

¿ADMINISTRAR LA ABUNDANCIA?

PROPUESTAS PARA REDISEÑAR
EL FONDO MEXICANO DEL PETRÓLEO

Índice

| | |
|---|----|
| 1. Introducción | 2 |
| 2. ¿Qué es el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo? | 3 |
| 3. ¿Cómo funciona el Fondo Mexicano del Petróleo? | 5 |
| 3.1 Ingresos del Fondo Mexicano del Petróleo | 6 |
| 3.1.1 ¿Cómo se incorporan los ingresos petroleros al Fondo? | 6 |
| 3.1.2 ¿Cuántos recursos han ingresado al Fondo?..... | 7 |
| 3.2 Gastos del Fondo Mexicano del Petróleo | 9 |
| 3.2.1 ¿Cómo se ejercen los recursos del Fondo? | 9 |
| 3.2.2 ¿Cuántos recursos se han ejercido por el Fondo?..... | 11 |
| 3.3 Ahorros del Fondo Mexicano del Petróleo | 12 |
| 3.3.1 ¿Cómo se acumulan y administran los ingresos petroleros en la reserva de ahorro de largo plazo del Fondo? | 13 |
| 3.3.2 ¿Cuántos recursos se han acumulado en la reserva de ahorro de largo plazo del Fondo?..... | 14 |
| 4. Deficiencias en el diseño del Fondo | 17 |
| 4.1 El diseño del Fondo no permite ahorrar los ingresos petroleros..... | 17 |
| 4.2 El diseño del Fondo limita la cantidad de recursos que pueden acumularse en su reserva | 18 |
| 4.3 El diseño del Fondo no garantiza que la renta petrolera se invierta en activos productivos | 18 |
| 5. ¿Cómo rediseñar el Fondo? | 19 |
| 5.1 Incrementar los recursos que se acumulan en la reserva de ahorro de largo plazo del Fondo | 19 |
| 5.2 Garantizar que los recursos ahorrados en la reserva de largo plazo del Fondo permanezcan en ella | 21 |
| 5.3 Emplear los recursos de la reserva de largo plazo del Fondo para financiar inversiones públicas productivas vinculadas directamente con la transición energética...22 | |
| 6. Conclusiones | 23 |
| 7. IMCO propone | 24 |
| 8. Referencias bibliográficas..... | 25 |

1. Introducción

En enero de 2015 inició operaciones el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (en adelante “el Fondo” o “FMP”): **primer y único fondo en el país encargado de administrar, invertir y distribuir la renta petrolera**, es decir, aquellos ingresos que el Estado mexicano recibe por la exploración y extracción de petróleo –y otros hidrocarburos– por parte de Pemex y empresas privadas.

La creación de este fondo en el marco de la reforma constitucional en materia energética de finales de 2013 respondió a tres objetivos principales: **transparentar el origen y destino de los ingresos petroleros** ante la apertura de las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos a la inversión privada, **dotar de estabilidad a las finanzas públicas del país** y **beneficiar a las generaciones futuras mediante el ahorro a largo plazo de la renta petrolera**.

Aunque la creación de este vehículo sin precedentes en el país para administrar la renta petrolera generó un valioso marco institucional para dar un seguimiento puntual, transparente y oportuno a los ingresos petroleros y su destino, **existen deficiencias en su diseño que limitan los recursos que se ahorran e invierten en beneficio de las generaciones presentes y futuras de mexicanos**.

Muestra de ello es que el saldo de los ingresos petroleros acumulados en la reserva de ahorro de largo plazo del FMP al cierre de octubre de 2023 fue 18.9 mil millones de pesos (mmdp):¹ **cifra que equivale a 0.06% del Producto Interno Bruto (PIB) mexicano en 2022² o al 0.53% del total de ingresos petroleros que ha obtenido el Estado desde enero de 2015.³**

Esto significa que, **de cada 100 pesos de ingresos petroleros que ha recibido el Estado mexicano desde inicios de 2015, poco más de 50 centavos se han ahorrado**. Los recursos restantes se han empleado principalmente para financiar el gasto –en su mayoría gasto corriente– previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de los últimos ocho ejercicios fiscales (2015-2022).

Frente a esta situación, y en el contexto de los ingresos petroleros históricamente altos que se obtuvieron en 2022 por los precios del petróleo, el **Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO)** analiza en este documento el marco legal del Fondo Mexicano del Petróleo, su funcionamiento y sus principales áreas de mejora con miras a **administrar de**

¹ El saldo de la reserva de ahorro de largo plazo del Fondo al mes de octubre de 2023 fue de 1 mil 48 millones de dólares (mdd) y se convirtió a pesos utilizando un tipo de cambio de 18.0368 pesos por dólar que corresponde al 31 de octubre de 2023. FMP, “Valor histórico de la reserva”, Administración de la reserva de largo plazo, <https://www.fmped.org.mx/administracion-reserva.html> (Consultado el 26/11/2023); Banxico, “Tipo de cambio para solventar obligaciones denominadas en moneda extranjera pagaderas en la República Mexicana”, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de noviembre de 2023 (Ciudad de México: DOF, 2023), https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5707414&fecha=01/11/2023#gsc.tab=0

² El PIB observado en 2022 fue de 29.45 billones de pesos. Inegi, “Producto interno bruto trimestral”, <https://www.inegi.org.mx/temas/pib/> (Consultado el 26/11/2023).

³ Entre enero de 2015 y septiembre de 2023 el Estado mexicano recibió 3.56 billones de pesos de ingresos petroleros. Banxico, “Orígenes y destinos de la renta petrolera del Estado administrada por el FMP”, Sistema de Información Económica, <https://www.banxico.org.mx/SielInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=25&accion=consultarCuadroAnalitico&idCuadro=CA405&locale=es> (Consultado el 26/11/2023).

la mejor manera posible la renta petrolera en beneficio de los mexicanos que vivimos actualmente y aquellos que vivirán una vez que este recurso natural se agote o deje de ser una fuente relevante de ingresos para el Estado.

Este estudio parte de la premisa de que el petróleo, el gas natural y otros hidrocarburos, al tratarse de recursos naturales no renovables, deben ser vistos como activos para el país y que **los ingresos que se obtienen por su explotación deben ser invertidos en activos productivos para maximizar su valor con una perspectiva intergeneracional.**

Desde esa perspectiva, el IMCO explora en este documento la posibilidad de que **el Fondo Mexicano del Petróleo pueda convertirse en un mecanismo clave de financiamiento climático para acelerar la transición energética de México en el espíritu del artículo 73 constitucional que establece “ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos”.** Esto es, utilizar la renta petrolera para que el Estado financie programas y proyectos de inversión que permitan transitar desde un sistema energético sustentado en combustibles fósiles hacia uno basado en fuentes renovables, en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

2. ¿Qué es el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo?

Uno de los principales objetivos de los fondos soberanos (*sovereign wealth funds*) es garantizar que la renta obtenida por la explotación de un recurso natural no renovable —p. ej. petróleo, gas natural, cobre o diamantes— **se ahorre e invierta en activos productivos en beneficio de las generaciones futuras de acuerdo con la regla de Hartwick.**

Esta regla, llamada así en honor a John M. Hartwick —quien la definió a finales de la década de los 70—, establece que **todas las ganancias o ingresos derivados de la explotación de recursos no renovables se deben invertir en capital reproducible;** es decir, en capital que incrementa la capacidad productiva de las economías. De esta manera, un acervo de recursos finitos se transforma en un acervo de capital que perdura una vez que el primero se agota, preservando así la equidad entre generaciones.⁴ Es decir, **se garantiza que las generaciones que vivirán una vez que se agote el recurso natural en cuestión, se beneficien de su explotación por parte de las generaciones que las precedieron.**

En línea con este concepto teórico, y de manera análoga a lo que han hecho países como Arabia Saudita, Botsuana, Chile y Noruega para administrar los ingresos obtenidos por la explotación de distintos *commodities*, **el Gobierno mexicano creó a finales de 2013 —en el marco de la reforma energética que abrió las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos a la iniciativa privada—⁵ el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.**

⁴ John M. Hartwick, “Intergenerational equity and the investing of rents from exhaustible resources”, *The American Economic Review* 67, no. 5 (1977): 972–974. <http://www.jstor.org/stable/1828079>

⁵ Cámara de Diputados, “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de energía”, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013 (Ciudad de México: Cámara de Diputados, 2013), https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_212_20dic13.pdf

La creación de este fondo –fideicomiso público constituido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en su carácter de fideicomitente y administrado por el Banco de México (Banxico) en calidad de fiduciario– como un **vehículo para administrar, invertir y distribuir la renta petrolera por primera vez en la historia del país** respondió a tres objetivos principales:

- **Transparentar el origen y destino de los ingresos petroleros.** Crear un marco institucional que permitiera dar un seguimiento puntual, claro, oportuno y transparente a los ingresos petroleros; es decir, aquellos ingresos que el Estado mexicano recibe por la exploración y extracción de petróleo y otros hidrocarburos como el gas natural y los condensados⁶ vía el pago de derechos por parte de Petróleos Mexicanos –Pemex– y de contraprestaciones (p. ej. regalías) por parte de actores privados.
- **Beneficiar a las generaciones futuras.** Generar ahorro a largo plazo de una parte de la renta petrolera en beneficio de las generaciones que vivirán una vez que el petróleo se agote, o bien, deje de ser una fuente relativamente importante de recursos para el Estado.
- **Dotar de estabilidad a las finanzas públicas.** Permitir que los ingresos petroleros que se ahorren en el Fondo puedan ser empleados, bajo circunstancias excepcionales, para compensar caídas de los ingresos públicos debido a crisis económicas o a disminuciones del precio y/o producción de los hidrocarburos.

