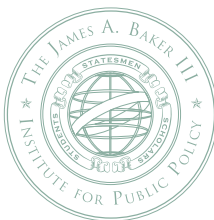


# EL FUTURO DEL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO / *THE FUTURE OF OIL IN MEXICO*



**“El petróleo es nuestro”:** La distribución de los ingresos petroleros en México

Paul Segal, D.Phil.



JAMES A. BAKER III  
INSTITUTE FOR  
PUBLIC POLICY  
RICE UNIVERSITY





*JAMES A. BAKER III INSTITUTE FOR PUBLIC POLICY  
RICE UNIVERSITY*

“EL PETRÓLEO ES NUESTRO”:  
LA DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS PETROLEROS  
EN MÉXICO

POR

PAUL SEGAL, D.PHIL.

PROFESOR DE ECONOMÍA DE LA UNIVERSIDAD DE SUSSEX E  
INVESTIGADOR VISITANTE PRINCIPAL DEL *OXFORD INSTITUTE FOR ENERGY STUDIES*

PREPARADO PARA EL ESTUDIO  
“EL FUTURO DEL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO/THE FUTURE OF OIL IN MEXICO”  
PATROCINADO POR EL  
*JAMES A. BAKER III INSTITUTE FOR PUBLIC POLICY*  
Y  
*THE MEXICAN STUDIES PROGRAMME* DEL *NUFFIELD COLLEGE*  
DE LA UNIVERSIDAD DE OXFORD

29 DE ABRIL DE 2011

## **“El petróleo es nuestro”: La distribución de los ingresos petroleros en México**

ESTOS TRABAJOS FUERON ELABORADOS POR UNO O VARIOS INVESTIGADORES QUE PARTICIPARON DEL ESTUDIO CONJUNTO DEL *JAMES A. BAKER III INSTITUTE FOR PUBLIC POLICY* Y LA UNIVERSIDAD DE OXFORD. SIEMPRE QUE SE PUEDE, ESTOS TRABAJOS SON REVISADOS POR ESPECIALISTAS EXTERNOS ANTES DE SU PUBLICACIÓN. NO OBSTANTE, LA INVESTIGACIÓN Y LOS PUNTOS DE VISTA EXPRESADOS EN ELLOS CORRESPONDEN A LOS RESPECTIVOS INVESTIGADORES Y NO NECESARIAMENTE REPRESENTAN LOS PUNTOS DE VISTA DEL INSTITUTO BAKER O DE LA UNIVERSIDAD DE OXFORD.

© 2011 POR *THE JAMES A. BAKER III INSTITUTE FOR PUBLIC POLICY* DE *RICE UNIVERSITY*

ESTE MATERIAL PUEDE CITARSE O REPRODUCIRSE SIN AUTORIZACIÓN PREVIA,  
SIEMPRE Y CUANDO SE OTORQUE ADECUADO RECONOCIMIENTO AL AUTOR Y A  
*THE JAMES A. BAKER III INSTITUTE FOR PUBLIC POLICY.*

## **“El petróleo es nuestro”: La distribución de los ingresos petroleros en México**

### AGRADECIMIENTOS POR EL ESTUDIO

El Foro de Energía (*Energy Forum*) y la Iniciativa para América Latina (*Latin American Initiative*) del *James A. Baker III Institute for Public Policy*, junto con el Programa de Estudios Mexicanos (*Mexican Studies Programme*) del *Nuffield College* de la Universidad de Oxford desean expresar su agradecimiento a Richard Gilder por su apoyo a este estudio. Asimismo, agradecen las contribuciones de los investigadores y autores de este trabajo.

## **“El petróleo es nuestro”: La distribución de los ingresos petroleros en México**

### **AGRADECIMIENTOS DEL FORO DE ENERGÍA DEL INSTITUTO BAKER**

El Instituto *James A. Baker III Institute for Public Policy* hace llegar su agradecimiento a los patrocinadores del Foro de Energía del por su generoso apoyo al mismo.

#### **MIEMBROS DEL FORO DE ENERGÍA**

ACCENTURE  
AFREN RESOURCES, USA  
AIR LIQUIDE U.S.A. LLC  
AIR PRODUCTS AND CHEMICALS, INC.  
THE HONORABLE & MRS. HUSHANG ANSARY  
APACHE CORPORATION  
BAKER BOTTS L.L.P.  
BAKER HUGHES INCORPORATED  
BG GROUP PLC  
BP  
CALIFORNIA ENERGY COMMISSION  
CHEVRON CORPORATION  
CONOCOPHILLIPS  
DELOITTE  
ENERGY FUTURE HOLDINGS CORPORATION  
EXXON MOBIL CORPORATION  
GDF SUEZ ENERGY NA  
GENON ENERGY, INC.  
HESS CORPORATION  
HORIZON WIND ENERGY  
THE INSTITUTE OF ENERGY ECONOMICS, JAPAN (IEEJ)  
KOCH SUPPLY AND TRADING  
KUWAIT PETROLEUM CORPORATION  
MARATHON OIL CORPORATION  
MORGAN STANLEY  
PIONEER NATURAL RESOURCES USA INC.  
SCHLUMBERGER  
SHELL OIL COMPANY  
SHELL EXPLORATION & PRODUCTION CO.  
TOTAL E&P NEW VENTURES, INC.  
TOTAL E&P USA, INC.  
TUDOR, PICKERING, HOLT & Co. LLC  
VAALCO ENERGY, INC.  
WALLACE S. WILSON

