

Retos fiscales de la transición energética

Cambio de los ingresos petroleros en las entidades productoras



Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C. (CIEP)

César Augusto Rivera de Jesús | cesarrivera@ciep.mx

23 de octubre de 2024

#UniversoCIEP | #SostenibilidadFiscal | #Energía

Los ingresos petroleros han sido fundamentales para las finanzas públicas en México, pero su relevancia ha disminuido debido a la caída en la producción, los precios del petróleo y la reducción del Derecho de Utilidad Compartida (DUC). Pasaron de representar el 2.2 % del PIB en 2015 al 1.1 % en 2023. Este declive ha afectado especialmente a entidades petroleras como Campeche, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz, cuyas finanzas públicas dependen, en parte, de estos recursos. **Campeche y Tabasco** presentaron, de 2015 a 2023, una **reducción de sus ingresos en 12.5 % y 3.9 %**, respectivamente. La transición energética podría profundizar estos cambios, incrementando la necesidad de fortalecer y diversificar las fuentes de ingresos propios, así como adaptarse de manera gradual y sostenible a la nueva realidad energética.

Índice

1	Transición energética y finanzas públicas	1
2	Ingresos petroleros en las finanzas públicas	1
3	Cambios en los fondos de las Participaciones	3
4	Implicaciones de Política Pública	5
	Acrónimos	5
	Bibliografía	5

El objetivo del presente documento es analizar si un cambio en los ingresos petroleros impacta los recursos asignados a las entidades petroleras y, en caso afirmativo, analizar de qué manera ocurre este impacto y a qué se debe. La primera parte del documento examina el rol de los ingresos petroleros en las finanzas públicas a nivel federal. Posteriormente, se analiza la evolución de los Fondos de Participaciones de 2015 a 2023 en las entidades petroleras, específicamente en Campeche, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz. Finalmente, se exploran las implicaciones de política pública que emergen ante la transición energética.

1

Transición energética y finanzas públicas

A nivel mundial, la transición hacia energías renovables y la disminución del uso de combustibles fósiles avanzan rápidamente. No obstante, este cambio implica cambios económicos en los países que dependen de estos recursos.

En México, los ingresos petroleros han sido un pilar para las finanzas públicas. Sin embargo, su importancia ha disminuido en los últimos años, lo que ha provocado cambios en la composición de la Recaudación Federal Participable (RFP). Dado que la RFP distribuye recursos a través de las Participaciones a las entidades federativas, un cambio en estos recursos debido a la transición energética podría afectarlas.

2

Ingresos petroleros en las finanzas públicas

Los **ingresos petroleros** han sido un componente importante en los ingresos fiscales del país¹. En 2008, llegaron a representar el 8 % del Producto Interno Bruto (PIB). Sin embargo, su **participación ha ido disminuyendo**, en 2015 representaron el **2.2 % del PIB**. Para 2023, representaron el 1.1 %. (SHCP, 2024a).

La disminución **se debe** principalmente a la **caída en el precio de la mezcla mexicana de petróleo** y a la **reducción en la extracción de hidrocarburos** (CIEP, 2024). Además, esta situación se ha agravado desde 2020 debido a la **reducción de la tasa del Derecho de Utilidad Compartida (DUC)**².

¹ Para este documento, consideramos como ingresos petroleros únicamente aquellos percibidos por el Gobierno Federal, excluyendo los ingresos propios de Pemex, los cuales son exclusivos de la Empresa Productiva del Estado (EPE).

Conceptos clave

GASTO FEDERALIZADO Recursos que el gobierno federal transfiere a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, por medio de **Participaciones, Aportaciones Federales, subsidios y convenios** (SHCP, 2024b).

APORTACIONES Recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los estados y, en su caso, de los municipios, **condicionando** su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos para cada tipo de aportación que establece la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) (Cámara de Diputados, 2018).

RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE (RFP) Conjunto de recursos que percibe la Federación por concepto de **impuestos federales, derechos de minería y una parte de los ingresos petroleros provenientes** del Fondo Mexicano del Petróleo (FMP) (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2016).