De esta manera, más de 30 años después de que iniciara la explotación comercial en 1979 del complejo Cantarell –en su momento uno de los yacimientos de petróleo más importantes del mundo–, **el gobierno mexicano creó un marco institucional para administrar por primera vez los ingresos obtenidos por la explotación de este hidrocarburo de manera transparente y con miras a beneficiar a las generaciones futuras.**

Cuadro 1. Operación del Fondo Mexicano del Petróleo

De manera esquemática el Fondo opera de la siguiente forma:

- Pemex, en su calidad de asignatario, y empresas privadas, que participan como contratistas, **pagan al Fondo distintos derechos y contraprestaciones por las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos** que realizan en territorio nacional. **Los recursos que recibe el Fondo son transferidos conforme a un orden de prelación establecido en la legislación aplicable.**
- Si el monto anual de los ingresos petroleros recibidos por el Fondo es menor al 4.7% del PIB estimado en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE), estos se

⁶ Líquidos del gas natural constituidos principalmente por pentanos y componentes de hidrocarburos más pesados.

transfieren en su totalidad a distintos fondos sectoriales, fondos de estabilización y, principalmente, a financiar el gasto previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación de ese año. En caso de que los ingresos sean mayores al 4.7% del PIB, el excedente se trasfiere a la reserva de ahorro de largo plazo del Fondo y el saldo acumulado se invierte en activos financieros para generar rendimientos.

- **Los recursos acumulados en la reserva del Fondo pueden ser utilizados bajo circunstancias específicas previstas en la ley:** en caso de que los recursos ahorrados en la reserva sean mayores al 3% del PIB o ante una caída de los ingresos públicos. Además, si los recursos disponibles en la reserva son iguales o mayores al 10% del PIB, los rendimientos financieros generados por el saldo acumulado en dicha reserva se transfieren directamente a la Tesorería de la Federación (Tesofe).

3. ¿Cómo funciona el Fondo Mexicano del Petróleo?

De acuerdo con la Constitución y la legislación secundaria que regula el funcionamiento del Fondo –la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (LFMPED)⁷ y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)–,⁸ el Fondo tiene **tres funciones principales**:⁹

1. **Administrar los ingresos petroleros.** El Fondo tiene la obligación de recibir los ingresos petroleros pagados por Pemex y otras empresas por las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos que realizan.
2. **Transferir los ingresos petroleros.** El Fondo debe transferir los ingresos petroleros que recibe al Estado o a una reserva de ahorro de largo plazo conforme a un orden de prelación establecido.
3. **Administrar la reserva de ahorro de largo plazo.** El Fondo tiene también el mandato legal de constituir y administrar una reserva en la que se acumule una parte de los ingresos petroleros con el propósito de asegurar la estabilidad financiera

⁷ Cámara de Diputados, “Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo”, Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 2022 (Ciudad de México: Cámara de Diputados, 2022), <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFMPED.pdf>

⁸ Cámara de Diputados, “Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”, Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de febrero de 2022 (Ciudad de México: Cámara de Diputados, 2022), <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>

⁹ El Fondo tiene un par de funciones adicionales, que consisten en realizar actividades asociadas con la administración del fideicomiso y la gestión de los aspectos financieros de los contratos de exploración y extracción de hidrocarburos de tal forma que los pagos que realizan los contratistas al Estado por estas actividades sean calculados de forma independiente e imparcial por un tercero ajeno a dichos contratos. FMP, “Principales funciones”, ¿Qué es el Fondo Mexicano del Petróleo?, <https://www.fmped.org.mx/> (Consultado el 15/05/2023).

del país y beneficiar a las generaciones futuras mediante el ahorro a largo plazo de la renta petrolera.

Las siguientes tres secciones (3.1-3.3) presentan a detalle cada una de estas tres etapas. También describen los ingresos, gastos y ahorros del Fondo desde su entrada en operación en enero de 2015.

3.1 Ingresos del Fondo Mexicano del Petróleo

Una de las funciones del Fondo es recibir los ingresos derivados de las asignaciones y los contratos por las actividades de exploración y extracción del petróleo y otros hidrocarburos que realizan Pemex y distintas empresas privadas. **Las siguientes dos subsecciones presentan cómo y cuántos recursos han ingresado al FMP desde su entrada en operación.**

3.1.1 ¿Cómo se incorporan los ingresos petroleros al Fondo?

De acuerdo con la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos (LISH), **el FMP tiene la obligación de recibir aquellos recursos derivados de la exploración y extracción de hidrocarburos** por parte de Pemex –en su carácter de asignatario–, de aquellas empresas privadas (incluido el propio Pemex) que participan como contratistas a partir de las rondas de licitación que se llevaron a cabo entre 2015 y 2018, y del comercializador del Estado.

A continuación se señalan las contribuciones que cada uno de estos tres actores está obligado a entregar al Fondo:¹⁰

- **Asignatarios.** Pemex, en su carácter de único asignatario, está obligado al pago de tres derechos: el Derecho por la Utilidad Compartida –DUC–, el Derecho de Extracción de Hidrocarburos –DEXTH– y el Derecho de Exploración de Hidrocarburos –DEXPH–. El DUC, que representa la principal contribución de Pemex, grava el valor de los hidrocarburos extraídos una vez descontadas ciertas deducciones, entre las que se consideran parte de las inversiones realizadas por la empresa y otros costos y derechos.¹¹
- **Contratistas.** Las empresas (68 en total incluido Pemex)¹² que firmaron contratos de exploración y extracción de hidrocarburos están obligadas al pago de contraprestaciones a favor del Estado como el bono a la firma, la cuota contractual

¹⁰ Cámara de Diputados, “Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos”, Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 2019 (Ciudad de México: Cámara de Diputados, 2019), <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIH.pdf>

¹¹ Para más información sobre los derechos que paga Pemex véase Jesús Carrillo et al., *El precio del petróleo en las finanzas públicas. ¿Ganamos o perdemos recursos?* (Ciudad de México: IMCO, 2022), <https://imco.org.mx/estimulos-al-ieps-de-combustibles-causarian-perdidas-a-las-finanzas-publicas/>

¹² Empresas que firmaron los 111 contratos de exploración y extracción de hidrocarburos bajo la modalidad de licencia o producción compartida vigentes al mes de marzo de 2023 y que fueron otorgados en tres rondas licitatorias realizadas entre 2014 y 2018. FMP, “Contratos registrados ante el fondo. ¿Qué es la administración financiera de los Contratos?”, https://www.fmped.org.mx/administracion-contratos.html#contratos_registrados (Consultado el 25/05/23).

para la fase exploratoria, regalías (base y adicional), garantías de seriedad, penas convencionales, entre otras.

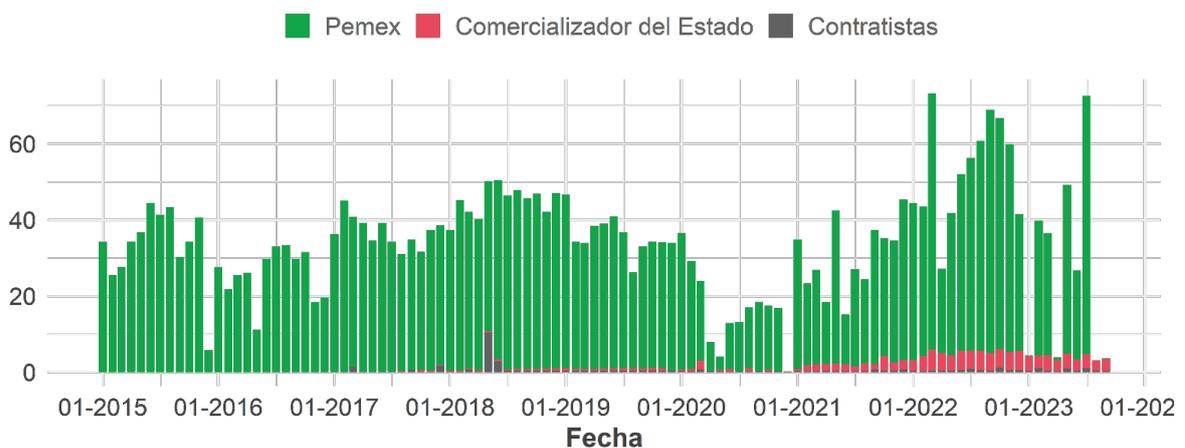
- **Comercializador del Estado.** Este actor, que puede ser una empresa productiva del Estado o una persona moral, está obligado a recibir las contraprestaciones que los contratistas paguen en especie al Estado mexicano conforme a lo estipulado en los contratos de exploración y extracción de utilidad compartida, producción compartida y de servicios, a comercializar dichos hidrocarburos en el mercado y a entregar los ingresos producto de la venta al FMP una vez descontado el pago por sus servicios y el pago de impuestos.¹³

Los recursos que ingresan al Fondo no incluyen los ingresos propios de Pemex ni los impuestos que pagan tanto la empresa productiva del Estado como otras empresas.¹⁴

3.1.2 ¿Cuántos recursos han ingresado al Fondo?

