

## Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo

ROGELIO RAMÍREZ DE LA O

ABRIL 2014

- La reforma energética aprobada por el Congreso contiene un capítulo sobre el nuevo Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y Desarrollo (FOMED), pero la prioridad del mismo no es el ahorro de largo plazo. Por ello, su naturaleza de este fondo no debe confundirse con la de otros fondos soberanos, como el noruego, el de Abu Dabi o los fondos de Chile, cuya prioridad sí es el ahorro de largo plazo.
- En el contexto de dicha reforma la casi totalidad de los recursos petroleros es absorbida por el gasto público federal. Parte importante de este gasto es canalizado a gasto corriente, así como a estados y municipios, sin que el mismo, en gran medida, haya sido efectivo para elevar la tasa de crecimiento y el empleo. Mantener este esquema de incorporación del ingreso petrolero al gasto, apenas con algunos ahorros en los diversos fondos de estabilización de ingresos, es una gran falla de la reforma energética, pues en poco cambia la estructura de asignación de recursos públicos que no es conducente a una mayor tasa de crecimiento.
- La reforma constitucional requiere ser complementada con un importante esfuerzo político en tres niveles. Primero, pugnar porque los diferentes fondos que seguirán recibiendo sus ingresos del petróleo sean sujetos de una evaluación no sólo de buen manejo de recursos, sino principalmente de que contribuyan efectivamente al crecimiento de la economía. En segundo lugar, tener una agenda permanente en materia de ingreso petrolero para las leyes federales de ingresos que anualmente deben pasar por el Congreso para insistir en reducir la presión del gasto general sobre el ingreso petrolero. Tercero, ligar el ingreso petrolero a una agenda de crecimiento y, por esa vía, de la recaudación no petrolera.





## Índice

---

■ <b>Introducción</b> .....	<b>3</b>
■ <b>I. El contexto fiscal de nacimiento del FOMED</b> .....	<b>6</b>
Deficiencias del modelo de absorción de ingreso petrolero .....	<b>6</b>
■ <b>II. El régimen fiscal petrolero hasta antes de la Reforma Energética</b> .....	<b>7</b>
Complejidad del régimen fiscal .....	<b>10</b>
■ <b>III. Ingreso petrolero y crecimiento económico</b> .....	<b>11</b>
■ <b>IV. Fondo Mexicano del Petróleo de Estabilización y Desarrollo</b> .....	<b>11</b>
El FOMED y su régimen .....	<b>15</b>
■ <b>V. Experiencia de otros fondos en el mundo</b> .....	<b>15</b>
Fondo de Noruega .....	<b>16</b>
Fondo de Abu Dabi .....	<b>17</b>
Fondos de Chile .....	<b>18</b>
■ <b>Conclusiones y propuestas</b> .....	<b>18</b>
Propuestas .....	<b>19</b>
■ <b>Bibliografía</b> .....	<b>19</b>





## Introducción<sup>1</sup>

El pasado 21 de diciembre del 2013 se aprobó como parte de la reforma constitucional en materia energética la creación del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (FOMED). El Fondo tiene objetivos diversos. Por una parte, recibir los ingresos, con excepción de los impuestos, y hacer los pagos derivados de contratos de explotación petrolera entre el Estado y las entidades con las que celebre dichos contratos, incluyendo Pemex, sus organismos subsidiarios y particulares. Por la otra, hacer los pagos que correspondan a dichos contratos, así como las transferencias a los fondos de estabilización de ingresos petroleros y otros fondos, y a la Tesorería de la federación para el Presupuesto de Egresos de cada año. Y, finalmente, administrar los recursos sobrantes como ahorro a largo plazo mediante inversiones y financiamiento de proyectos de desarrollo.

El ahorro a largo plazo en esta reforma tiene alcances muy limitados. Una razón es que el contexto de expansión fiscal desde 2001 muestra hasta hoy la total absorción de todos los ingresos petroleros y no petroleros por el gasto público. La segunda razón es que en la escala de importancia de pagos y transferencias que debe seguir el FOMED, el ahorro a largo plazo tiene la última prioridad. Tanto la experiencia sobre cómo se ha canalizado el ingreso petrolero hacia el gasto, como el orden de prioridad que tiene el ahorro a largo plazo para el FOMED, ilustran la rigidez del gasto fiscal, pues ni siquiera con una reforma constitucional pudieron el Ejecutivo o el Congreso alterar lo que ha sido una exagerada y poco prudente contribución de ingreso petrolero a gasto general que ninguna empresa petrolera puede hacer sin perder viabilidad financiera. Combinado lo anterior con la inercia que muestra en el tiempo la expansión del gasto, no esperamos que el FOMED logre acumular ahorros importantes, por lo menos no comparables con los de fondos soberanos de otros países.

En la primera sección de este trabajo analizo el contexto de expansión fiscal en el que nació el FOMED. La segunda describe el régimen fiscal de Pemex como contribuyente petrolero único hasta

el momento de la reforma. Lo extensivo de las obligaciones fiscales de Pemex resulta de las múltiples demandas del Estado sobre el ingreso petrolero. En la tercera ilustro la desconexión entre la creciente contribución del ingreso petrolero al gasto público, y el pobre crecimiento de la economía. La tasa de crecimiento ha sido 2.5% anual de 1993 a 2013 y aun menor, de 1.97% de 2001 a 2013, período éste último que coincide con los más altos niveles de ingreso petrolero.

Así, desde 2001 los derechos sobre hidrocarburos pagados por Pemex, por encima de los que ya se recibían en 2000, llegó a una cifra acumulada de 29% del PIB de 2013. En otras palabras, si a partir de 2001 se hubieran ahorrado todos los derechos pagados por Pemex por encima del nivel pagado en 2000 (3.0% del PIB), a fines de 2013 habría un fondo con valor de \$4.6 billones, sin tomar en cuenta los rendimientos financieros que habría obtenido.

En la cuarta sección discuto el régimen que la reforma establece para el FOMED y por qué se reduce su potencial de ahorro. En la quinta sección describo la operación de otros fondos soberanos. En la sexta sección resumo las conclusiones y hago varias propuestas sobre cómo podrían las fuerzas progresistas en el Congreso mejorar en la práctica la ejecución de esta reforma.

## I. El contexto fiscal de nacimiento del FOMED

México ha tenido una permanente y significativa expansión fiscal a partir del año 2000. Esta expansión causó que se consumiera el 60% de ingresos petroleros generados por mayores volúmenes de extracción hasta 2004 y mayores precios hasta 2012, en lugar de ahorrarlos o invertirlos. También aumentó la presión para que el gobierno elevara los precios de los energéticos incluso por encima de precios en Estados Unidos para electricidad y gas, restando competitividad a la industria mexicana. El

---

1. Para este trabajo, tanto en los temas analíticos como de organización de datos, agradezco las sugerencias de Leonel Ramírez, deslindándole de cualquier error.



motor de dicha expansión fue el aumento sostenido del gasto público, tanto en su tasa como en su participación en el Producto Interno Bruto (PIB).

Aun cuando México ya había tenido periodos de alto aumento del gasto público, como sucedió durante el desarrollo estabilizador y en la década de los años 70, la fase expansiva que examinamos desde 2001 es extraordinaria. Por una parte, a diferencia de su expansión en los setenta, cuando el PIB creció a tasas altas (6.4% anual en términos reales), en el periodo 2001-13 el PIB sólo creció 1.97%. Esto sugiere que la relación entre el aumento del gasto público y el crecimiento de la economía se debilitó significativamente.

La expansión del gasto se muestra en el cuadro 1, cuando el total saltó de 19.2% del PIB en el año 2000 a 25.2% en 2012. En 2013 el gasto siguió en aumento a 25.9% del PIB. Con las proyecciones del PIB para 2014 y el gasto aprobado por el Congreso, su participación en 2014 sería 26.1%.

El cuadro 1 muestra que así como aumentó el gasto, también aumentó el ingreso petrolero. Tan sólo los derechos de hidrocarburos, que son las contribuciones de Pemex al erario sin incluir los ingresos propios de Pemex o los impuestos cobrados por la venta de productos petroleros, aumentaron en 2.3 puntos porcentuales del PIB entre 2000 y 2013. Comparados con el aumento de gasto de 6.7 puntos porcentuales, los derechos de hidrocarburos cubrieron un tercio de dicho aumento.