PARTICIPACIONES Recursos de libre disposición que se transfieren por la Federación a las entidades federativas y por medio de estas también a los municipios, por su adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) mediante las mismas se les compensa por los recursos que dejaron de captar y que se reservan a la Federación, al dejar en suspenso el cobro de un conjunto de impuestos que antes recaudaban ASF (2018).

2.1 La RFP

La **RFP** esta conformada por ingresos tributarios y petroleros. En 2008, los ingresos petroleros representaron el 43.9 % de la RFP. Sin embargo, **en 2020, representaron el 5.5 %** (Figura 1).

Ya que la RFP compone el **Gasto Federalizado**, un cambio de los ingresos petroleros modifica la asignación de los recursos en las **Participaciones, Aportaciones** y otros ramos. Las Participaciones representan el 41 % de la RFP y las Aportaciones el 13.3 % (CIEP, 2023b). Ante este porcentaje, los Participaciones presentarían un mayor impacto.

Los fondos de las Participaciones en función de porcentajes de la RFP son:

- Fondo General de Participaciones (20 %),
- Fondo de Fomento Municipal (1 %),
- Fondo de Fiscalización y Recaudación (1.25 %), y
- Municipios colindantes con la frontera o los litorales (0.136 %).

Otros de los fondos que si bien no están en función del porcentaje de la RFP pero forman parte de las Participaciones son:

- Fondo de Extracción de Hidrocarburos, y
- Municipios Colindantes con la Frontera o los Litorales por los que salen del país hidrocarburos.

2.2 ¿Qué implica un cambio de los ingresos petroleros?

Un cambio en los ingresos petroleros, además de modificar la RFP, implica realizar ajustes a los siguientes subfondos y cuentas específicas que financian:

- El Fondo de Estabilización de Ingresos Presupuestarios (FEIP),
- El Fondo de Estabilización de Ingresos de Entidades Federativas (FEIEF),
- El Fondo de Extracción de Hidrocarburos,
- Las Transferencias para la Investigación en Materia de Hidrocarburos y Sustentabilidad Energética,³
- El costos de fiscalización,
- La Tesorería de la Federación para Municipios colindantes con Fronteras o Litorales, y
- La Tesorería de la Federación para financiar el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).⁴

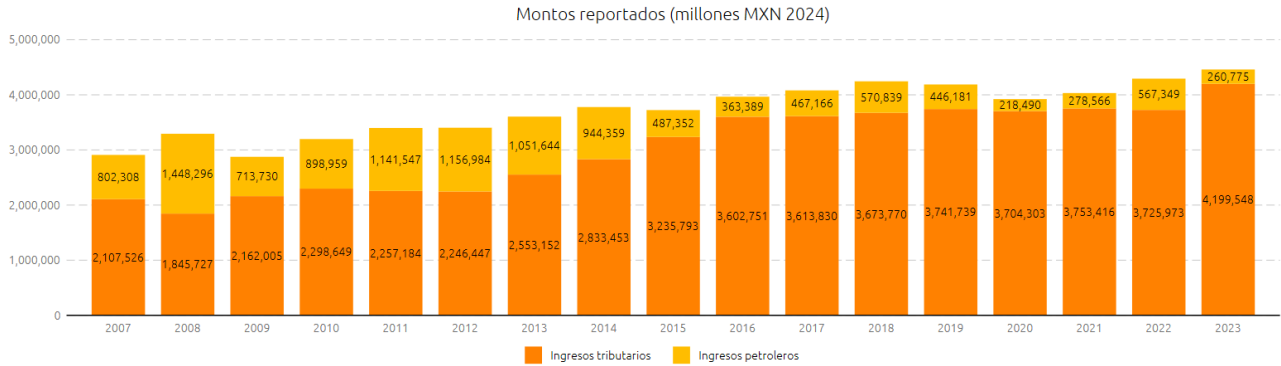
En el caso de la RFP, el Fondo Mexicano del Petróleo (FMP) transfiere los recursos a la Tesorería de la Federación. Una vez transferidos, **el 80.29 % de estos ingresos se integran a la RFP**, de acuerdo con la Ley de coordinación fiscal.