Desde enero de 2015 y hasta el mes de septiembre de 2023, han ingresado al Fondo 3.56 billones de pesos: un promedio de 33.9 mmdp al mes a lo largo de los últimos 8.8 años o 105 meses.

Gráfica 1. Origen de los recursos del FMP por tipo de actor (enero 2015 - septiembre 2023). Miles de millones de pesos corrientes (mmdp)



Nota: Los ingresos que provienen del comercializador del Estado corresponden a contraprestaciones que pagan los contratistas al Estado en especie y que el comercializador entrega al Fondo.

Fuente: Elaborado por el IMCO con información del Banxico. Orígenes y destinos de la renta petrolera del Estado administrada por el FMP.

¹³ En la práctica, estos ingresos corresponden a contraprestaciones que pagan los contratistas al Estado vía el comercializador del Estado.

¹⁴ El impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos, el impuesto sobre la renta (ISR) que causen los contratistas y asignatarios por las actividades que realicen en virtud de un contrato o una asignación, entre otras obligaciones fiscales como el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS).

De este monto, **Pemex aportó 95.2% (3.39 billones de pesos) vía los tres derechos que por ley debe pagar**. El DUC fue la principal fuente de recursos del FMP, representó por sí solo 78.7% (2.80 billones de pesos) de los ingresos totales que recibió durante el periodo analizado. El DEXTH (576.1 mmdp) y el DEXPH (10.3 mmdp), por su parte, aportaron en conjunto 16.5% del flujo total de ingresos del Fondo.

El resto de los actores (el comercializador del Estado y los contratistas) aportaron **4.8% de los recursos que han ingresado al Fondo desde 2015**. El comercializador del Estado aportó 3.6% (127.5 mmdp), en tanto que los contratistas contribuyeron de manera directa con 1.2% (45.0 mmdp).

Tabla 1. Origen de los recursos del FMP por tipo de actor y concepto (enero 2015 - septiembre 2023)

| Actor | Concepto | Monto (mmdp) | Porcentaje |
|-----------------|-------------------|----------------|-------------|
| Pemex | DUC | 2,804.0 | 78.7% |
| Pemex | DEXTH | 576.1 | 16.2% |
| Comercializador | Ventas | 127.5 | 3.6% |
| Contratistas | Bono a la firma | 16.6 | 0.5% |
| Contratistas | Regalía adicional | 11.9 | 0.3% |
| Pemex | DEXPH | 10.3 | 0.3% |
| Contratistas | Cuota contractual | 9.3 | 0.3% |
| Contratistas | Regalía base | 3.9 | 0.1% |
| Contratistas | Otros ingresos | 3.4 | 0.1% |
| Total | | 3,563.0 | 100% |

Nota: Los porcentajes pueden no sumar 100% por temas de redondeo.

Fuente: Elaborado por el IMCO con información del Banxico. Orígenes y destinos de la renta petrolera del Estado administrada por el FMP.

Como se puede observar en la Tabla 2, en 2022 –año en el que el Fondo recibió 636.5 mmdp– la renta petrolera fue equivalente al 2.3% del PIB.

Tabla 2. Origen de los recursos del Fondo por año (2015-2022)

| Año | Monto (mmdp) | Porcentaje del PIB |
|------|--------------|--------------------|
| 2015 | 398.8 | 2.2% |
| 2016 | 307.9 | 1.6% |
| 2017 | 442.9 | 2.2% |
| 2018 | 541.7 | 2.4% |
| 2019 | 431.7 | 1.7% |
| 2020 | 198.2 | 0.8% |
| 2021 | 365.1 | 1.5% |
| 2022 | 636.5 | 2.3% |

Nota: El PIB corresponde al estimado para cada ejercicio fiscal en los Criterios Generales de Política Económica.

Fuente: Elaborado por el IMCO con información del Banxico. Orígenes y destinos de la renta petrolera del Estado administrada por el FMP; SHCP. Criterios Generales de Política Económica (varios años).

3.2 Gastos del Fondo Mexicano del Petróleo

Los recursos captados por el FMP no pueden ser usados a discreción, sino que existe un orden de prelación establecido en la ley que determina el destino de los ingresos petroleros. **A continuación se presenta cómo y cuántos recursos han sido ejercidos por el FMP desde su entrada en operación.**

3.2.1 ¿Cómo se ejercen los recursos del Fondo?

De acuerdo con la LFMPED y la LFPRH, **el Fondo está obligado a realizar transferencias ordinarias al Estado mexicano para financiar distintos fondos y partidas presupuestales en función de los montos de ingresos petroleros estimados y recibidos.**

Si los recursos que ingresan anualmente al FMP son menores o iguales a 4.7% del PIB nominal estimado en los CGPE para el ejercicio fiscal correspondiente –porcentaje que en 2022 fue equivalente a 1.32 billones de pesos–,¹⁵ estos se transfieren directamente al

¹⁵ SHCP, *Criterios generales de política económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al ejercicio fiscal 2022* (Ciudad de México: SHCP, 2021), https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2022.pdf

Estado mexicano según el orden de prelación y porcentajes establecidos en la LFPRH. Este orden y los porcentajes correspondientes se señalan a continuación:

- **Fondos de estabilización.** 2.84% de los ingresos petroleros estimados en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) del ejercicio fiscal correspondiente se transfiere a dos fondos de estabilización: el Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios –FEIP– (2.2%) y el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas –FEIEF– (0.64%).
- **Fondos sectoriales.** 1.52% se transfiere al Fondo de Extracción de Hidrocarburos (0.87%) y a tres fondos de ciencia y tecnología orientados a la investigación en materia de hidrocarburos y sustentabilidad energética (0.65%):
 - **Fondo de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico del Instituto Mexicano del Petróleo –IMP–** (0.0975%)
 - **Fondo Sectorial Conacyt-Sener-Hidrocarburos** (0.13%)
 - **Fondo Sectorial Conacyt-Sener-Sustentabilidad energética** (0.4225%)

Es importante mencionar que a partir de 2021 el Fondo de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico del IMP y los fondos sectoriales Conacyt-Sener-Hidrocarburos y Conacyt-Sener-Sustentabilidad energética **fueron reemplazados por las Transferencias para la investigación en materia de hidrocarburos y sustentabilidad energética.**¹⁶

- **Otras transferencias.** 0.0564% de los ingresos petroleros estimados se transfiere a la Auditoría Superior de la Federación –ASF– para cubrir los costos de fiscalización en materia petrolera (0.0054%) y a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realiza materialmente la salida del país de los hidrocarburos (0.051%).
- **Presupuesto de Egresos de la Federación.** Una vez transferidos los montos señalados en los puntos anteriores, los ingresos petroleros sobrantes (no solo los estimados) se transfieren a la Tesorería de la Federación (Tesofe) para cubrir los gastos previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación –PEF– (incluye a la Administración Pública Federal, a los órganos autónomos, entre otros), siempre y cuando no superen el 4.7% del PIB (incluidas todas las transferencias señaladas anteriormente). **En los hechos, este criterio garantiza que prácticamente la totalidad de los ingresos petroleros se utilicen para financiar el PEF del ejercicio fiscal correspondiente.**

Solo en caso de que existan recursos remanentes; es decir, en caso de que la renta petrolera en un año determinado sea mayor a 4.7% del PIB, los ingresos excedentes se acumulan en la reserva del Fondo para generar ahorro de largo plazo, la cual se describe en la siguiente sección (ver Sección 3.3).¹⁷

¹⁶ SHCP, “Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo; de la Ley de Hidrocarburos”, Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de noviembre de 2020 (Ciudad de México: DOF, 2020), https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5604411&fecha=06/11/2020#gsc.tab=0

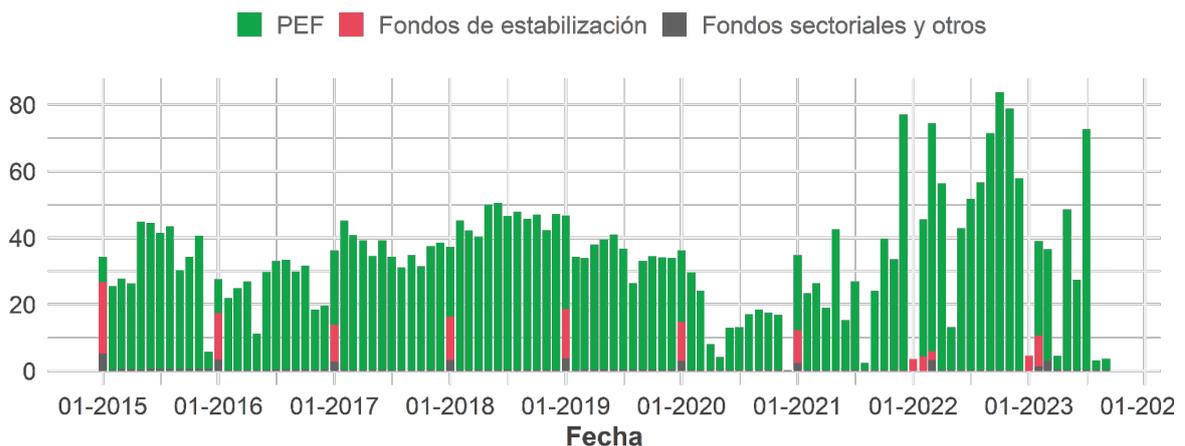
¹⁷ Existe un segundo mecanismo a través del cual es posible incorporar parte de la renta petrolera a la reserva de ahorro de largo plazo del Fondo y que se describe en la sección 3.3.