Hay que resaltar que el mayor ingreso petrolero resultó de mayores precios de exportación del petróleo crudo, pues el volumen de producción y exportación disminuyó a partir de 2004. Así, el gasto total aumentó en \$2.943 billones entre 2000 y 2013, como se puede ver del cuadro 2. El ingreso petrolero presupuestal, mismo que incluye los derechos de hidrocarburos más otros ingresos petroleros, pasó de representar el 6.0% del PIB en 2000 a 7.8% en 2013, un aumento muy significativo, tomando en cuenta que el ingreso tributario no petrolero pasó de 8.0% a 10.2% del PIB en el mismo periodo. La alta absorción de ingreso petrolero por el sistema fiscal explica que

la participación del ingreso petrolero en el gasto se haya mantuvo en las últimas tres décadas en más de 30%, con puntos bajos de 24%-26% y puntos altos de 37%-38% en 2005-2006, después de un aumento significativo en los precios del petróleo.

El cuadro 2 muestra que el aumento del gasto corriente representó el 59% del incremento del gasto total entre 2000 y 2013. Esta expansión ha sido tan fuerte que, aun con el alto incremento del ingreso petrolero, tuvo que aumentar el ingreso tributario no petrolero, el cual cubrió 38.4% del incremento del gasto. Así, la expansión del gasto ha absorbido así tanto el incremento del ingreso petrolero como el del no petrolero. Una buena parte de éste último se originó en aumentos de impuestos y en la base de los mismos en varias ocasiones, principalmente en 2008, 2010 y de nuevo en 2014. Por ejemplo, entre 2000 y 2013, los aumentos de impuesto sobre la renta (ISR) y al valor agregado (IVA) representaron 2.1 puntos porcentuales del PIB.

Tanto el nivel como la tasa de crecimiento del gasto público desde 2000 ha sido mayor a la de los ingresos, lo cual explica el déficit presupuestal, mismo que pasó de 0.9% del PIB en 2000 a 2.3% en 2013. Los ingresos petroleros presupuestales, los cuales incluyen derechos e impuestos, mantuvieron durante los noventa un promedio de 5.6% del PIB. A partir de 2001, sin embargo, y hasta 2013, su participación se elevó a 7.2%. Parte de los ingresos presupuestales, los derechos sobre hidrocarburos, representan la principal fuente de ingresos para la Federación netos de gastos y han aumentado con los mayores precios del petróleo. Los derechos eran modestos en los 1990s, en promedio 2.5% del PIB, pero aumentaron a 4.6% del PIB entre 2001 y 2013. Sin embargo fueron aun más altos, 5.5% del PIB entre los años 2006 y 2013. En 2013 los derechos bajaron de 5.9% a 5.3% del PIB por una baja en los precios de exportación. Para 2014, en la Ley de Ingresos de la Federación los derechos se estiman en \$785 mil millones. Su monto representaría una reducción con respecto al PIB, a 4.7%, según la proyección oficial.



Cuadro 1

## Expansión fiscal 2001-2014.

\$ Miles de millones, incremento real % y porcentaje del PIB

				Incremento %			\$ miles de millones		Incremento %	
	2000	2006	2012	2000-06	2006-12	2000-12	2013	2014	2013	2014
<b>Gasto Neto Pagado</b>	<b>1,239</b>	<b>2,255</b>	<b>3,920</b>	<b>82.0</b>	<b>73.8</b>	<b>216.3</b>	<b>4,182</b>	<b>4,450</b>	<b>6.7</b>	<b>6.4</b>
Programable	852	1,657	3,102	94.5	87.2	264.1	3,321	3,457	7.1	4.1
Corriente	705	1,338	2,361	89.7	76.4	234.6	2,442	2,645	3.4	8.3
Servicios personales	392	611	926	55.8	51.7	136.2	963	1,003	4.0	4.1
Otros gastos de operación	217	487	916	124.5	88.1	322.1	916	1,020	0.0	11.3
Ayudas y subsidios	96	241	518	149.6	115.5	437.7	563	622	8.6	10.5
de Capital	147	319	742	117.3	132.8	406.0	879	807	18.5	-8.2
Inversión física	139	256	681	83.9	165.7	388.7	734	NA	NA	NA
Directa	77	97	459	25.2	375.2	495.0	464	NA	NA	NA
Indirecta	62	160	222	156.7	39.0	256.8	270	NA	NA	NA
Servicio de deuda	201	250	305	24.4	22.0	51.8	314	383	2.9	22.0
Derechos de hidrocarburos	196	577	923	194.4	60.0	370.9	862	785	-6.6	-8.9

## Porcentajes del PIB

PIB precios corrientes (\$MM)	6,464	10,538	15,588	63.0	47.9	141.2	16,077	17,038	3.1	6.0
Gasto Neto Pagado	19.2	21.4	25.1	2.2	3.7	6.0	26.0	26.1	0.9	0.1
Programable	13.2	15.7	19.9	2.5	4.2	6.7	20.7	20.3	0.8	-0.4
Corriente	10.9	12.7	15.1	1.8	2.4	4.2	15.2	15.5	0.0	0.3
de Capital	2.3	3.0	4.8	0.8	1.7	2.5	5.5	4.7	0.7	-0.7
Inversión física	2.2	2.4	4.4	0.3	1.9	2.2	NA	NA	NA	NA
Directa	1.2	0.9	2.9	-0.3	2.0	1.8	NA	NA	NA	NA
Indirecta	1.0	1.5	1.4	0.6	-0.1	0.5	NA	NA	NA	NA
Servicio de deuda	3.1	2.4	2.0	-0.7	-0.4	-1.2	2.0	2.2	0.0	0.3
Derechos de hidrocarburos	3.0	5.5	5.9	2.4	0.4	2.9	5.4	4.6	-0.6	-0.8

Fuente: SHYCP, *Criterios Generales de Política Económica y Proyecto de Presupuesto para 2014*. La cifra del PIB nominal de 2014 resulta del PIB según el INEGI de 2013 (menor a lo estimado oficialmente en el *Presupuesto de Egresos* y el mismo deflactor de precios de 2013).



Cuadro 2

**Aumento de gasto publico y participacion del ingreso petrolero 2000-2013**

	2000	2013	Incremento	% de incremento del gasto	Gasto/PIB % 2000	Gasto/PIB % 2013
<b>Gasto Total</b>	1,239	4,182	2,943	100	19.2	25.1
<b>Corriente</b>	705	2,442	1,737	59.0	10.9	15.2
<b>Inversión física</b>	139	734	595	20.2	2.2	4.6
<b>Ingreso total</b>	1,179	3,804	2,625	89.2	18.2	23.7
<b>Ingreso petrolero</b>	385	1,261	876	29.8	6.0	7.8
<b>Ingreso tributario no petrolero</b>	515	1,644	1,129	38.4	8.0	10.2
<b>Otros no petroleros</b>	278	898	620	21.1	4.3	5.6

Fuente: Secretaría de Hacienda, Estadísticas de Finanzas Públicas.

**Deficiencias del modelo de absorción de ingreso petrolero**

La plena absorción de ingreso petrolero por el gasto fiscal, vía una política agresiva de cobro de derechos, da origen a dos problemas macroeconómicos, independientemente del problema que significa para Pemex tener una carga fiscal excesiva que no le permite disponer de los recursos necesarios para reponer reservas de crudo y menos aún para refinar dicho crudo y producir bienes de mayor valor agregado.

El primer problema es por la canalización de un recurso no renovable hacia un flujo de gasto que se consume en su mayor parte en un año calendario. Esta deficiencia es aún mayor si ese flujo de gasto no se canaliza a la inversión, única forma de convertir un activo no renovable en otro activo, idealmente uno con capacidad de reproducirse en el tiempo, como por ejemplo industrias económicamente sustentables, en ciencia, en tecnología o en educación de calidad.

El segundo problema es por la integración de un cuantioso recurso en divisas al circuito de gasto en pesos, pues ello causa una apreciación del tipo de cambio real del peso y por lo tanto un debilitamiento de la industria manufacturera y de la agricultura. Esta causalidad entre altos ingresos por actividades extractivas y su absorción en divisas por la economía interna, es un problema conocido en la literatura económica como “enfermedad

holandesa”, en referencia a la crisis en ese país durante los años sesenta y setenta del siglo xx ante el descubrimiento en 1959 y explotación desde 1963 de un gran campo de gas natural. El modelo formal de la enfermedad holandesa fue desarrollado por Max Corden y Peter Neary con énfasis en el efecto negativo de dichos ingresos sobre el sector que produce bienes comerciables con el exterior<sup>2</sup>.