² En 2019, la tasa del DUC era del 65 %, en 2020 del 58 %, en 2021 del 54 %, en 2022 y 2023 del 40 %, y para 2024 del 30 %.

³ Reemplazó el Fondo Sectorial CONACYT – SENER - Hidrocarburos, Fondo de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico del Instituto Mexicano del Petróleo (IMP) y Fondo sectorial Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) –Secretaría de Energía (SENER)-Sustentabilidad Energética.

⁴ Los recursos incluyen las transferencias previstas en los incisos anterior.

Figura 1: Composición de la RFP



Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: SHCP (2024a).

3

Cambios en los fondos de las Participaciones

Las Participaciones representan una fuente de ingresos para las todas entidades federativas del país, ya que constituyen transferencias no condicionadas. En el caso de las entidades petroleras —**Campeche, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz**—, estas Participaciones tienen una relevancia debido a que los fondos, mencionados en la sección anterior, dependen de la RFP y, por lo tanto, de los ingresos petroleros.

A pesar de la disminución de los ingresos petroleros en la RFP, las **Participaciones** en los estados petroleros **no han mostrado una variación**, a excepción de Veracruz, que presentó un incremento de 30.6 % de 2015 a 2023 (Figura 2). Esto se debe principalmente al hecho de que la RFP ha visto un incremento en los ingresos tributarios.

De manera particular, el **Fondo General de Participaciones** muestra un incremento del 20.9 % para Veracruz. En contraste, Campeche, Tabasco y Tamaulipas tuvieron incrementos inferiores (Cuadro 1). Estos **incrementos** se deben a que la distribución de los recursos contempla criterios de **contribución económica y recaudatoria**.

En el **Fondo de Fomento Municipal**, Veracruz tuvo un **incremento del 43.9 %**, seguido de Tamaulipas con un 24.0 %, Tabasco con un 19.2 % y Campeche con un 7.1 % (Cuadro 1). **La variación se asocia a la recaudación local del predial**.

En el **Fondo de Fiscalización y Recaudación**, Campeche y Veracruz han mantenido niveles estables. Por otro lado, Tamaulipas ha mostrado un incremento del 24.0 %, mientras que Tabasco ha registrado una disminución del 24.9 % (Cuadro 1). Estas variaciones se deben a que la asignación de recursos está en **función de la eficiencia y fortaleza recaudatoria de los impuestos y derechos locales**.

En el **Fondo de Municipios Colindantes con la Frontera o los litorales**, Campeche presenta una disminución del 11.1 %, mientras que Tamaulipas y Veracruz presentan un aumento del 10.9 % y 42.7 %, respectivamente ⁵ (Cuadro 1). Los recursos de estos fondos están en función de la **recaudación local del predial y de los derechos del agua**.

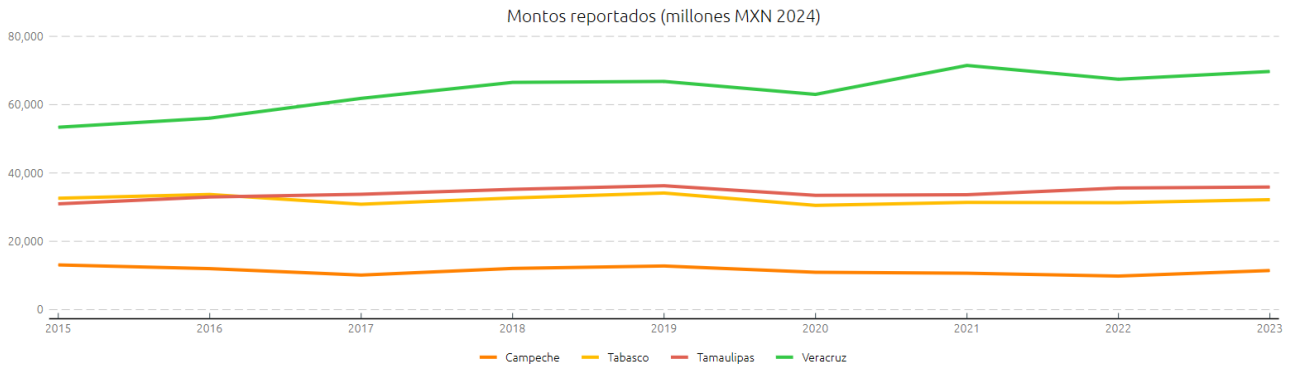
El Fondo de Extracción de Hidrocarburos y el Fondo de Municipios Colindantes con la Frontera o los Litorales por donde salen hidrocarburos del país (de ahora en adelante, llamado Fondo de Municipios Colindantes Petroleros) son recursos transferidos directamente por el FMP. Estos recursos se destinan a las entidades petroleras ⁶.