3.2.2 ¿Cuántos recursos se han ejercido por el Fondo?

De los 3.56 billones de pesos que ingresaron al Fondo entre enero de 2015 y septiembre de 2023, 99.5% (3.55 billones de pesos) se transfirió el mismo año en el que ingresó para financiar distintos rubros de gasto.

La Gráfica 2 muestra las transferencias ordinarias que el Fondo realizó a los distintos fondos de estabilización y sectoriales, así como a la Tesofe y a otros rubros.

Gráfica 2. Destino de los recursos del Fondo por tipo de transferencia ordinaria (enero 2015 - septiembre 2023). Miles de millones de pesos corrientes (mmdp)



Nota: “Otros” corresponde a transferencias a la ASF para la fiscalización en materia petrolera y a transferencias a municipios colindantes con fronteras o litorales por los que se realiza materialmente la salida del país de los hidrocarburos.

Fuente: Elaborado por el IMCO con información del Banxico. Orígenes y destinos de la renta petrolera del Estado administrada por el FMP.

Los fondos de estabilización –FEIP y FEIEF– recibieron en conjunto 3.4% (119.9 mmdp) de los ingresos petroleros; los fondos sectoriales 1.7% (62.2 mmdp); la ASF 0.01% (0.2 mmdp); y los municipios a través de los cuales se realiza la salida de hidrocarburos 0.1% (2.1 mmdp).

El 94.8% (3.38 billones de pesos) restante fue ejercido por el Gobierno Federal para financiar los gastos estimados en el PEF de los ejercicios fiscales 2015 a 2022 y los primeros nueve meses de 2023. Si se supone que dichos recursos se ejercieron conforme a lo establecido en la Cuenta Pública de esos años, se calcula que alrededor de 60% de la renta petrolera se ha empleado para financiar gasto corriente y no gasto de inversión.¹⁸

¹⁸ De acuerdo con las cuentas públicas de los ejercicios fiscales 2015 a 2022, en esos años el gasto programable del sector público presupuestario ascendió a 35.64 billones de pesos, de los cuales 21.20 billones de pesos (59.5%) corresponden a gasto corriente. SHCP, “Cuenta Pública”, Gobierno de México, <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/> (Consultado el 01/12/2023).

Tabla 3. Destino de los recursos del Fondo por tipo de transferencia ordinaria (enero 2015 - septiembre 2023)

| Transferencia ordinaria | Monto (mmdp) | Porcentaje |
|---|----------------|-------------|
| Tesofe - Presupuesto de Egresos de la Federación | 3,378.5 | 94.8% |
| Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (FEIP) | 92.9 | 2.6% |
| Fondo de Extracción de Hidrocarburos | 34.8 | 1.0% |
| Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF) | 27.0 | 0.8% |
| Fondo Sectorial Conacyt-Sener-Hidrocarburos | 12.8 | 0.4% |
| Transferencias para la investigación en materia de hidrocarburos y sustentabilidad energética | 7.8 | 0.2% |
| Fondo Sectorial Conacyt-Sener-Sustentabilidad energética | 3.9 | 0.1% |
| Fondo de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico del IMP | 2.9 | 0.1% |
| Tesofe - Municipios colindantes con fronteras o litorales | 2.1 | 0.1% |
| Fiscalización en materia petrolera de la ASF | 0.2 | 0.01% |
| Total | 3,562.9 | 100% |

Nota: A partir de 2021 el Fondo de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico del IMP y los fondos sectoriales Conacyt-Sener-Hidrocarburos y Conacyt-Sener-Sustentabilidad energética fueron reemplazados por las Transferencias para la investigación en materia de hidrocarburos y sustentabilidad energética.

Fuente: Elaborado por el IMCO con información del Banxico. Orígenes y destinos de la renta petrolera del Estado administrada por el FMP.

3.3 Ahorros del Fondo Mexicano del Petróleo

Según la LFMPED, una de las funciones de este fondo es administrar aquellos ingresos petroleros que se incorporen a su **reserva de ahorro de largo plazo, es decir, la bolsa de recursos destinada a acumular la renta petrolera e invertirla en activos financieros** para dotar de estabilidad a las finanzas públicas y para beneficiar a las generaciones futuras mediante el financiamiento de programas y proyectos de distinta naturaleza. **Las siguientes dos subsecciones presentan cómo y cuántos recursos se han acumulado en la reserva del FMP.**

3.3.1 ¿Cómo se acumulan y administran los ingresos petroleros en la reserva de ahorro de largo plazo del Fondo?

De acuerdo con la LFPRH, existen dos vías para incorporar recursos a la reserva de ahorro de largo plazo del Fondo:

- **Ingresos mayores a 4.7% del PIB.** Si los ingresos que recibe el FMP son mayores a 4.7% del PIB, los recursos excedentes se transfieren a la reserva de ahorro de largo plazo.
- **Excedentes netos.** Es posible incorporar a la reserva una proporción de los ingresos petroleros excedentes recibidos por encima de los estimados en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) del ejercicio fiscal correspondiente una vez descontadas ciertas transferencias ordinarias y después de realizar una serie de compensaciones previstas en la LFPRH, así como transferencias a los fondos de estabilización, y a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas.

Una vez que los recursos obtenidos por alguna de ambas vías se depositan en la cuenta de la reserva, **estos se invierten de acuerdo con lineamientos específicos en activos financieros con el propósito de obtener el máximo retorno a la inversión con un nivel adecuado de riesgo y así incrementar el capital disponible.**¹⁹

La legislación prevé que el saldo disponible en la reserva puede ser objeto de transferencias extraordinarias a la Tesofe bajo circunstancias específicas.

El artículo 94 de la LFPRH establece que cuando el saldo disponible en la reserva de ahorro de largo plazo sea mayor a 3% del PIB observado el año anterior, una mayoría simple de los integrantes del comité técnico del Fondo²⁰ recomendará a la Cámara de Diputados el uso de hasta 60% de los recursos que se incorporaron a la reserva durante ese año para financiar distintos rubros de gasto corriente y de inversión –siempre y cuando estas transferencias extraordinarias no reduzcan el saldo de la reserva por debajo de 3% del PIB–. **Con estos recursos se podrá:**

- **Fondear un vehículo de inversión especializado en proyectos petroleros, y, en su caso, en inversiones en infraestructura para el desarrollo nacional** (hasta 30%)
- **Financiar el fondo para el sistema de pensión universal** (hasta 10%)
- **Invertir en proyectos de inversión en ciencia, tecnología e innovación, y en energías renovables** (hasta 10%)
- **Otorgar 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** (hasta 10%)

¹⁹ FMP, *Política de inversión y de administración de riesgos para la reserva del fondo* (Ciudad de México: FMP, 2018), <https://www.fmped.org.mx/transparencia/%7B318E5C7F-15DA-7F70-1558-545DFA125DD2%7D.pdf>

²⁰ De acuerdo con la LFMPED, el comité técnico del Fondo se integra por siete miembros: cuatro miembros independientes y tres representantes del Estado (los titulares de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Energía y quien ejerza la Gubernatura del Banco de México).

No obstante, estos rubros y porcentajes están sujetos a la discrecionalidad de los integrantes de la Cámara de Diputados, pues en el artículo 95 de la ley antes referida se señala que **una mayoría calificada de los miembros presentes de la Cámara podrá modificar los límites o los posibles destinos antes mencionados**, siempre y cuando: 1) no se asignen recursos a proyectos o programas específicos, 2) no se asigne una proporción mayor al 60% de los recursos que ingresaron a la reserva el año anterior, y 3) el saldo de la reserva no disminuya por debajo de 3% del PIB.