En el caso particular de Holanda, los efectos negativos fueron examinados en forma empírica en el trabajo de C. A. van den Beld, con énfasis en el debilitamiento de la industria manufacturera de ese país por la relación entre exportaciones de gas y el aumento del gasto público entre mediados de los 60 y fines de los 70<sup>3</sup>. Este tema no ha dejado de tener relevancia. Los efectos de la explotación del petróleo del Mar del Norte sobre la industria británica y holandesa fueron examinados por Hilde Bjorland<sup>4</sup>. Con énfasis en los países exportadores de

2. ‘Booming sector and de-industrialisation in a small open economy’ *The Economic Journal*, Vol 92 (Diciembre), 825-848, Cambridge University Press, Cambridge: 1982.

3. ‘De-industrialisation in the Netherlands?’ in Frank Blackaby (ed) *De-Industrialisation*, National Institute of Economic and Social Research, Heinemann, pp. 124-140, Londres: 1978.

4. ‘The economic effects of North-Sea oil on the manufacturing sector’ *Scottish Journal of Political Economy*, Vol. 45, No. 5, pp. 553-585, Noviembre, John Wiley & Sons: 1998.



materias primas y en el tipo de cambio, otro trabajo relevante es el de Luis Carlos Bresser-Perera. Este autor se refiere a dos equilibrios del tipo de cambio que deben considerarse: el tipo actual o tipo de cambio de mercado y el tipo “industrial”, que haría posible el crecimiento de industrias eficientes de bienes comerciables<sup>5</sup>.

En el caso de México, desde principios de los 80 el impacto del ingreso petrolero en dólares ha sido cuantioso. Las exportaciones de petróleo crudo han representado en su nivel más alto 56 mil millones de dólares en 2011 o el 14.3% de la exportación total. Aún esta cifra sub-estima el impacto del ingreso, pues se trata de exportaciones y de un ingreso fiscal neto, que se incorpora, éste último, al circuito del gasto interno. Su impacto en el mercado de divisas representa una adición neta significativa a la oferta de dólares. Esto es aún más importante, porque México, salvo en años excepcionales, ha registrado un déficit de comercio exterior, así como un déficit en cuenta corriente, con tasas de crecimiento de la economía muy bajas. Así, cuando el déficit en cuenta corriente incluyendo el petróleo fue en 2013 de 1.8% del PIB, el déficit sin esas exportaciones petroleras habría sido de -4.0% del PIB. Dicha magnitud sugiere la presencia de un desequilibrio externo en el sector no petrolero que habría requerido de un tipo de cambio más débil, excepto por el ingreso petrolero. Por lo tanto, el impacto de dicho ingreso sobre la economía y en particular sobre el sector manufacturero es muy significativo.

De ahí que una política prudente sería no incorporar una buena parte de este ingreso al gasto nacional, sino ahorrarlo. Y para el tema que nos ocupa mantener el alto nivel de gasto a costa de una alta aportación de ingreso petrolero es una falla fundamental del modelo de desarrollo.

## II. El régimen fiscal petrolero hasta antes de la Reforma Energética

El gobierno ha captado la renta petrolera mediante un régimen fiscal consistente en numerosos gravámenes y el requerimiento de hacer pagos muy frecuentes al gobierno a cuenta de dichas cargas,

como lo ordena la Ley de Ingresos de la Federación de cada año.

Hay consenso sobre lo complicado de este régimen. El Partido de la Revolución Democrática (PRD) lo ha definido como “confiscatorio [...] en términos de petróleo y de flujo de dinero”<sup>6</sup>. El Partido Acción Nacional (PAN) propone para Pemex “autonomía presupuestal”, aunque sin entrar en la evaluación de dicho régimen<sup>7</sup>. Por su parte, el Ejecutivo Federal, en la exposición de motivos de su Iniciativa de Ley de Ingresos Sobre Hidrocarburos, indica que “su régimen fiscal [el de Pemex] le impone una alta carga impositiva que no le permite disponer plenamente de sus utilidades atendiendo a sus necesidades de operación y modernización como empresa.”<sup>8</sup>

Al aumentar, desde finales de los años 70, los ingresos petroleros, con el descubrimiento del gran campo Cantarell y la expansión de Pemex, los diferentes gobiernos y poderes legislativos han impuesto a dicho organismo el pago de derechos con el fin de cubrir cada vez mayores necesidades de gasto público. Hasta la reforma energética de 2013, Pemex ha estado sujeto al pago de numerosas contribuciones. Todas en su conjunto extraen la casi totalidad de sus ingresos después de costos directos de producción.

### **Complejidad del régimen fiscal**

La exposición de motivos del Decreto por el que se expide la Ley de Ingresos Sobre Hidrocarburos por el Ejecutivo ya citada, describe la complejidad

5. *La enfermedad holandesa y su neutralización: un acercamiento ricardiano*, AmerSur, Buenos Aires: 2008 [www.amersur.org.ar/SocEdyTrab/Bresser0808.htm](http://www.amersur.org.ar/SocEdyTrab/Bresser0808.htm)

6. Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversos ordenamientos en materia de reforma integral del sector energético nacional. PRD Grupo Parlamentario, p. 27.

7. Partido Acción Nacional, ‘Elementos clave de la reforma energética’ Sección 2, Partido Acción Nacional. <http://www.pan.org.mx/propuesta-de-reforma-energetica-del-pan/>

8. Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos y se reforma, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, General de deuda Pública y de Petróleos Mexicanos, p. I, diciembre 2013.



de este régimen. Para evaluarlo, agrupa las diversas cargas fiscales en cuatro sistemas.

El primero es el régimen general para la explotación de petróleo crudo y gas asociado. En este sistema existen los siguientes derechos:

- Ordinario
- Para la investigación Científica y tecnológica en materia de hidrocarburos
- Para la fiscalización petrolera
- Para regular y supervisar la exploración y explotación de hidrocarburos
- Sobre hidrocarburos para el fondo de estabilización
- Extraordinario sobre la exportación de petróleo crudo<sup>9</sup>

El segundo sistema es el régimen especial para la extracción en campos de Chicontepec y aguas profundas. Se aplica a la extracción de crudo y gas natural en campos de estas zonas e incluye los siguientes derechos:

- Especial de hidrocarburos
- Adicional sobre hidrocarburos
- Sobre extracción de hidrocarburos
- Además de los derechos mencionados arriba para la investigación, la fiscalización, la regulación y supervisión, investigación y extraordinario sobre la exportación.

El tercer sistema es el régimen especial para la extracción en campos marginales. Este se aplica a campos propuestos por Pemex y aprobados por la Secretaría de Hacienda, cuya producción no sería rentable bajo el régimen fiscal general y combina el régimen general con el régimen de Chicontepec y aguas profundas que aplica para la producción incremental, por encima de las reservas probadas.

El cuarto régimen se refiere al gas no asociado, el cual consiste en los mismos derechos y tasas que el régimen general, con una deducción adicional de 50 centavos de dólar por cada millar de pies cúbicos producidos.

El grueso de la carga fiscal de Pemex lo aporta el régimen general, en particular el Derecho ordinario

sobre hidrocarburos. Este es de 71.5% sobre ingresos netos, con un límite de costos deducibles hasta de Dls. 6.5 por barril de petróleo extraído. El resto de derechos en el primer sistema se cobran sobre ingreso bruto y en conjunto representan una tasa de 10.683% para el petróleo crudo y de 0.683% para el gas asociado.

El segundo sistema, para Chicontepec y aguas profundas, consiste en un Derecho especial sobre hidrocarburos de 30% sobre el ingreso neto, mismo que se elevaría a 36% si la producción acumulada del campo supera 240 millones de barriles de petróleo crudo equivalente. Estos campos también están sujetos al pago de derechos para la investigación científica y tecnológica en materia de hidrocarburos; para la fiscalización petrolera; para regular y supervisar la explotación de hidrocarburos; sobre extracción de hidrocarburos; y extraordinario sobre la exportación de petróleo crudo. Los derechos sobre ingreso bruto en su conjunto representan una tasa de 15.683% para petróleo crudo o asociado.