En cuanto a los recursos del **Fondo de Extracción de Hidrocarburos**, las cuatro entidades presentan una disminución: Campeche del 48.6 %, Tabasco del 51.7 %, Tamaulipas del 69.4 % y Veracruz del 56.8 % de 2015 a 2023 (Figura 3). Para este caso, las **variaciones están sujetas al valor de extracción bruta de hidrocarburos y al volumen de gas natural de la entidad federativa**, por lo que existe una relación directa entre la producción y la asignación de estos recursos en las cuatro entidades.

⁵ Tabasco no registra ingresos bajo este concepto, ya que no le es aplicable

⁶ Se omite Chiapas, dado que los ingresos por estos conceptos son bajos en comparación con las otras cuatro entidades.

Figura 2: Participaciones a entidades petroleras



Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: SHCP (2024a).

Cuadro 1: Recursos de los fondos de Participaciones por entidad federativa

ENTIDAD	FONDOS	2015	2023	% VARIACIÓN
Campeche	Fondo General de Participaciones	6,257	7,123	13.8
	Fondo de Fomento Municipal	408	437	7.1
	Fondo de Fiscalización y recaudación	303	303	0.0
	Fondo Municipios Colindantes con la Frontera	18	16	-11.1
	Fondo de Extracción de Hidrocarburos	4,456	2,289	-48.6
	Fondo de Municipios Colindantes Petroleros	321	87	-72.9
AGREGADOS		11,763	10,255	-12.8
Tabasco	Fondo General de Participaciones	22,277	23,270	4.5
	Fondo de Fomento Municipal	899	1,072	19.2
	Fondo de Fiscalización y Recaudación	2,759	2,072	-24.9
	Fondo Municipios Colindantes con la Frontera	-	-	-
	Fondo de Extracción de Hidrocarburos	2,985	1,440	-51.8
	Fondo de Municipios Colindantes Petroleros	127	67	-47.2
AGREGADOS		29,047	27,921	-3.9
Tamaulipas	Fondo General de Participaciones	20,583	23,343	13.4
	Fondo de Fomento Municipal	986	1,223	24.0
	Fondo de Fiscalización y Recaudación	951	1,188	24.9
	Fondo Municipios Colindantes con la Frontera	3,544	3,929	10.9
	Fondo de Extracción de Hidrocarburos	827	253	-69.4
	Fondo de Municipios Colindantes Petroleros	12	6	-50.0
AGREGADOS		26,903	29,942	11.3
Veracruz	Fondo General de Participaciones	43,925	53,086	20.9
	Fondo de Fomento Municipal	1,704	2,452	43.9
	Fondo de Fiscalización y Recaudación	2,038	2,133	4.7
	Fondo Municipios Colindantes con la Frontera	227	324	42.7
	Fondo de Extracción de Hidrocarburos	854	369	-56.8
	Fondo de Municipios Colindantes Petroleros	114	87	-23.7
AGREGADOS		48,862	58,451	19.6

Nota: Millones MXN 2024

Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: SHCP (2024a).

Finalmente, en el **Fondo de Municipios Colindantes Petroleros**, Tamaulipas ha mantenido ingresos estables. Por otro lado, Tabasco ha registrado una disminución del 47.2 %, mientras que Campeche ha visto una reducción del 72.9 % y Veracruz del 23.7 %. Sin embargo, **Veracruz ha mostrado un ligero aumento en sus ingresos desde 2021** (Figura 4).