Esto significa que **hasta 60% de los recursos que cada año ingresen a la reserva –una vez que esta supere 3% del PIB– podrían emplearse para financiar cualquier rubro de gasto, independientemente de si se trata de gasto de inversión o gasto corriente.**

Además, en la legislación se plantean otro tipo de transferencias extraordinarias. De acuerdo con el artículo 97 de la LFPRH, en caso de que los ingresos públicos tengan una caída significativa por una reducción del PIB, del precio del petróleo o de su plataforma de producción, y esta no sea compensada con los recursos del FEIP hasta que estos se agoten, **la Cámara de Diputados podrá aprobar mediante una mayoría calificada, transferencias de recursos de la reserva a la Tesofe para contribuir a financiar el gasto previsto en el PEF, aunque ello implique que el saldo de la reserva se ubique por debajo de 3% del PIB.**

Si bien no existe un límite a los recursos que se pueden acumular en la reserva, **la facultad que tiene la Cámara de Diputados para transferir una parte de los recursos disponibles una vez que estos superan 3% del PIB, o cuando se presenta una caída de los ingresos públicos, limita el crecimiento potencial de estos ahorros.**

Además, **existen restricciones en el uso de los rendimientos financieros que genera la reserva y que acotan su crecimiento. Si los recursos disponibles en la reserva son iguales o mayores a 10% del PIB del año anterior, los rendimientos financieros generados por el saldo acumulado se transfieren directamente a la Tesofe**, por lo que el producto de las inversiones del Fondo deja de acumularse en la reserva una vez que su saldo cruza este umbral (art. 96 de la LFPRH).

3.3.2 ¿Cuántos recursos se han acumulado en la reserva de ahorro de largo plazo del Fondo?

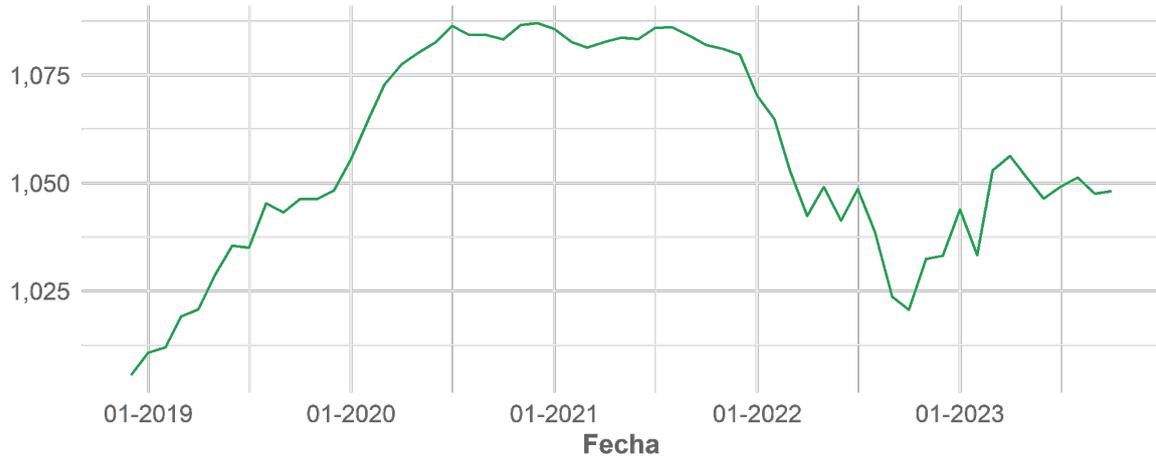
Desde la entrada en operación del FMP a inicios de 2015, **el monto de recursos que se ha acumulado en la reserva de ahorro de largo plazo es limitado.**

Al mes de octubre de 2023, el saldo de la reserva ascendió a mil 48 millones de dólares (mdd) –18.9 mmdp–.²¹ **Este monto equivale a 0.53% de los recursos que en algún momento ingresaron al Fondo (3.56 billones de pesos), a 0.23% del gasto neto total previsto en el PEF 2023 (8.30 billones de pesos)²² o a 0.06% del PIB observado en 2022 (29.45 billones de pesos).**

²¹ FMP, “Valor histórico de la reserva”.

²² SHCP, “Presupuesto de Egresos de la Federación. Ejercicio Fiscal 2023”, Gobierno de México, <https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2023> (Consultado el 25/05/2023).

Gráfica 3. Saldo de la reserva de ahorro de largo plazo del Fondo al cierre de cada mes (diciembre de 2018 - octubre de 2023). Millones de dólares corrientes (mdd)



Fuente: Elaborado por el IMCO con información del FMP. Valor histórico de la reserva.

Este saldo es resultado de una única transferencia realizada al Fondo a inicios de 2018 por 17.9 mmdp²³ como consecuencia de los elevados precios del petróleo, que ocasionaron que los ingresos petroleros recibidos durante 2017 (425.9 mmdp) fueran 56.0 mmdp mayores a los estimados en la LIF de ese ejercicio fiscal (369.9 mmdp) –una vez descontadas las transferencias ordinarias del Fondo sin incluir las correspondientes a la Tesofe para el financiamiento del PEF–. De esta forma, ese año solo 4.2% de los ingresos petroleros totales o 32% de los ingresos petroleros excedentes se transfirió a la reserva del Fondo.²⁴

En ningún otro año se han acumulado ingresos excedentes bajo este mecanismo ni vía el otro mecanismo existente, pues los ingresos petroleros nunca han sido superiores a 4.7% del PIB.

En lo que respecta a la administración de la cartera de inversión de los recursos de la reserva de ahorro de largo plazo del Fondo, al cierre de septiembre de 2023 esta se distribuía de la siguiente manera: notas del Tesoro de los Estados Unidos –EUA– (79.7%), instrumentos de supranacionales (9.8%), bonos corporativos con calificación crediticia de largo plazo igual o superior a “A” (9.7%), y divisas y notas a rendimiento (0.7%).²⁵

Como consecuencia de la política de inversión del Fondo, entre 2019 y 2022 el saldo de la cartera de inversión de la reserva ha presentado rendimientos anuales de entre (-)4.31% y 4.25% (Tabla 4).

²³ El saldo vigente de la reserva del Fondo corresponde a los recursos transferidos más los intereses generados, menos los costos de administración del fideicomiso (p. ej. honorarios fiduciarios).

²⁴ SHCP, *Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Cuarto trimestre de 2017* (Ciudad de México: SHCP, 2018), https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotri m/2017/ivt/04afp/itanfp01_201704.pdf

²⁵ FMP, *Informe trimestral julio - septiembre 2023* (Ciudad de México: FMP, 2023), <https://www.fmped.org.mx/transparencia/%7B8A034500-A9FF-79CF-7B7B-2094F0A6D5DC%7D.pdf>

Tabla 4. Rendimiento anual de la cartera de inversión de la reserva de ahorro de largo plazo del Fondo (2019-2022)

| Año | Rendimiento (porcentaje) |
|------|--------------------------|
| 2019 | 4.25 |
| 2020 | 3.70 |
| 2021 | -0.68 |
| 2022 | -4.31 |

Fuente: Elaborado por el IMCO con información del FMP. Informe anual (varios años).

Cuadro 2. ¿Cómo operó el FMP en 2022?

En 2022 ingresaron al Fondo Mexicano del Petróleo 636.5 mmdp de ingresos petroleros: el mayor monto del que se tiene registro desde que inició operaciones el Fondo como consecuencia de los elevados precios del petróleo observados durante ese año (el precio promedio de la mezcla mexicana de petróleo crudo de exportación fue de 89.4 dólares por barril).²⁶

De este monto, 90.3% (574.7 mmdp) lo pagó Pemex, 8.7% (55.3 mmdp) el comercializador del Estado y 1.0% (6.5 mmdp) restante los contratistas privados.

Como el monto de recursos que ingresó al Fondo fue menor a 4.7% del PIB estimado para ese año (representó el 2.3%), la totalidad de los ingresos petroleros fue transferida a distintos rubros: Tesofe para financiar el PEF 2022 (620.0 mmdp), fondos de estabilización (10.5 mmdp), fondos sectoriales (5.6 mmdp) y otras transferencias (0.2 mmdp).²⁷

Dado que los ingresos petroleros no superaron 4.7% del PIB, el Fondo no realizó transferencias de recursos a su reserva de ahorro de largo plazo. Además, aunque los ingresos petroleros observados fueron 71.6% (265.0 mmdp) mayores a los estimados en la LIF 2022 (370.9 mmdp), estos no fueron lo suficientemente altos como para que existieran

²⁶ CNH, “Precios de principales tipos de hidrocarburos”, Sistema de Información de Hidrocarburos, <https://sih.hidrocarburos.gob.mx/> (Consultado el 01/12/2023).

²⁷ FMP, *Informe anual 2022* (Ciudad de México: FMP, 2023), <https://www.fmped.org.mx/transparencia/%7B418F6DA5-2908-1C02-6796-40FEEC935641%7D.pdf>

excedentes netos una vez que se realizaron ciertas compensaciones previstas en la legislación vigente.

4. Deficiencias en el diseño del Fondo

La arquitectura del Fondo Mexicano del Petróleo ha ocasionado que, en la práctica, **el principal beneficiario de la renta petrolera del país sea el Gobierno Federal**. Como se mencionó anteriormente, **94.8% de los 3.56 billones de pesos de ingresos petroleros que ingresaron al Fondo entre 2015 y 2022 fueron transferidos a la Tesofe para financiar los gastos previstos en el PEF** en dichos ejercicios fiscales;²⁸ los cuales, en su mayoría, corresponden a gasto corriente de la Administración Pública Federal.