Como ya se señaló y el Decreto lo confirma, el 97% de la producción de crudo cae dentro del régimen general, por lo cual la mayor parte del cobro de derechos proviene del primer sistema. La Iniciativa estima que durante 2006-12, la carga fiscal de Pemex representó el 90% de su ingreso neto, y agrega que son gravámenes que no distinguen las diferentes condiciones en la que Pemex produce en campos diferentes, o diferentes volúmenes, precios u otros factores que afectarán los ingresos netos. La misma exposición de motivos concluye que la complejidad y rigidez de este sistema fiscal no son los adecuados, en lo cual coincide con la mayoría de análisis que se han hecho al respecto, además de la propuesta del PRD<sup>10</sup>.

9. Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, General de Deuda Pública y de Petróleos Mexicanos, Presidencia de la República, diciembre 2013.

10. David Ibarra, *El desmantelamiento de Pemex*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008, describe al régimen como “la maraña de gravámenes” (p. 30).



Cuadro 3

### Tasa de crecimiento del PIB y de la inversión. Promedio anual (%)

Periodo	PIB	Inversión Total	Pública	Privada
1993-1995	-0.5	-6.2	2.9	-11.7
1996-2000	5.1	11.9	-1.6	21.7
2001-2013	2.1	2.6	0.4	3.5
1993-2013	2.5	4.0	0.1	6.5

Fuente: INEGI, Cuentas nacionales.

La reforma energética de 2013 introduce un esquema fiscal nuevo que se describe a continuación, con el cual se reduciría la carga fiscal de Pemex en su transición hacia un nuevo régimen de empresa productiva. Sin embargo, por la alta dependencia que tiene hoy el gobierno de los ingresos de Pemex, esta es una transición demasiado gradual, en la que debe mantenerse el sistema anterior de una gran diversidad de derechos para el caso de las asignaciones de campos petroleros que le conceda la Secretaría de Energía a Pemex. El nuevo esquema con menor carga se aplicaría a Pemex solamente en el caso de que firme contratos de utilidad compartida con la Secretaría de Energía. En este caso, se reconocerían los verdaderos costos de producción de Pemex, en lugar del actual límite de costos deducibles. Y para el cobro de la renta petrolera se establecería: 1) una regalía sobre el ingreso bruto y 2) una estimación de las utilidades en cada contrato, a la cual se aplicará un impuesto sobre la renta. Esto último significa que cuando fuera complejo el campo a explotar y la renta fuera baja, el ISR a pagar sería también bajo.

### III. Ingreso petrolero y crecimiento económico

Así como numerosos derechos cobrados a Pemex han surgido en el tiempo según las crecientes necesidades de obtención de recursos fiscales, en el largo plazo el régimen ha resultado en una creciente integración del ingreso proveniente de recursos no renovables hacia el circuito general del gasto público.

Conviene preguntarse qué tan benéfica ha resultado esta incorporación de ingresos, en muchos sentidos extraordinarios (por estar sujetos a las leyes de una inevitable declinación, así como a precios fuera del control de México) para el crecimiento económico. La experiencia demuestra que, aún cuando México ha recibido cuantiosos ingresos fiscales originados en la explotación del petróleo crudo, su crecimiento ha sido muy bajo, sin que se observe ninguna relación entre los mayores ingresos y la tasa de crecimiento. No es el propósito de este ensayo investigar las causas del débil crecimiento mexicano, pero sí debemos referirnos a éste, a la luz de la estrategia macroeconómica que a su vez tiene relación con la asignación de recursos a la inversión pública, en especial la inversión de Pemex.

El cuadro 3 muestra la tasa de crecimiento del PIB y de la formación bruta de capital (inversión), distinguiendo la pública y la privada, según las cuentas nacionales, a precios constantes de 2008. Se puede observar que, en el largo plazo, entre 1993 y 2013 el PIB creció a una tasa anual promedio de 2.5% y la inversión total lo hizo en 4.0%. En el sub-período en el que el PIB creció a mayor tasa de 5.1% (1996-2000), el derecho de hidrocarburos representó el 2.6% del PIB, porcentaje modesto. Sin embargo, en los 13 años más recientes, cuando el PIB creció apenas 1.97%, el derecho de hidrocarburos representó 4.7% del PIB, 2.1 puntos porcentuales más que en el período 1996-2000.



En el largo plazo, entre 1993 y 2013, la inversión pública se estancó (un aumento anual de 0.1%) y la privada aumentó en 6.5%. Se pueden distinguir tres sub-periodos en este largo plazo con resultados muy diferentes entre ellos. El primero es entre 1993 y 1995, cuando el PIB cayó -0.5% en promedio que incluye una fuerte caída de -5.8% en 1995, año de la gran devaluación de diciembre de 1994. En el mismo hay un desplome de la inversión privada, aunque la pública siguió creciendo. El único sub-período en el que el PIB creció sostenidamente fue entre 1996 y 2000 (5.1% anual), con la inversión privada en aumento de 21.7% por año y la inversión total de 11.9%, más del doble del crecimiento del PIB. Los resultados en este período están dominados por la devaluación cambiaria, la cual tuvo el efecto inverso al que normalmente tiene la llamada enfermedad holandesa. Es decir, la devaluación devuelve competitividad a las manufacturas y la agricultura y de ahí el alza tan fuerte de la inversión privada. Esto fue así a pesar de la caída en la inversión pública, la cual fue obligada por recortes al gasto general, como parte de la política de estabilización que siguió a la devaluación.

La segunda mitad de los noventa fue un periodo exitoso desde el punto de vista de la tasa de crecimiento, impulsada por las exportaciones y por la industria que competía con importaciones. No obstante, más allá de la reducción temporal en la inversión pública, siempre fue claro que para mantener este crecimiento en los periodos siguientes, la inversión pública tendría que aumentar de nuevo. Lo anterior, porque los campos de la inversión pública eran y siguen siendo diferentes a los de la inversión privada. La pública está dirigida a energía, infraestructura física, e infraestructura social, como el mantenimiento del sistema de seguridad social y atención médica para trabajadores del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el mantenimiento y ampliación de la educación pública y de sus instituciones de investigación. Así, no había mucha sustitución entre la inversión pública y la privada, no sólo por las restricciones a la inversión privada en renglones reservados al Estado, sino por la naturaleza de los proyectos y el

tiempo de maduración que requiere su inversión para llegar a ser económica o socialmente rentable.

Así, aún cuando en ciertos períodos la inversión pública se contrajo sin que esto impidiera el crecimiento de la inversión total, en periodos largos una contracción o estancamiento siempre desanimaría a la inversión privada y al crecimiento económico. Fue así como, en el tercer periodo, de 2001 a 2013, el PIB ya no volvió a alcanzar una tasa de crecimiento sostenido ni siquiera de 3%, excepto en breves periodos en 2004, 2010 y 2011-2012. La falta de inversión pública y los estrangulamientos de oferta que esto generó a la inversión privada ya se manifestaba desde la segunda mitad de la década de los 90. El país comenzó a depender crecientemente de importaciones de gas natural y luego de gasolina. Las comunicaciones y transportes físicos cada vez fueron más limitados para el creciente comercio exterior y su estrechez causaba aumento de costos. La inversión en infraestructura social tampoco mantuvo el ritmo de aumento de la demanda. Estas ausencias fueron especialmente importantes porque coincidieron con un periodo en el que la economía ya se había abierto a la competencia del exterior y el tipo de cambio del peso había comenzado a apreciarse nuevamente, presionando así los márgenes de utilidad y las expectativas de inversión en la industria.

Con estas limitantes no debería sorprender la menor tasa de crecimiento a partir de 2000. Mantener el impulso logrado entre 1996 y 2000 hacía indispensable un aumento más rápido de la inversión pública y un cambio de enfoque de la política macroeconómica hacia el crecimiento y, por esta vía, el aumento de la inversión privada. Si bien la inversión privada en principio tiene una motivación diferente a la de la inversión pública, para muchos proyectos, sobre todo en la industria, requería de mayores economías externas que sólo la inversión pública podía aportar. Más aun, con el ingreso de China a la Organización Mundial de Comercio en 2000 y con el comienzo de la dilución de la ventaja temporal que dio a México el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), México estaba obligado a re-examinar sus factores de ventaja y competitividad relativa frente a otros países. A



partir de ello, debía adoptar una política económica más avanzada que la seguida en los noventa y que estuvo enfocada en la prioridad de la estabilización macroeconómica y la apertura externa.

