ciudadanos, porque su opacidad puede promover fenómenos indeseados. Debe existir un sistema de verificación pública, no solo de los montos sino también de las políticas de inversión; fortalecer las facultades de los miembros independientes de su comité técnico ya que, por largos periodos, han estado desiertas hasta tres de los cuatro lugares que integran a su principal instancia de control y conducción.