

Comunicado N° 04-2022-CF

Comunicado del Consejo Fiscal sobre la situación financiera de Petroperú S.A. y el Decreto de Urgencia N°023-2022, que establece medidas en materia económica y financiera destinadas a evitar el desabastecimiento de combustible a nivel nacional

El Consejo Fiscal (CF) expresa su preocupación por el rápido deterioro de la situación financiera de Petroperú S.A. y sus implicancias sobre las finanzas públicas. Dicho deterioro se refleja en: i) constantes rebajas a la calificación crediticia de la empresa estatal vinculadas a riesgos de solvencia y un pobre gobierno corporativo, ii) problemas de liquidez que generan un menor abastecimiento en el mercado local de combustibles, y iii) un conjunto de apoyos financieros otorgados por el Gobierno en 2022, equivalentes a aproximadamente 1 p.p. del PBI.

El mayor y más reciente de los apoyos financieros brindados por el gobierno en favor de Petroperú S.A. se materializó el 25 de octubre, mediante el Decreto de Urgencia N°023-2022, a través del cual se aprobó un aporte de capital del Estado por S/ 4 000 millones y una operación de endeudamiento de corto plazo con garantía del Gobierno Nacional hasta por US\$ 500 millones. Anteriormente, en mayo, mediante el Decreto de Urgencia N°010-2022, también se aprobó un apoyo financiero transitorio por hasta US\$ 750 millones¹ y se emitieron documentos cancelatorios para el pago de obligaciones tributarias por hasta S/ 500 millones².

El CF considera que la situación de Petroperú S.A. y las medidas adoptadas por el gobierno para proveerle liquidez incrementan la vulnerabilidad de las finanzas públicas. En el contexto actual donde el país incrementó su endeudamiento en 8 p.p. del PBI como consecuencia de la emergencia sanitaria³, un entorno macroeconómico y financiero internacional menos favorable⁴, y el surgimiento de diversas presiones de gasto⁵, el CF considera relevante un monitoreo constante y transparente del desempeño de Petroperú S.A. Al respecto, cabe señalar que la mala gestión financiera de las empresas públicas es una fuente de riesgos fiscales (Fondo Monetario Internacional, 2016)⁶.

Del mismo modo, el CF considera relevante recordar que los problemas de liquidez de Petroperú S.A. se agravaron considerablemente en marzo pasado luego de las rebajas a su calificación crediticia por parte de dos de las principales empresas calificadoras de riesgo. Ello fue producto

¹ Dicho apoyo transitorio devenga una tasa de interés equivalente a la tasa de referencia del Banco Central de Reserva a la fecha del desembolso (5 por ciento) y debe ser reembolsado hasta el 31 de diciembre de 2022.

² En el Decreto de Urgencia se señala que los recursos otorgados mediante el apoyo financiero transitorio y la emisión de documentos cancelatorios deben ser reembolsados, actuando como un préstamo del MEF en favor de Petroperú.

³ Desde el inicio del 2020 hasta setiembre del 2022. En el mismo periodo la deuda pública neta se ha incrementado en 7,2 p.p. del PBI y la proporción de la deuda pública en moneda extranjera se ha incrementado en 21,7 p.p.

⁴ Según las proyecciones contempladas en el World Economic Outlook (WEO) más reciente (octubre), las proyecciones del PBI mundial para el 2022 se han revisado a la baja, acumulando una pérdida de 1.3 p.p. respecto a lo previsto a inicios de año. Asimismo, en el WEO se menciona que los Bancos Centrales se han centrado en responder al contexto inflacionario, por lo cual el endurecimiento de las condiciones monetarias se ha acelerado considerablemente.

⁵ Existe un conjunto de presiones presupuestarias intensivas en gasto de personal y transferencias derivadas de normas impulsadas tanto por el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo, entre estas destacan la Ley de devolución del FONAVI, la Ley que dispone el pago de bonificación por preparación de clases sin sentencia judicial, entre otros. Para mayor detalle, véase el informe N°04-2022-CF.

⁶ FMI (2016). "Analyzing and managing fiscal risks – best practices" International Monetary Fund, Washington, D.C.

del alto grado de apalancamiento de la empresa estatal⁷ y de la falta de transparencia por parte de la empresa pública al no poder publicar estados financieros auditados luego de que la empresa encargada se negara a realizar la auditoría debido a la exigencia, por parte de Petroperú S.A., de una cláusula de confidencialidad sin límite de tiempo. En ese sentido, el CF considera relevante remarcar la importancia de que las empresas públicas se manejen bajo criterios de transparencia y buena gobernanza corporativa, para lo cual es indispensable contar con profesionales probos y altamente calificados en todas las instancias de su estructura organizacional.