Esta política no se formuló y por eso el Presupuesto público no reflejó ningún cambio significativo de asignación de recursos. Por el contrario, la inercia hizo que los mayores ingresos por derechos de hidrocarburos 4.7% del PIB (2001-2013), muy superiores a los de los 1990s (2.5%) fueran absorbidos por el gasto público. Así ocurrió a pesar de que en alguna medida fueron ingresos no esperados, pues el gobierno elevó el volumen de extracción de petróleo crudo a la cifra récord de 3.4 millones de barriles diarios (mbd), de donde comenzó a declinar después de 2004.

#### IV. Fondo Mexicano del Petróleo de Estabilización y Desarrollo

El FOMED fue creado sin cambiar en lo sustancial los fondos de ingresos petroleros ya existentes. Los principales fondos son los de estabilización, y otros con fines específicos que se alimentan de derechos cobrados a Pemex o de ingresos presupuestales excedentes.

El primero es el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP), creado en 2000, con objeto de “mitigar la repercusión de las oscilaciones abruptas en los precios internacionales del petróleo o de otros factores sobre las fuentes permanentes de ingresos, sobre las finanzas públicas y sobre la economía mexicana en general”<sup>11</sup>. Sus recursos provienen del derecho sobre hidrocarburos para el fondo de estabilización (DSHFE). Un segundo fondo es el de estabilización de los ingresos de entidades federativas (FEIEF) cuya fuente es el derecho extraordinario sobre exportación de petróleo crudo y productos financieros. Este fondo mitiga las reducciones de participaciones federales de las entidades.

El tercero es el Fondo de Extracción de Hidrocarburos. El cuarto es el Fondo de Investigación en Materia de Hidrocarburos y Sustentabilidad Energética. El quinto es el Fondo en Materia de Fiscalización Petrolera.

#### El FOMED y su régimen

El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (FOMED) se creó sin antes intentar consolidar los fondos ya existentes. Tiene como función “recibir todos los ingresos, con excepción de los impuestos, que correspondan al estado mexicano derivados de las asignaciones y contratos...” (Art. 14, Decreto del Ejecutivo, p. 17), en tanto que sus ingresos “se administrarán conforme a la siguiente prelación...”. El orden va desde el número 1, pagar obligaciones establecidas en las asignaciones y contratos, hasta el número 5 “destinar recursos al ahorro de largo plazo, incluyendo inversión en activos financieros.” (*Ibidem*, p. 18). Esto hace del FOMED un fondo diferente a los fondos soberanos que se comentan en el siguiente apartado, pues el FOMED tendrá antes que nada las funciones de una gran tesorería, es decir, la recepción de ingresos brutos y el pago de los mismos.

Así, la distribución de los ingresos brutos tendrá el siguiente orden de prioridad:

- Realizar los pagos establecidos en las asignaciones y contratos;
- Realizar la transferencia a los Fondos de Estabilización de Ingresos Petroleros y de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas;
- Realizar las transferencias al Fondo de Extracción de Hidrocarburos; a los fondos de investigación en materia de hidrocarburos y sustentabilidad energética y en materia de fiscalización petrolera;
- Transferir a la Tesorería de la Federación recursos por el 4.7% del producto interno bruto, que corresponde a la razón observada en los ingresos petroleros de 2013. Para esta transferencia, se consideran: el derecho ordinario sobre hidrocarburos; el derecho para el Fondo de Estabilización; el derecho extraordinario sobre

11. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, LXI Legislatura, Cámara de Diputados, *Análisis sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública al primer trimestre de 2011* (CEPF 011/2011).



exportación de petróleo crudo; el derecho para la investigación científica y tecnológica en materia de energía; el derecho para la fiscalización petrolera; el derecho sobre extracción de hidrocarburos; el derecho para regular y supervisar la exploración y explotación de hidrocarburos; el derecho especial sobre hidrocarburos y el derecho adicional sobre hidrocarburos.

Una vez cubiertas estas transferencias, destinará los recursos sobrantes al ahorro de largo plazo. Cuando el saldo de estos ahorros llegue o exceda el 3% del PIB del año anterior, el FOMED podrá destinar recursos del saldo acumulado a:

- Hasta 10% del aumento observado el año anterior en el saldo del ahorro de largo plazo al fondo para el sistema de pensión universal;
- Hasta 10% del aumento observado el año anterior en el mismo saldo para financiar proyectos de inversión en ciencia, tecnología e innovación y en energías renovables;
- Hasta 30% del aumento a un vehículo de inversión especializado en proyectos petroleros, sectorizado en la secretaría del ramo en materia de Energía y, en su caso, en inversiones en infraestructura;
- Hasta 10% del aumento para becas para la formación de capital humano en universidades y posgrados, en proyectos de mejora a la conectividad, así como para el desarrollo regional de la industria.

Con excepción del programa de becas, no podrán asignarse recursos del FOMED para gasto corriente. Cuando el saldo del FOMED rebase el 10% del PIB, los rendimientos financieros reales anuales del Fondo deberán transferirse a la Tesorería de la Federación (adicionalmente a la contribución por 4.7% del PIB mencionada antes).

El Fondo también cumplirá el papel de estabilizar ingresos fiscales que ya se cumple por otros fondos de estabilización. Así, en caso de una reducción significativa en los ingresos públicos, asociada a una caída en el PIB o en los ingresos petroleros, a una disminución pronunciada en el precio del petróleo o a una caída en la plataforma de producción de petróleo y habiéndose agotado el

Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, el Congreso podrá determinar, por votación de dos terceras partes, el uso de recursos de ahorro de largo plazo en el FOMED para que financien al Presupuesto de Egresos de la Federación, aun cuando el saldo de dicho ahorro baje de 3% del PIB.

El fideicomisario del Fondo será el Banco de México, quien deberá constituirlo en 2014 e iniciar operaciones en 2015. Asimismo, el Fondo tendrá un Comité Técnico integrado por tres miembros representantes del Estado y tres miembros independientes.

Como ya se señaló, en la reforma aprobada por el Congreso se estimó en 4.7% del PIB el monto de recursos que para 2013 se estima representó la renta petrolera. En el cuadro 1 se muestra que para 2014 el cobro de derechos se estimó en \$785 mil millones. Dicho monto ha ido cayendo de \$923 mil millones en 2012 a \$862 mil millones en 2013, según las estadísticas de finanzas públicas de la Secretaría de Hacienda<sup>12</sup>. Estas sumas representaron en la misma fuente el 6.0% del PIB en 2012 y el 5.4% en 2013.

El FOMED deberá mantener los pagos por el 4.7% del PIB de rentas al gobierno, sin que se defina ninguna carga menor en caso de que la renta petrolera siga bajando. Esta eventualidad representa un hueco importante en la reforma. Así, la única transferencia de fondos que queda sujeta a lo que decida el FOMED es la del ahorro de largo plazo, pero sólo hasta que su saldo llegue a 3% del PIB y mientras no ocurra una contingencia que lo obligue a jugar su papel estabilizador del ingreso fiscal. El ahorro en este esquema representa un sobrante de todos los flujos ya especificados y, por lo tanto, la última prioridad.

Sin embargo, para el propósito de gestionar un fondo con tareas tan diversas como será el FOMED y en caso de que haya ahorro de largo plazo, el Banco requerirá de la creación de una unidad especial con

---

12. Estadísticas de Finanzas Públicas, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.  
[www.hacienda.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas\\_Oportunas\\_Finanzas\\_Publicas/Informacion\\_mensual/Paginas/finanzas\\_publicas.aspx](http://www.hacienda.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_mensual/Paginas/finanzas_publicas.aspx)



gran fortaleza técnica. Será de suma importancia que la legislación secundaria asegure la autonomía de esta unidad y otras que sean necesarias en sus aspectos técnicos y organizativos.