El hecho de que prácticamente la totalidad de la renta petrolera se destine a financiar las necesidades de gasto –principalmente gasto corriente– del Gobierno Federal ha impedido la acumulación de recursos en la reserva de ahorro de largo plazo del Fondo. Esta situación ha **obstaculizado la capacidad del Fondo para funcionar verdaderamente como un fondo soberano que le permita al país ahorrar e invertir los ingresos petroleros con una visión de desarrollo de largo plazo**, o bien, reservar dichos recursos para su uso por parte de las siguientes generaciones de mexicanos.

Incluso si existieran las condiciones para que ingrese parte de la renta petrolera a la reserva del Fondo, **distintas disposiciones legales restringen su crecimiento al permitir el uso del saldo disponible una vez que este supera 3% del PIB o el uso de los rendimientos que genera cuando el saldo sobrepasa 10% del valor de la producción nacional**.

Las siguientes secciones describen los principales problemas en el diseño del Fondo Mexicano del Petróleo.

4.1 El diseño del Fondo no permite ahorrar los ingresos petroleros

Como se mencionó en la sección 3.3, existen dos mecanismos para que los recursos que ingresan al Fondo se acumulen en su reserva de ahorro de largo plazo: cuando los ingresos petroleros sean mayores a 4.7% del PIB, o bien, cuando los ingresos recibidos sean considerablemente mayores a los estimados en la LIF del ejercicio fiscal correspondiente, de tal forma que existan excedentes petroleros netos.

En la práctica, ambas condiciones son difíciles de cumplir, lo que se traduce en que prácticamente la totalidad de la renta petrolera se haya ejercido el mismo año en el que ingresó al Fondo. Muestra de ello es que a lo largo de los ocho años de existencia del Fondo (entre 2015 y 2022), solo en una ocasión se transfirieron recursos a su reserva de ahorro de largo plazo.

Los ingresos petroleros obtenidos desde 2015 nunca han superado 4.7% del PIB, por lo que no se han incorporado recursos a la reserva del Fondo mediante este mecanismo. Como se señaló en la Tabla 2, en los últimos ocho años la renta petrolera ha oscilado en un rango de entre 0.8% y 2.4% del PIB.

²⁸ Incluye el presupuesto de los ramos autónomos, administrativos y generales.

Incluso en 2022, año en el que los ingresos petroleros alcanzaron su mayor monto en el periodo analizado (636.5 mmdp), estos apenas representaron 2.3% del PIB. **Para que ese año los ingresos petroleros hubiesen superado el 4.7% del PIB, estos deberían haber ascendido a, cuando menos, 1.32 billones de pesos**, es decir, deberían haber sido 107.7% mayores a los observados.

Además, **los ingresos petroleros excedentes no han sido, en general, lo suficientemente altos como para que una parte de estos ingrese a la reserva del Fondo**. Aunque en 2017, 2018, 2021 y 2022 se registraron ingresos petroleros por encima de los estimados en la LIF de esos ejercicios fiscales, únicamente en 2017 fueron lo suficientemente altos como para que un porcentaje de ellos (4.2%) ingresara a la reserva de ahorro de largo plazo.

Como consecuencia de este diseño, **el 99.5% de los recursos que ingresaron al Fondo entre 2015 y 2022 fueron ejercidos el mismo año en que ingresaron y se estima que alrededor del 60% de estos recursos se destinó a gasto corriente**.

4.2 El diseño del Fondo limita la cantidad de recursos que pueden acumularse en su reserva

Si bien no existe un límite a los recursos que se pueden acumular en la reserva de ahorro de largo plazo del Fondo, **existen tres disposiciones legales que acotan la cantidad de ingresos petroleros que se pueden ahorrar en ella**, pues permiten el uso del saldo disponible una vez que este acumula una cantidad relativamente pequeña de recursos.

La facultad que tiene la Cámara de Diputados para **transferir hasta 60% de los recursos que ingresan a la reserva una vez que su saldo supera 3% del PIB** (p. ej. 883.6 mmdp en 2022) constituye una restricción que acota su crecimiento potencial por encima de este umbral.

Además, **si los recursos acumulados en la reserva son iguales o mayores a 10% del PIB** (p. ej. 2.95 billones de pesos en 2022), **los rendimientos generados se transfieren directamente a la Tesofe**, por lo que el producto de las inversiones del Fondo deja de acumularse en la reserva una vez que supera este porcentaje.

También se prevé en la legislación que, en circunstancias excepcionales, se podrá hacer uso de los recursos acumulados en la reserva, independientemente del monto acumulado, para compensar la caída de los ingresos públicos. Si estos caen y se agotan los recursos disponibles en el Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (FEIP), la Cámara de Diputados puede aprobar, mediante el voto de dos terceras partes de los miembros presentes, transferencias de recursos desde la reserva para cubrir el gasto previsto en el PEF aun si ello se traduce en que el saldo de la reserva se ubique por debajo de 3% del PIB.

Así, aunque nada impide que los recursos ahorrados crezcan de forma indefinida, **estos tres aspectos del diseño del Fondo representan, en la práctica, restricciones que limitan el crecimiento potencial del saldo disponible de la reserva** y, en consecuencia, el ahorro de largo plazo del país.

4.3 El diseño del Fondo no garantiza que la renta petrolera se invierta en activos productivos

El diseño del Fondo no solo limita la cantidad de ingresos petroleros que entran y se acumulan en su reserva de ahorro de largo plazo, sino que **tiene deficiencias al limitar la cantidad de recursos que pueden emplearse para financiar inversiones públicas productivas.**

Las disposiciones legales que regulan el destino de la renta petrolera permiten que hasta 20% de los recursos que se incorporen a la reserva, una vez que su saldo supera 3% del PIB, se empleen para financiar rubros de gasto corriente: becas para la formación de capital humano (hasta 10%) y pensiones –p. ej. el fondo para el sistema de pensión universal– (hasta 10%).

Además, como se describió en la sección 3.3, el artículo 95 de la LFPRH permite que la Cámara de Diputados determine el destino de parte de la renta petrolera, de tal forma que **hasta 60% de los recursos que cada año ingresen a la reserva –una vez que esta supera 3% del PIB– podrían utilizarse para financiar gasto corriente y no gasto de inversión.**

5. ¿Cómo rediseñar el Fondo?

El petróleo, al tratarse de un recurso natural no renovable, debe ser visto -y manejado- como un activo para el país. Bajo esa premisa y ante las deficiencias en el diseño del FMP, la cuestión central es **cómo rediseñar el FMP para maximizar el valor de este activo desde una perspectiva de equidad intergeneracional**, es decir, garantizando que la renta petrolera no se ejerza en gasto corriente y se acumule e invierta en activos financieros que generen rendimientos en beneficio de las generaciones presentes y futuras de mexicanos.

A partir de las deficiencias en la arquitectura del Fondo antes mencionadas, se proponen una serie de ajustes a su diseño con el objetivo de: **1) incrementar los recursos que se acumulan en la reserva de ahorro de largo plazo del Fondo, 2) garantizar que los recursos ahorrados en la reserva permanezcan en ella y, de ser necesario, 3) emplear los recursos de la reserva para financiar inversiones públicas productivas vinculadas directamente con la transición energética.**

5.1 Incrementar los recursos que se acumulan en la reserva de ahorro de largo plazo del Fondo

Para estar en condiciones de ahorrar la renta petrolera del país **es necesario reducir el umbral de 4.7% del PIB a partir del cual los ingresos petroleros se transfieren a la reserva de ahorro de largo plazo del Fondo.**

Tomando en cuenta el comportamiento de los ingresos petroleros y del PIB en el transcurso de los últimos ocho años (2015-2022), así como el declive observado de la plataforma de producción de hidrocarburos de México y una potencial disminución del precio del petróleo en el largo plazo ante una reducción de su demanda de este hidrocarburo debido a la descarbonización de las economías, **se propone modificar la Constitución y la legislación secundaria que regula al Fondo –los artículos 16 de la LFMPED y 93 de la LFPRH– para reducir este umbral de 4.7% a 1.5% del PIB.**

Como se ejemplifica en el Cuadro 3, **si este porcentaje hubiera aplicado entre 2015 y 2022, el saldo de la reserva de ahorro de largo plazo disponible al 31 de diciembre de**

2022 habría ascendido a cerca de 753.5 mmdp: monto 3,886% mayor al saldo disponible en esta reserva al mes de octubre de 2023 (18.9 mmdp).

Cuadro 3. ¿Rediseñar el Fondo Mexicano del Petróleo?

La principal barrera que impide el ahorro de la renta petrolera es el umbral establecido a partir del cual los ingresos petroleros pueden destinarse a la reserva de ahorro a largo plazo del Fondo Mexicano del Petróleo.

Según la legislación actual, **parte de la renta petrolera se ahorra en la reserva de largo plazo del FMP si los ingresos pagados por Pemex y otros actores por la exploración y extracción de hidrocarburos en un año específico superan 4.7% del PIB estimado para ese ejercicio fiscal, según los Criterios Generales de Política Económica.**

No obstante, **este porcentaje es tan elevado que en los últimos ocho ejercicios fiscales (2015-2022) no se ha logrado sobrepasar y, de seguir las tendencias actuales de producción y precios de los hidrocarburos, no es realista suponer se rebase en el corto y mediano plazo.** El punto más alto de la renta petrolera como proporción del PIB se observó en 2018, año en el que alcanzó el 2.4% (2.3 puntos porcentuales por debajo del umbral establecido).