3.1 Impactos sobre los fondos

De **manera agregada**, los **efectos son diferenciados entre las cuatro entidades federativas**. Campeche y Tabasco presentan, entre 2015 y 2023, una reducción de 12.5 % y 3.9 %, respectivamente, en parte por la disminución de los recursos asignados a los fondos petroleros. Tamaulipas y Veracruz un aumento de 11.3 % y 19.3 %, debido al incremento en el fondo general de participaciones y de fomento municipal (Cuadro 1).

Sin embargo, **los ingresos petroleros impactan de manera más directa** en los fondos vinculados a la **actividad petrolera**, como el Fondo de Extracción de Hidrocarburos y el Fondo de Municipios Colindantes con actividad petrolera, en comparación con otros Fondos de las Participaciones. Esto se debe a que estos recursos están directamente relacionados con los hidrocarburos, de modo que cualquier fluctuación en los ingresos petroleros se refleja de inmediato. En contraste, **los otros fondos**, aunque también dependen de los ingresos petroleros, logran **mitigar esta dependencia gracias al incremento en los ingresos tributarios**.

4

Implicaciones de Política Pública

Una disminución de los ingresos petroleros impacta sobre todo a Campeche y Tabascos, donde la falta de fortalecimiento en su sistema de recaudación local acentúa la caída de estos ingresos. En contraste, Tamaulipas y Veracruz, aunque también experimentan una disminución, logran mitigar este impacto gracias a un incremento en los recursos provenientes del Fondo de Fomento Municipal, vinculado a la mejora en su recaudación.

La **transición energética en México** ofrece beneficios ambientales y económicos; sin embargo, también conlleva costos económicos. Por ello, y considerando lo expuesto en la sección anterior, acelerar la transición energética requiere reconocer las necesidades financieras de las entidades petroleras.

La transición energética no solo implica un cambio en la matriz energética, sino también la necesidad de reestructurar las economías locales que históricamente han dependido de los ingresos derivados del petróleo. Por ello, el **fortalecimiento de la recaudación a nivel local** es fundamental para reducir la dependencia de los recursos petroleros.

En este contexto, resulta esencial el **fortalecimiento de la recaudación local**, para la cual los **impuestos verdes** surgen como una alternativa viable. Actualmente, estos impuestos representan en promedio solo el 3.5 % de la recaudación tributaria y apenas el 0.27 % de los ingresos totales a nivel subnacional en los estados que los implementan (CIEP, 2023a). Esto representa una oportunidad para **aumentar la recaudación fiscal** en el marco de una **transición energética justa**.

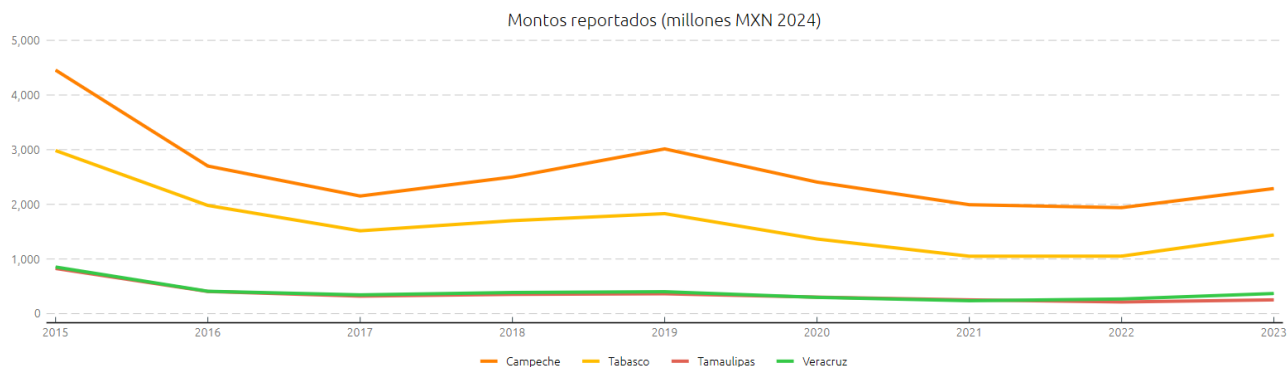
Acónimos

- ASF** Auditoría Superior de la Federación
- CIEP** Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C.
- CONACYT** Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
- DUC** Derecho de Utilidad Compartida
- EPE** Empresa Productiva del Estado
- FEIEF** Fondo de Estabilización de Ingresos de Entidades Federativas
- FEIP** Fondo de Estabilización de Ingresos Presupuestarios
- FMP** Fondo Mexicano del Petróleo
- IMP** Instituto Mexicano del Petróleo
- PEF** Presupuesto de Egresos de la Federación
- PIB** Producto Interno Bruto
- RFP** Recaudación Federal Participable
- SENER** Secretaría de Energía
- SHCP** Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Bibliografía