## V. Experiencia de otros fondos en el mundo

Los fondos soberanos o fiscales son numerosos. En la etapa inicial de su desarrollo, la tendencia dominante era la acumulación de ingresos para su utilización posterior. En la mayoría de casos en la década de los setenta, esos ingresos eran por la exportación de productos primarios. Su utilización, también con tendencia dominante, era la de estabilizar los ingresos fiscales del Estado en el caso de caídas abruptas de precios de materias primas u otras contingencias fiscales. En una etapa más reciente, hacia fines de los 90 y en el siglo XXI, estos fondos han redefinido sus objetivos hacia el ahorro de largo plazo y específicamente para reforzar el ahorro contra el pago de pensiones futuras. En otros casos los fondos también se enfocan hacia proyectos de desarrollo, buscando con ello transformar riqueza de un recurso no renovable en la creación de infraestructura física, investigación y desarrollo no petrolero o fomento de industrias.

En la mayoría de casos, estos fondos reciben aportaciones del Estado provenientes de superávits fiscales, independientemente de alguna aportación original que también recibieron del Estado para constituirse. Su éxito ha dependido del cumplimiento de los objetivos con los que fueron creados. Stephany Griffith-Jones y José Antonio Ocampo<sup>13</sup> ofrecen una amplia perspectiva para evaluar la naturaleza de diferentes fondos y objetivos de los países que los han creado. En general observan una tendencia de los países en desarrollo para acumular reservas y de ahí la tendencia a crear estos fondos o aumentar los recursos de los fondos existentes.

Una importante distinción que vale la pena tomar en cuenta es entre los fondos creados con superávits en la cuenta corriente de la balanza de pagos, mismos que representan ahorros a nivel macroeconómico, y aquellos creados con superávits en la cuenta financiera o cuenta de capitales. Éstos últimos, en

realidad no son ahorros propios, pues tienen una contrapartida en el capital externo invertido en instrumentos financieros locales. La motivación en este último caso ha sido la de esterilizar recursos del exterior hacia mercados financieros locales para evitar apreciaciones cambiarias excesivas o simplemente para tener mayor seguridad de disponer de activos, en caso de salidas de capital.

Cuatro funciones de los fondos están presentes en los numerosos casos que describen estos autores: 1) la función de estabilización; 2) la función de ahorro; 3) la función de facilitar recursos para el financiamiento del Presupuesto; y 4) el financiamiento de proyectos de desarrollo.

### *Fondo de Noruega*

Un primer fondo cuya experiencia es indispensable tener en cuenta para un análisis completo en esta materia, es el Fondo petrolero de Noruega. Dicho fondo fue renombrado como Fondo Gubernamental Global de Pensiones (FGGP), con lo que se enfatizó la perspectiva de largo plazo que tiene para este país el manejo de la riqueza petrolera.

Noruega es el quinto exportador de petróleo en el mundo y el segundo exportador de gas. El petróleo representa el 23% del PIB, el 30% de los ingresos del Estado y el 49% de sus exportaciones. La creación y operación de su Fondo tiene íntima relación con el modelo de recaudación y captura de renta petrolera por el Estado noruego. Inicialmente su sistema recaudatorio incluyó regalías e impuestos sobre producción bruta, los cuales fueron abolidos una vez que el país acumuló suficiente experiencia sobre la forma óptima de recaudación petrolera<sup>14</sup>.

En la actualidad ya no se cobran regalías por la producción ni pagos únicos por asignaciones o

13. *Wealth funds: a developing country perspective*. Trabajo presentado en el taller sobre fondos de riqueza, Corporación Andina de Fomento, Londres, febrero 2008.

14. Finans Departamentet 'Norway's sovereign wealth fund and the management of natural resources wealth' Bjorn G. From, *Investment Director*, 26 June 2013.



contratos. El principal elemento del sistema es el impuesto a las utilidades netas de los operadores, con una tasa máxima de 78%, así como el Interés Directo Financiero del Estado (IDFE). A través del IDFE el Estado coinvierte en los proyectos de explotación petrolera con el sector privado y por lo tanto obtiene la parte que le corresponde de los flujos de efectivo de los proyectos, lo que equivale a un impuesto de 100% sobre el flujo de ingresos en la parte que corresponde a la participación del estado.

Noruega creó su fondo petrolero en 1990 y en 1996 le hizo su primera aportación de capital (300 millones de dólares) al obtener un superávit presupuestal ese año. Su experiencia con las exportaciones de petróleo en los setenta había sido insatisfactoria, consistente con la experiencia de otros exportadores de recursos extractivos. Es decir, el Presupuesto absorbía los ingresos del petróleo y esto resultaba en inflación de precios, altos aumentos de salarios y desequilibrios macroeconómicos. Hoy todo el ingreso petrolero llega al FGGP y se invierte en el exterior, lo cual resulta en que dicho ingreso está aislado de la macroeconomía doméstica, y en particular, del tipo de cambio. Esto resulta a la vez en un tipo de cambio más competitivo o menos fuerte del que sería si el ingreso se integrara al flujo de gasto público, como es el caso de México. Con este cambio las actividades no petroleras dejaron de sufrir el debilitamiento típico de las economías petroleras o exportadoras de productos primarios conocido como “enfermedad holandesa”, ya comentada arriba.

El tratamiento del ahorro de largo plazo descansa en el principio de que una economía rica en algún recurso natural no renovable debe tratar sus ingresos como un intercambio de activos, es decir entre un activo de recursos naturales y otro de recursos financieros invertidos en proyectos de capital para el beneficio de la presente y también de las futuras generaciones. La única parte del ingreso que se integra al Presupuesto es lo que representa el rendimiento real de las inversiones del FGGP, la cual se estima en 4% del saldo de dicho fondo. Sin embargo, en la práctica aún esta transferencia reducida se maneja en forma contra-cíclica. Es decir, en buenos tiempos el gasto es menor que 4%

y en tiempos malos puede ser mayor a 4%. Esta integración moderada de los rendimientos del Fondo a la economía nacional permite una contribución regular de los recursos petroleros al gasto fiscal, sin que ello cancele la posibilidad de hacer cambios en dicha política fiscal según sea necesario por el ciclo económico. El uso de tales recursos, sin embargo, siempre tiene una orientación de mediano plazo, para balancear el gasto fiscal de años malos para la economía, en donde puede haber un déficit presupuestal, con el gasto en años buenos, cuando hay un superávit fiscal.

El FGGP tiene activos con valor de mercado de 840 mil millones dólares, la mayor parte invertida fuera de Noruega, el 60% en acciones de renta variable y entre 35% y 40% en bonos.

### ***Fondo de Abu Dabi***

Este fondo se constituyó en 1976 como Autoridad de Inversión de Abu Dabi, a partir del superávit financiero por exportación de petróleo y es el mayor fondo del Medio Oriente. Sus ingresos provienen directamente de la Compañía Nacional de Petróleo de Abu Dabi y sus subsidiarias vía el pago de dividendos al gobierno. Los pagos al fondo están condicionados al requisito de que el gobierno tenga un superávit fiscal, 70% del cual va hacia este fondo. El fondo tiene hoy 773 mil millones de dólares en activos según su valor de mercado y los fondos se invierten en su gran mayoría fuera del país. En 2007, sin embargo, se creó a partir del mismo fondo, un segundo y más pequeño fondo (el Consejo de Inversiones de Abu Dabi), con el mandato de diversificar la base económica del país y facilitar el desarrollo de empresas locales<sup>15</sup>. Por lo tanto, este segundo fondo invierte en el país.

### ***Fondos de Chile***

Estos fondos se crearon a partir del Fondo de Estabilización del Cobre que se había creado en 1985. Con la nueva Ley de Responsabilidad Fiscal

---

15. [swfinstitute.org/swsf/abu-dhabi-investment-council](http://swfinstitute.org/swsf/abu-dhabi-investment-council)



de 2006, el Fondo de Reserva de Pensiones se creó como un fondo de ahorro que no permite retiros de recursos durante los primeros 10 años. Sus recursos provienen de una contribución entre 0.2% y 0.5% del PIB dependiendo del tamaño del superávit fiscal.

El fondo se creó con el escenario demográfico de aumento en la esperanza de vida, mayor edad promedio de la población y la necesidad de garantizar pensiones solidarias para aquellos que no ahorran. El Banco Central nombra a los miembros de su comité de inversiones, responsable de las decisiones de inversión, quienes reportan al Ministerio de Hacienda.