¿Qué sucedería si este porcentaje fuera más bajo? Para responder a esta pregunta y ejemplificar la importancia de rediseñar las reglas del FMP, **el IMCO estimó los recursos que se habrían ahorrado en la reserva de largo plazo si los porcentajes hubieran sido menores al 4.7%.** Para ello, **se plantearon tres escenarios: 1.0% (escenario 1), 1.5% (escenario 2) y 2.0% (escenario 3).** Se estima que **si las reglas del Fondo fueran distintas, en dicha reserva se tendrían ahorrados al cierre de 2022 entre 228.4 mmdp (escenario 3) y 1.54 billones de pesos (escenario 1).**

Si se hubiera aplicado un porcentaje intermedio de 1.5% (escenario 2) en lugar de 4.7%, **al cierre de 2022 habrían ingresado a la reserva de largo plazo del FMP un total de 753.5 mmdp: monto que equivale al 2.6% del PIB observado en 2022 (29.45 billones de pesos) y que es 3,886% mayor al saldo disponible en esta reserva al mes de octubre de 2023 (18.9 mmdp).** Bajo los escenarios 3 (2.0%) y 1 (1.0%), los recursos ahorrados habrían ascendido a 228.4 mmdp y 1.54 billones de pesos, respectivamente.

Estos escenarios no toman en cuenta los rendimientos financieros que habría generado el saldo acumulado en la reserva del Fondo.

Tabla 5. Ahorro de largo plazo en el FMP bajo distintos escenarios (2015-2022). Miles de millones de pesos corrientes (mmdp)

| Año | Escenario 1 (1%) | Escenario 2 (1.5%) | Escenario 3 (2%) |
|--------------|---------------------|-----------------------|---------------------|
| 2015 | 215.6 | 124.0 | 32.5 |
| 2016 | 115.7 | 19.6 | 0.0 |
| 2017 | 239.9 | 138.4 | 36.9 |
| 2018 | 313.4 | 199.2 | 85.1 |
| 2019 | 182.3 | 57.6 | 0.0 |
| 2020 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| 2021 | 115.3 | 0.0 | 0.0 |
| 2022 | 355.2 | 214.6 | 73.9 |
| Total | 1,537.5 | 753.5 | 228.4 |

Fuente: Elaborado por el IMCO con información del Banxico. Orígenes y destinos de la renta petrolera del Estado administrada por el FMP; SHCP. Criterios Generales de Política Económica (varios años).

El cambio legal propuesto no afectaría el orden de prelación ni las transferencias ordinarias que actualmente prevé la legislación para los fondos de estabilización, fondos sectoriales y otros rubros de gasto, con excepción de las transferencias a la Tesofe para financiar el PEF del ejercicio fiscal correspondiente. Esto significa que **una reforma de esta naturaleza tendría implicaciones fiscales negativas para aquellas dependencias, entidades, empresas productivas, poderes y órganos autónomos que reciben recursos vía el Presupuesto de Egresos de la Federación**, por lo que deberán buscar fuentes alternativas de financiamiento (aspecto que rebasa el alcance de este documento).

5.2 Garantizar que los recursos ahorrados en la reserva de largo plazo del Fondo permanezcan en ella

No es suficiente con que una parte de la renta petrolera se ahorre en la reserva del Fondo, pues **es necesario que los recursos que se ahorren se mantengan en ella y que los rendimientos que genere se incorporen a su patrimonio**. Por ello, se propone:

- Reformar la Constitución,²⁹ el artículo 94 de la LFPRH y los artículos 8 y 16 de la LFMPED con el objetivo de incrementar el umbral de 3% del PIB a partir del cual es posible utilizar hasta el 60% de los recursos que se incorporen a la reserva para financiar distintos rubros de gasto. De manera concreta, **se propone que dicho umbral se incremente a 10% del PIB, de forma que se acelere el ritmo de acumulación de recursos en la reserva**.
- Reformar la Constitución y el artículo 96 de la LFPRH de forma que solo 30% de los rendimientos financieros generados por la reserva del Fondo una vez que su saldo supere 10% del PIB se transfieran a la Tesofe. El 70% restante deberá incorporarse al patrimonio del Fondo. **De esta forma se garantiza que el saldo del Fondo crezca con independencia de si las condiciones del mercado y la plataforma de producción de hidrocarburos se reflejan en un flujo de ingresos petroleros para el Estado**.
- Reformar la Constitución³⁰ y derogar el artículo 97 de la LFPRH que permite el uso de los recursos acumulados en la reserva, independientemente del monto acumulado, para compensar la caída de los ingresos públicos una vez agotados los recursos disponibles en el Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (FEIP).

5.3 Emplear los recursos de la reserva de largo plazo del Fondo para financiar inversiones públicas productivas vinculadas directamente con la transición energética

Un uso alternativo para la renta petrolera se relaciona con uno de los grandes retos que México y el mundo enfrentan: el cambio climático.

Ante la escala y urgencia de las inversiones necesarias para mitigar el cambio climático e implementar medidas de adaptación al mismo, es fundamental diseñar mecanismos innovadores de financiamiento climático que complementen los instrumentos financieros existentes y que permitan financiar proyectos en áreas clave para la transición energética como la construcción de centrales de generación limpia; almacenamiento de energía; modernización y ampliación de la red eléctrica; electrificación del transporte; captura de carbono; eficiencia energética, entre otras.

Desde esta perspectiva, **el Fondo podría convertirse en un mecanismo clave en el financiamiento de la inversión requerida para acelerar la transición energética del país**. Para lograr este objetivo se propone modificar la Constitución,³¹ el artículo 8 de la LFMPED y el artículo 94 de la LFPRH para garantizar que **al menos el 50% de los recursos que ingresen a la reserva del Fondo una vez que esta supere el 10% del PIB**

²⁹ Artículo décimo cuarto transitorio de la reforma constitucional en materia energética.

³⁰ Párrafo quinto del artículo décimo cuarto transitorio de la reforma constitucional en materia energética.

³¹ Párrafo tercero del artículo décimo cuarto transitorio de la reforma constitucional en materia energética.

(ver Sección 5.2), se empleen para **“invertir en proyectos de inversión en materia de transición energética”**.

También se podría modificar el orden de prelación y porcentajes establecidos en la Constitución, LFPRH y LFMPED con el propósito de **canalizar parte de los ingresos petroleros a los fondos para la transición energética y el aprovechamiento sustentable de la energía a que hace referencia la Ley de Transición Energética**.³²

Además, se propone derogar el artículo 95 de la LFPRH con el objetivo de **eliminar el uso discrecional del saldo de la reserva del Fondo por parte de una mayoría calificada de los miembros de la Cámara de Diputados**. De esta manera, cualquier cambio al destino de los recursos de la reserva deberá ser resultado de una reforma constitucional que, además de una mayoría calificada en la Cámara de Diputados, requerirá de una mayoría calificada en la Cámara de Senadores y los votos de la mayoría de las legislaturas de los estados.

Incluso sería posible etiquetar los recursos que el Fondo transfiere a la Tesofe para que estos solo puedan ser empleados en proyectos de inversión productiva, de tal suerte que se garantice que la renta petrolera cumpla con la regla de Hartwick y los ingresos de los hidrocarburos se empleen en la generación de activos en beneficio de los mexicanos de hoy y los del futuro. **Esta medida impulsaría el crecimiento de la economía y con ello la recaudación de ingresos tributarios en beneficio de la población**.

6. Conclusiones

Desde inicios de 2015, y hasta el mes de septiembre de 2023, **Pemex y distintos contratistas privados pagaron 3.56 billones de pesos al Estado mexicano por las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos que realizaron en territorio nacional** durante ese periodo.

Si bien estos recursos ingresaron al Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, su paso por este fideicomiso fue transitorio: **la mayoría de los ingresos petroleros fue transferida el mismo ejercicio fiscal en el que ingresó al Fondo para financiar fondos de estabilización, fondos sectoriales y principalmente, el gasto previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación**.

Aunque uno de los objetivos principales del FMP es beneficiar a las generaciones futuras mediante el ahorro a largo plazo de la renta petrolera, en la práctica, **el diseño de este fondo no ha permitido, ni permitirá, que se ahorden los ingresos petroleros en beneficio de las generaciones presentes y futuras de mexicanos**.

Muestra de ello es que el saldo de los ingresos petroleros que se han acumulado en la reserva de ahorro de largo plazo del Fondo al cierre de octubre de 2023 es de 18.9 mil millones de pesos (mmdp): **cifra que equivale al 0.53% del total de ingresos petroleros que ha obtenido el Estado desde que el Fondo inició operaciones en enero de 2015**.