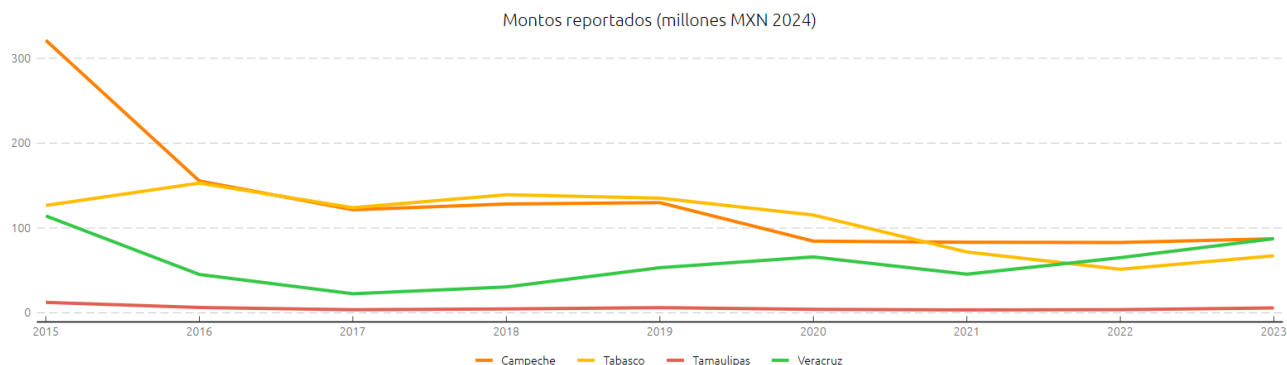
- ASF. (2018). **Participaciones federales a entidades federativas y municipios**. Descargado de https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Auditorias/2016_MR-PARTICIPACIONES_a.pdf
- CIEP. (2023a). **Impuestos verdes: Una oportunidad para fortalecer la recaudación subnacional**. Descargado de <https://ciep.mx/inestabilidad-en-la-recaudacion-federal-participable-repercusiones-en-el-gasto-federalizado/>

Figura 3: Fondo de Extracción de Hidrocarburos



Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: SHCP (2024a).

Figura 4: Fondo de Municipios Colindantes Petroleros



Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: SHCP (2024a).

CIEP. (2023b). **Inestabilidad en la recaudación federal participable: Repercusiones en el gasto federalizado.** Descargado de <https://ciep.mx/inestabilidad-en-la-recaudacion-federal-participable-repercusiones-en-el-gasto-federalizado/>

CIEP. (2024). **Energía finanzas públicas hacia una transición justa.** Descargado de <https://energiaenmexico.ciep.mx/>

Cámara de Diputados. (2018). **Ley de coordinación fiscal.** Descargado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCF.pdf>

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (2016). **¿qué es la recaudación federal participable (rfp)?**

Descargado de <https://www.gob.mx/inafed/articulos/que-es-la-recaudacion-federal-participable-rfp>

SHCP. (2024a). **Estadísticas oportunas de finanzas públicas.** Descargado de <http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/>

SHCP. (2024b). **Guía de conceptos y criterios para el reporte del ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos.** Descargado de https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Capacitacion/Recursos/files/guia_criterios.pdf



Somos un **centro de investigación** de la sociedad civil, sin fines de lucro y apartidista,
que contribuye a la comprensión de la economía y finanzas públicas en México,
mediante herramientas y análisis accesibles y técnicamente sólidos,
para lograr una sociedad más informada y participativa, mejorar las políticas públicas
y construir un sistema fiscal **en beneficio de las generaciones presentes y futuras.**