Un segundo fondo chileno es el Fondo de Estabilización Económica y Social, creado en 2007, también derivado del anterior fondo de estabilización del cobre, con una contribución de 2,580 millones de dólares. Hoy sus activos tienen un valor de 15,200 millones. Por su función de estabilización, este fondo recibe los excedentes derivados de altos precios del cobre y tiene la función de transferir al Presupuesto recursos cuando el precio del cobre es bajo. También recibe la diferencia entre el superávit presupuestal y las contribuciones al Fondo de Reserva de Pensiones y al Banco Central de Chile, después de descontar los pagos de deuda pública. Este fondo depende del Ministerio de Hacienda y, como fondo de estabilización, tiene menor perfil de aceptación de riesgo. Por eso, a diferencia del fondo de pensiones, invierte principalmente en monedas y bonos de gobiernos extranjeros.

## VI. Conclusiones y propuestas

El FOMED nació con la reforma energética de 2013, como una entidad de tesorería en gran escala, que recibirá los ingresos del estado por la explotación petrolera, tanto de Pemex como de entidades privadas que intervengan en dicha explotación. A su vez, el Fondo distribuirá dichos recursos.

La distribución incluirá el pago de obligaciones contractuales en favor de las empresas con las cuales el Estado firmará contratos para la exploración del petróleo, así como a los varios fondos de estabilización y otros y a la Tesorería de la Federación

para el Presupuesto de Egresos de la Federación. Una vez cubiertas estas obligaciones y pagos a los fondos de estabilización y otros, así como las transferencias para el Presupuesto, el FOMED deberá ahorrar los excedentes que resulten, como ya se mencionó.

Lo que explica lo limitado de la función del ahorro a largo plazo del FOMED es el haber nacido en el contexto de una gran expansión del gasto público que la reforma no corrigió y ésta es una de las mayores fallas de la reforma. Como ya se mencionó, todos los ingresos petroleros en un periodo de bonanza de precios (2000-2013) fueron absorbidos por la expansión del gasto y, aun así, dichos ingresos sólo cubrieron un tercio del incremento del gasto.

Aunque la reforma fiscal que le precedió, también de 2013, muestra esfuerzos por elevar la recaudación no petrolera, por otra parte también elevó tanto el gasto público como el déficit fiscal. El resultado para efectos del ingreso petrolero sigue siendo el mismo, es decir, la contribución de derechos pagados por Pemex se mantendrá en la misma cantidad estimada para 2013, que fue el 4.7% del PIB. Esto es infortunado porque la expansión del gasto ha sido inercial a tal punto que no hay una clara relación entre el aumento del gasto y el crecimiento de la economía. Además, dicha expansión parece insostenible para un país que se conoce como excepcional en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) por recaudar menos del 10% del PIB en ingresos tributarios. Esto ha hecho necesario que el Estado recurra al aumento de ingresos de organismos y empresas del Estado, principalmente Pemex y CFE, vía aumento de precios, así como a un aumento, hasta ahora moderado, del déficit fiscal. Irónicamente dicha expansión del gasto no hizo posible que se dispusiera de fondos suficientes para la expansión y modernización propia de Pemex. Así, al momento de la reforma, México importa la mitad de la gasolina que consume, gran parte del gas, así como crecientes volúmenes de productos petroquímicos.

Para poder subsanar las crecientes necesidades de gasto público, con el tiempo se fueron creando nuevos gravámenes mediante derechos sobre



hidrocarburos para distintos fines. Los montos más importantes han sido para fondos de estabilización de ingresos de la Federación y de los estados. Sin embargo, en la práctica dichos fondos tienden a ser utilizados en el mediano plazo, al bajar la tasa de crecimiento de la economía y quedar la recaudación por debajo de la cifra presupuestada. Aún cuando en años recientes las cifras muestran una mayor inversión pública con respecto al PIB, ésta en su mayor parte refleja la distorsión de haber incluido como gasto de inversión de Pemex a partir de 2009, los pagos de proyectos de inversión que hasta ese año estuvieron fuera del registro del gasto.

Siendo el petróleo un producto no renovable, lo ideal para una reforma constitucional de energía, en el campo de la distribución del ingreso petrolero, habría sido una redistribución en favor del ahorro-inversión de largo plazo, para que las generaciones futuras pudieran beneficiarse de este activo. Es entendible que eso habría implicado una reforma a todo el régimen de derechos cuyos pagos han estado y seguirán estando comprometidos para el gasto general. Por lo tanto habría requerido de una negociación política entre el Ejecutivo y el Congreso y entre la Federación y los estados, entidades que hoy reciben una parte sustancial de estos ingresos, de la que son altamente dependientes. Por lo tanto habría requerido de una reforma al gasto federal y nuevos lineamientos sobre el gasto de las entidades.

### **Propuestas**

Estas propuestas ponen énfasis en la capacidad del Congreso para procurar definiciones de las leyes secundarias en materia de energía o adiciones a una agenda legislativa. Con ello quiero decir las fuerzas o grupos en el Congreso que tengan interés en el uso prudente del ingreso petrolero con propósitos de desarrollo o ahorro de largo plazo.

No por el hecho de haberse omitido en la reforma fiscal, el cambio estructural en el gasto público, es éste menos urgente. Esto es más aun después de la reforma de energía, pues ésta en gran medida canceló la posibilidad de liberar recursos sustanciales provenientes de los derechos sobre hidrocarburos para fines distintos del gasto público, el cual es inercial.

Una primera vía de acción sería la adecuación del nivel absoluto de gasto público a las posibilidades de financiamiento de la economía, cálculo que hasta ahora ni siquiera se ha intentado hacer. El planteamiento sobre el nivel sostenible de gasto debe ser compatible con una carga fiscal realista, análisis técnico que tampoco se ha hecho.

Para el ingreso petrolero una carga fiscal realista sería una que deje espacio para mayores inversiones de Pemex, tanto para modernizarse como para cubrir sus deficiencias de oferta. Para el ingreso no petrolero, implica una carga fiscal sobre el sector no petrolero que, primero que nada, sea consistente con la debilidad estructural de la economía y capacidad financiera de la mayoría de las empresas mexicanas, sobre las cuales depende la creación futura de empleos.

Para los precios de productos y servicios de las entidades públicas y sobre todo en la energía, una carga realista implica precios internos que permitan a la industria mexicana competir en costos de energéticos con las empresas de otros países. Si los precios nacionales son superiores a los internacionales, la estrategia de abrir la economía para que la industria compita internacionalmente no será compatible con el crecimiento de la economía. En paralelo con una reforma al gasto, la cual deberá incluir el de Pemex y la CFE, será necesario simplificar el régimen de derechos de hidrocarburos para sustituirlos por un esquema más simple y que a la larga reduzca la carga sobre Pemex.

La simplificación del esquema de derechos es deseable aun cuando no fuera posible reducir la carga de derechos sobre Pemex, tan sólo por razones de simplificación, transferencia y manejo de efectivo. Pero idealmente debe haber una reasignación de cuando menos parte de los derechos recibidos por el estado hacia el financiamiento de programas de desarrollo y ahorro de largo plazo. Como el gobierno ya se comprometió a no elevar los impuestos en lo que resta de esta administración, la principal vía para lograr mayores ahorros sería con la reforma al gasto público. Aun con esa dificultad, debe haber un esfuerzo por asegurar el aumento de la recaudación no petrolera. Si bien el gobierno



es quien suscribió el Acuerdo por no crear nuevos impuestos, el Congreso puede insistir más en cómo mejorar la recaudación a partir de los impuestos ya existentes. Eso implica que desarrolle una visión propia sobre la efectividad de los programas de aumento en dicha recaudación.

Un tema que el Congreso debería impulsar es sobre el aumento de la recaudación de impuestos prediales a nivel municipal. El Congreso puede trabajar en la definición de criterios como, por ejemplo, no aumentar este impuesto para regiones en donde el crecimiento económico no aumente, pero mejorarlo en regiones que puedan aportar más por tener una mayor tasa de crecimiento. El Congreso también puede proponer que parte de las transferencias federales a los estados se ligen a una escala de desempeño de metas de recaudación local. En la medida en que aumente la recaudación no petrolera, la presión política sobre el ingreso petrolero debería disminuir, haciendo factible la liberación del ingreso petrolero para el ahorro de largo plazo o para proyectos de desarrollo.