Con relación a las implicancias fiscales derivadas directamente de las medidas de soporte financiero adoptadas por el Gobierno, el CF indica que tanto el aporte de capital de S/ 4 000 millones como el préstamo por US\$ 750 millones aprobado en mayo no generarían un mayor déficit fiscal en el corto plazo, puesto que constituyen transferencias y operaciones de crédito dentro de la cobertura del SPNF. Sin embargo, el aporte de capital tendría un efecto negativo sobre los activos financieros de Estado al reducir la cantidad de recursos en manos del Tesoro Público para destinarlos a atender las obligaciones financieras de corto plazo de Petroperú S.A.

El CF considera que la recapitalización de Petroperú conlleva un costo de oportunidad importante y reduce la disponibilidad de recursos líquidos, prácticamente agotados durante la emergencia sanitaria⁸ y necesarios para afrontar crisis futuras. Al respecto, es preciso recordar que el CF ha mencionado en más de una ocasión⁹ que la recomposición de activos líquidos con fines precautorios, como los del Fondo de Estabilización Fiscal, debe ser una prioridad en el periodo postpandemia si queremos restablecer nuestra fortaleza fiscal.

Por su parte, la aprobación de la operación de endeudamiento de corto plazo de hasta US\$ 500 millones con garantía del Gobierno Nacional representa una presión a mayor endeudamiento bruto para el periodo 2022-2023, no prevista en el recientemente aprobado Marco Macroeconómico Multianual. Asimismo, el otorgamiento de dicha garantía genera un pasivo contingente explícito pues, en caso de materializarse el incumplimiento por parte de Petroperú S.A., sería el Tesoro Público quien tenga la obligación de honrar dicho pasivo.

El CF considera importante transparentar la situación financiera de la empresa y sus efectos sobre las finanzas públicas, elemento ausente en la exposición de motivos del DU N°023-2022. En particular, el CF llama la atención sobre que las medidas de apoyo financiero a favor de Petroperú S.A. hayan sido aprobadas mediante Decretos de Urgencia. El CF reconoce que corresponde al Congreso de la República hacer el control de la legalidad de estas normas, y en particular deberá evaluar si la situación de falta de liquidez de la empresa estatal y del desabastecimiento parcial en el mercado de combustibles pueden ser consideradas situaciones imprevisibles. En ese sentido, el CF considera que las autoridades de Petroperú S.A. y del Poder Ejecutivo en aras de la transparencia, debieron hacer un mayor esfuerzo por generar mayor debate público sobre esta situación, mediante el reconocimiento de las causas reales de la crisis de la empresa y mediante la presentación oportuna de un proyecto de ley. Ese análisis hubiera permitido evaluar la efectividad de las medidas propuestas.

⁷ Que se deriva principalmente de los créditos adquiridos para el financiamiento del Proyecto de Modernización de la Refinería de Talara, cuyo monto de inversión se multiplicó por casi 4 veces desde 2008.

⁸ Como muestra de ello, el saldo del Fondo de Estabilización Fiscal se redujo de forma drástica, desde US\$ 5 472 millones en diciembre de 2019 a US\$ 1 millón en diciembre de 2020 y US\$ 4 millones a diciembre de 2021.

⁹ Ver, por ejemplo, informes N°02-2022-CF, N°03-2022-CF y N°04-2022-CF.

Finalmente, el CF estima que el principal riesgo macrofiscal proveniente de Petroperú S.A. radica en que las dificultades financieras persistan más allá del corto plazo. De continuar los problemas que enfrenta la empresa durante los próximos meses, la probabilidad de materializarse un escenario desfavorable, con una mayor carga sobre las cuentas fiscales, será más elevada. En ese sentido, el CF urge a que se tomen las medidas correctivas correspondientes y que estas no queden únicamente en intenciones como las señaladas en el artículo 4° del DU 023-2022¹⁰. Para ello, el CF reitera la importancia de que las empresas públicas se manejen bajo criterios de transparencia y buena gobernanza corporativa, en línea con las mejores prácticas internacionales, como las establecidas por la OCDE¹¹.

Lima, 28 de octubre de 2022.

CONSEJO FISCAL DEL PERÚ

¹⁰ Por ejemplo, la exigencia de realizar las acciones preparatorias para una oferta única de acciones en el marco de la Ley N° 31130, o la incorporación de la empresa al ámbito del FONAFE.

¹¹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2015). “OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises”. OECD Publishing, Paris.