³² Cámara de Diputados, “Ley de Transición Energética”, Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2015 (Ciudad de México: Cámara de Diputados, 2015), <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LTE.pdf>

Incluso en 2022, año en el que se registraron precios del petróleo históricamente altos por la invasión de Rusia a Ucrania y el Estado recibió 636.5 mmdp por concepto de ingresos petroleros, **ni un peso de estos recursos se ahorró en la reserva de largo plazo del FMP.**

Este limitado ahorro de la renta petrolera se atribuye a dos grandes deficiencias en la arquitectura del FMP: **1) las reglas del Fondo no están diseñadas para que se ahorren los ingresos petroleros y 2) el diseño del Fondo limita la cantidad de recursos que pueden acumularse en su reserva.**

Además de estas deficiencias, **el diseño del FMP tampoco garantiza que los ingresos petroleros se empleen para financiar inversiones públicas productivas**, lo que contraviene la regla de Hartwick, que establece que todas las ganancias o ingresos derivados de la explotación de recursos no renovables –en este caso los hidrocarburos– se deben invertir en bienes de capital que incrementen la capacidad productiva de las economías.

De ahí la importancia de rediseñar el Fondo Mexicano del Petróleo de modo que se incrementen los recursos que se acumulan en la reserva de ahorro de largo plazo del Fondo, se garantice que los recursos ahorrados en la reserva permanezcan en ella y, de ser posible, **se empleen los recursos de la reserva para financiar inversiones públicas productivas vinculadas directamente con la transición energética de México.**

7. IMCO propone

Se estima que las reservas probadas, probables y posibles (3P) de petróleo y gas natural del país podrían durar alrededor de 26 años si se mantiene el ritmo actual de producción,³³ por lo que su extracción se traducirá –como lo ha hecho hasta ahora– en una fuente importante de ingresos para el Estado, al menos en el corto y mediano plazo.

En la medida en que esta renta petrolera se conciba como una fuente de recursos que debe ser invertida en activos productivos, **el Fondo Mexicano del Petróleo podría transformarse en un mecanismo innovador, transparente y eficaz para financiar programas y proyectos en beneficio de las generaciones presentes y futuras de mexicanos: especialmente proyectos orientados a conseguir la transición energética de México.**

Para lograr esta meta, sin embargo, es necesario redefinir las reglas bajo las cuales opera actualmente el Fondo. Por ello, el **IMCO propone:**

- **Rediseñar el FMP para acumular recursos provenientes de la extracción de hidrocarburos.** Actualmente, solo se ahorran recursos en la reserva de largo plazo del FMP si los ingresos anuales que obtiene el Estado por la extracción de hidrocarburos son mayores a 4.7% del PIB, lo que en la práctica se traduce que los ingresos petroleros no se ahorren e inviertan en el sistema financiero en beneficio de las generaciones futuras. Por ello, se propone reformar la Constitución, la LFPRH y la LFMPED para reducir este umbral a 1.5% del PIB y garantizar que una proporción significativa de la renta petrolera se ahorre en el FMP con miras a invertir dichos

³³ CNH, *Reservas de hidrocarburos* (Ciudad de México: CNH, 2022), <https://hidrocarburos.gob.mx/media/5020/reservas-de-hidrocarburos.pdf>

recursos y emplear los intereses generados para financiar inversiones productivas vinculadas con la transición energética.

- **Rediseñar el FMP para financiar la transición energética.** De acuerdo con el diseño actual del FMP, el principal beneficiario de los ingresos petroleros del país es el Gobierno Federal, que emplea una proporción significativa de estos recursos para financiar el gasto previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Por ello, se propone reformar la Constitución, la LFPRH y la LFMPED para que se etiquete un porcentaje relativamente alto de la renta petrolera para que el Estado costee inversiones directamente relacionadas con la transición energética. Bajo este nuevo diseño, el Estado podría financiar proyectos de inversión que permitan una mayor penetración de energías renovables en la red eléctrica, como la modernización y ampliación de la Red Nacional de Transmisión (RNT) y las Redes Generales de Distribución (RGD).
- **Incrementar la tasa del Derecho por la Utilidad Compartida (DUC) que paga Pemex.** Como parte de la estrategia de fortalecimiento de Pemex, la tasa del DUC que paga la empresa productiva del Estado se ha reducido de manera progresiva: del 65% en 2019 al 30% en 2024. Si bien esta medida busca mejorar la situación financiera de la petrolera, lo hace a costa de los recursos que recibe el Estado mexicano en el FMP y que podrían ahorrarse en su reserva de ahorro de largo plazo. De acuerdo con estimaciones del propio Pemex, la petrolera dejó de pagar al FMP 457.1 mmdp entre enero de 2020 y septiembre de 2023 como consecuencia de esta política.³⁴ Por este motivo, se plantea reconsiderar los beneficios fiscales para Pemex en aras de incrementar el potencial de ahorro de la renta petrolera del país.

8. Referencias bibliográficas

Banco de México (Banxico). “Orígenes y destinos de la renta petrolera del Estado administrada por el FMP”. Sistema de Información Económica. <https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=25&accion=consultarCuadroAnalitico&idCuadro=CA405&locale=es> (Consultado el 26/11/2023).

———. “Tipo de cambio para solventar obligaciones denominadas en moneda extranjera pagaderas en la República Mexicana”. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de noviembre de 2023. Ciudad de México: DOF, 2023. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5707414&fecha=01/11/2023#gsc.tab=0

Cámara de Diputados. “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de mayo de 2023. Ciudad de México: Cámara de Diputados, 2023. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

———. “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de energía”. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013. Ciudad de México: Cámara de Diputados, 2013. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_212_20dic13.pdf

³⁴ IMCO, *Pemex en la mira. Análisis de resultados al tercer trimestre de 2023* (Ciudad de México: IMCO, 2023), <https://imco.org.mx/pemex-en-la-mira-al-tercer-trimestre-de-2023>

- . “Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos”. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 2019. Ciudad de México: Cámara de Diputados, 2019. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIH.pdf>
- . “Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo”. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 2022. Ciudad de México: Cámara de Diputados, 2022. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFMPED.pdf>
- . “Ley de Transición Energética”. Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2015. Ciudad de México: Cámara de Diputados, 2015. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LTE.pdf>
- . “Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de febrero de 2022. Ciudad de México: Cámara de Diputados, 2022. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>
- Carrillo, Jesús, Diego Díaz, Manuel Guadarrama, Oscar Ocampo, Fernando Valdés y Francisco Varela. *El precio del petróleo en las finanzas públicas. ¿Ganamos o perdemos recursos?* Ciudad de México: IMCO, 2022. <https://imco.org.mx/estimulos-al-ieps-de-combustibles-causarian-perdidas-a-las-finanzas-publicas/>
- Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH). “Precios de principales tipos de hidrocarburos”. Sistema de Información de Hidrocarburos. <https://sih.hidrocarburos.gob.mx/> (Consultado el 01/12/2023).
- . *Reservas de hidrocarburos*. Ciudad de México: CNH, 2022. <https://hidrocarburos.gob.mx/media/5020/reservas-de-hidrocarburos.pdf>
- Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (FMP). “Contratos registrados ante el fondo. ¿Qué es la administración financiera de los contratos?”. https://www.fmped.org.mx/administracion-contratos.html#contratos_registrados (Consultado el 25/05/23).
- . *Informe anual 2022*. Ciudad de México: FMP, 2023. <https://www.fmped.org.mx/transparencia/%7B418F6DA5-2908-1C02-6796-40FEEC935641%7D.pdf>
- . *Informe trimestral julio - septiembre 2023*. Ciudad de México: FMP, 2023. <https://www.fmped.org.mx/transparencia/%7B8A034500-A9FF-79CF-7B7B-2094F0A6D5DC%7D.pdf>
- . *Política de inversión y de administración de riesgos para la reserva del fondo*. Ciudad de México: FMP, 2018. <https://www.fmped.org.mx/transparencia/%7B318E5C7F-15DA-7F70-1558-545DFA125DD2%7D.pdf>
- . “Principales funciones”. ¿Qué es el Fondo Mexicano del Petróleo?. <https://www.fmped.org.mx/> (Consultado el 15/05/2023).

-
- . “Valor histórico de la reserva”. Administración de la reserva de largo plazo. <https://www.fmped.org.mx/administracion-reserva.html> (Consultado el 26/11/2023).
- Hartwick, John M. “Intergenerational equity and the investing of rents from exhaustible resources”. *The American Economic Review* 67, no. 5 (1977): 972–974. <http://www.jstor.org/stable/1828079>
- Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). *Pemex en la mira. Análisis de resultados al tercer trimestre de 2023*. Ciudad de México: IMCO, 2023. <https://imco.org.mx/pemex-en-la-mira-al-tercer-trimestre-de-2023>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). “Producto interno bruto trimestral”. <https://www.inegi.org.mx/temas/pib/> (Consultado el 26/11/2023).
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). *Criterios generales de política económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al ejercicio fiscal 2022*. Ciudad de México: SHCP, 2021. https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2022.pdf
- . “Cuenta Pública”. Gobierno de México. <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/> (Consultado el 01/12/2023).
- . “Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo; de la Ley de Hidrocarburos”. Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de noviembre de 2020. Ciudad de México: DOF, 2020. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5604411&fecha=06/11/2020#gsc.tab=0
- . *Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Cuarto trimestre de 2017*. Ciudad de México: SHCP, 2018. https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2017/ivt/04afp/itanfp01_201704.pdf
- . “Presupuesto de Egresos de la Federación. Ejercicio Fiscal 2023”. Gobierno de México. <https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2023> (Consultado el 25/05/2023).



INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD A.C.