Aunado al aumento de la recaudación no petrolera, el Estado debe formular proyectos para el mayor crecimiento económico del sector no petrolero, agropecuario, de manufacturas y de servicios. El sector agropecuario requiere de nuevas políticas de asignación de recursos federales que hoy se concentran entre los productores más exitosos para reasignarlos a productores menos exitosos, pero con capacidad para aumentar su producción y sus ingresos. Con un enfoque similar hacia el sector agropecuario, deben formularse nuevos proyectos de desarrollo regional que permitan consolidar esfuerzos y proyectos de desarrollo entre la Federación y varias entidades federativas a la vez y que incluyan manejo de tierra, agua, redes de transporte, e infraestructura. La industria manufacturera competitiva requiere que efectivamente bajen los precios monopólicos y oligopólicos, así como el costo del crédito. Los servicios requieren de una efectiva apertura de sectores monopólicos que se refleje en precios más competitivos de insumos esenciales.

En las leyes secundarias de energía tocantes a los contratos de explotación de crudo o para la

transformación, transporte y distribución de los productos, el Congreso debería hacer explícito el objetivo de que los concesionarios privados y Pemex mantengan precios competitivos con los precios internacionales para los productos o servicios que presten.

El gobierno ya planteó un antecedente sobre precios en el caso del acceso a insumos esenciales en su iniciativa sobre la nueva Ley de Competencia Económica, aunque ésta queda aún sujeta a que el Congreso no la diluya en las leyes secundarias. Este principio debería convertirse en un criterio para toda la cadena de valor de productos de la energía, la refinación y la petroquímica, aunque debe tenerse cuidado con la definición de lo que son insumos esenciales o productos “troncales” de una amplia red de sub-productos. Asimismo, las leyes secundarias deberían garantizar el acceso a redes de servicio, distribución y transporte, para los usuarios de las mismas.

Si bien la reforma fiscal fijó un techo de 2.5% de crecimiento para el gasto corriente en términos reales, éste es aún demasiado holgado para permitir que se liberen ingresos provenientes del petroleros hacia ahorro de largo plazo. Por una parte, 2.5% en términos reales es una tasa alta de crecimiento, tomando en cuenta que el PIB en 2000-2013 sólo aumentó en 1.97% anualmente. Lo es más aún, después del aumento tan alto que ya tuvo el gasto como proporción del PIB.

Los fondos de estabilización de los ingresos petroleros y otros que se han creado con esos recursos, como el derecho para la fiscalización y el derecho para la investigación científica y tecnológica pueden estar justificados, pero deben evaluarse con periodicidad por el Congreso para determinar qué tanto valor han aportado al sector energético en el tiempo en el que sus recursos se han ejercido. Debe asegurarse en el caso del fondo para la investigación científica que quienes recibieron estos beneficios hayan hecho aportaciones técnicas y científicas y que el fruto de las mismas esté disponible para todos los participantes en la economía, o bien, si son patentados, que el estado o las instituciones públicas reciban beneficios de dichas patentes.



Con los niveles actuales de extracción de crudo, es claro que no habrá recursos significativos para el ahorro de largo plazo. Éstos sólo podrían materializarse en el tiempo y sólo en el caso de que aumente significativamente el volumen de extracción y los precios del petróleo no se reduzcan. Tampoco puede descartarse que los ingresos petroleros crezcan si el volumen de extracción aumenta significativamente. Si esto ocurriera, el ahorro de largo plazo del FOMED podría aumentar. Pero eso no elimina el hecho de que los cambios arriba mencionados deben hacerse o por lo menos plantearse por parte de los grupos políticos que estén comprometidos con el interés de México.

El Banco de México, como fiduciario del FOMED tiene suficiente experiencia en ese papel en el caso de otros fondos que en general han dado buenos resultados a México. Tal es el caso del ya desaparecido FONEI (Fondo Nacional de Equipamiento Industrial), el FONATUR, FIRA y otros. Para el propósito de gestionar un fondo con tareas tan diversas como será el FOMED y en especial su ahorro de largo plazo, el Banco requerirá de la creación de una unidad especial con gran fortaleza técnica. Será de suma importancia que la legislación secundaria asegure la autonomía de esta unidad y otras que sean necesarias en sus aspectos técnicos y organizativos.



## Bibliografía

---

G. From, Bjorn, *Norway's sovereign wealth fund and the management of natural resources wealth*. Finans Departamentet, Oslo: June 2013.

Bjorland, Hilde, 'The Economic effects of North-sea oil on the manufacturing sector' *Scottish Journal of Political Economy*, Vol. 45, No 5 John Wiley & Sons, (November), 1998.

Bresser-Perera, Luis Carlos, *La enfermedad holandesa y su neutralización: un acercamiento ricardiano*, AmerSur, Buenos Aires: 2008 [www.amersur.org.ar/SocEdyTrab/Bresser0808.htm](http://www.amersur.org.ar/SocEdyTrab/Bresser0808.htm).

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, LXI Legislatura, Cámara de Diputados, *Análisis sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública al primer trimestre de 2011* (CEPF 011/2011), México: 2011

Corden W., Max, y Neary, J. P., 'Booming sector and de-industrialisation in a small open economy', *The Economic Journal*, Vol. 92 (Diciembre), pp. 825-848, Cambridge University Press, Cambridge: 1982.

Griffith-Jones, Stephany y Ocampo, J. A., *Wealth funds: a developing country perspective*, Trabajo presentado en el taller sobre fondos de riqueza, Corporación Andina de Fomento, Londres: febrero 2008.

Ibarra, David, *El desmantelamiento de Pemex*, Universidad Nacional Autónoma de México, México: 2008.

Partido de la Revolución Democrática, *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversos ordenamientos en materia de reforma integral del sector energético nacional*. PRD Grupo Parlamentario, México: 2013.

Partido Acción Nacional, *Elementos Clave de la reforma energética Sección 2*, México: 2013. [www.pan.org.mx/propuesta-de-reforma-energetica-del-pan/](http://www.pan.org.mx/propuesta-de-reforma-energetica-del-pan/).

Presidencia de la República, *Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos y se reforma, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes Federal del Presupuesto y Responsabilidad*

*Hacendaria, General de deuda Pública y de Petróleos Mexicanos*, México: 2013

Presidencia de la República, *Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, General de Deuda Pública y de Petróleos Mexicanos*, México: 2013

Sovereign Wealth Fund Institute.org/sws/abu-dhabi-investment-council

Van den Beld, C. A., 'De-industrialisation in the Netherlands?' in Frank Blackaby (ed.) *De-Industrialisation*, National Institute of Economic and Social Research, Heinemann, pp. 124-140, Londres: 1978.







## Autor

### **Rogelio Ramírez de la O**

Director de Ecanal, SA, empresa de análisis macroeconómico para el sector privado. Es Consejero de varias empresas públicas y de fondos globales de inversión. Ha publicado en México, Estados Unidos, Canadá y Europa sobre temas macroeconómicos de México. Es licenciado en Economía por la UNAM y doctor en economía por la Universidad de Cambridge.

## Pie de imprenta

Fundación Friedrich Ebert en México  
Yautepec 55 | Col. Condesa  
06140 | México, DF | México

### Responsable

Dr. Thomas Manz | Representante en México  
Teléfono +52 (55) 5553 5302  
Fax +52 (55) 5254 1554  
[www.fesmex.org](http://www.fesmex.org)

## **Fundación Friedrich Ebert en México**

La Fundación Friedrich Ebert (FES), fundada en 1925 en Alemania, es una institución privada de utilidad pública comprometida con las ideas de la Democracia Social. Lleva el nombre del primer presidente del Estado alemán elegido democráticamente, Friedrich Ebert, y es portadora de su legado en cuanto a la configuración política de la libertad, la solidaridad y la justicia social. A este mandato corresponde la Fundación en el interior y exterior de Alemania con sus programas de formación política, de cooperación internacional y de promoción de estudios e investigación.

En México, la FES inició sus actividades en 1969 buscando contribuir al fortalecimiento y consolidación de las instituciones democráticas mexicanas, apoyando a aquellos agentes comprometidos con el respeto a la democracia, la justicia social y el entendimiento internacional. Actualmente la Fundación Friedrich Ebert en México ofrece plataformas de diálogo, talleres de fortalecimiento de las capacidades públicas de actores progresistas, asesoría institucional, consultorías y análisis político y de políticas.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

**ISBN 978-607-7833-56-7**