#### **MIEMBROS CONTRIBUYENTES**

DELOITTE MARKETPOINT LLC  
ENERGY INTELLIGENCE

## **“El petróleo es nuestro”: La distribución de los ingresos petroleros en México**

### **ACERCA DEL ESTUDIO: EL FUTURO DEL SECTOR PETROLERO EN MÉXICO/ THE FUTURE OF OIL IN MEXICO**

La industria energética juega un papel importante en la economía mexicana, y el comercio de energía es un componente significativo de la relación EE.UU.-México. El gobierno mexicano obtiene el 35 por ciento de los ingresos públicos totales de la industria petrolera, incluyendo impuestos y pagos directos de Petróleos Mexicanos (Pemex), la compañía petrolera estatal. México es el tercer proveedor extranjero de crudo de los Estados Unidos. Sin embargo, con un descenso de la producción y una demanda en aumento, México podría convertirse en un importador neto de petróleo en la próxima década. El Presidente Calderón impulsó una reforma del sector energético en México pero serán necesarias más reformas para que México revierta su actual rumbo hacia la posición de importador. Este estudio identifica la dinámica de las tendencias políticas en México que tendrán un impacto en la futura política energética. El propósito de este estudio es promover un mejor entendimiento de los desafíos que enfrenta el sector petrolero mexicano y alentar el debate sobre estas importantes cuestiones entre los políticos, los medios y la industria.

### **AUTORES DEL ESTUDIO**

CRISTOPHER BALLINAS VALDÉS  
JOE BARNES  
CARLOS DOMÍNGUEZ  
CARLOS ELIZONDO MAYER-SERRA  
PETER R. HARTLEY  
AMY MYERS JAFFE  
DAVID R. MARES  
KENNETH B. MEDLOCK III  
ISIDRO MORALES  
JAIME ROS  
PAUL SEGAL  
RONALD SOLIGO  
MANIK TALWANI  
LAURENCE WHITEHEAD

## “El petróleo es nuestro”: La distribución de los ingresos petroleros en México

### ACERCA DEL FORO DE ENERGÍA (*ENERGY FORUM*) DEL *JAMES A. BAKER III INSTITUTE FOR PUBLIC POLICY*

El Foro de Energía (*Energy Forum*) del Instituto Baker es un centro multifacético que promueve el debate y la investigación original y de amplio alcance acerca de los desafíos en materia de energía que enfrenta nuestra sociedad en el siglo XXI. La misión del Foro consiste en promover el desarrollo de alternativas de política pública informadas y realistas en el área de la energía por medio de la educación de políticos y el público acerca de las tendencias importantes—tanto regionales como globales—que forjan la naturaleza de los mercados energéticos internacionales e influyen la cantidad y la seguridad de los suministros vitales necesarios para alimentar el crecimiento económico y la prosperidad mundiales.

El Foro es uno de varios programas importantes de política exterior en el Instituto Baker de la Universidad Rice. La misión del Instituto es ayudar a cerrar la brecha entre la teoría y la práctica de la política pública reuniendo a especialistas del ámbito académico, el gobierno, los medios, el ámbito de los negocios y las organizaciones no gubernamentales. Al involucrar tanto a los planificadores de políticas como a los investigadores, el Instituto busca impulsar el debate sobre cuestiones específicas de política pública y producir un cambio en la formulación, implementación y evaluación de la política pública.

### ACERCA DE LA INICIATIVA PARA AMÉRICA LATINA (*LATIN AMERICAN INITIATIVE*) DEL *JAMES A. BAKER III INSTITUTE FOR PUBLIC POLICY*

La misión de la Iniciativa para América Latina del Instituto Baker es proporcionar un foro que promueva un mejor entendimiento de las culturas, las economías, las historias y los asuntos contemporáneos de América Latina ayer y hoy. A través de sus principales programas—el *Americas Project*, el *U.S.-Mexico Border Program* y el *Vecinos Lecture Series*—la Iniciativa reúne a los principales participantes del sector público y privado, del ámbito académico, y de la sociedad civil para intercambiar puntos de vista sobre cuestiones apremiantes que afectan a la región. Además, esta iniciativa auspicia la investigación, las publicaciones y foros regulares que encaran aspectos sociales, políticos y económicos del hemisferio, y las relaciones entre los países latinoamericanos.

JAMES A. BAKER III INSTITUTE FOR PUBLIC POLICY  
RICE UNIVERSITY - MS 40  
P.O. BOX 1892  
HOUSTON, TX 77251-1892 USA

[HTTP://WWW.BAKERINSTITUTE.ORG](http://www.bakerinstitute.org)  
[BIPP@RICE.EDU](mailto:BIPP@RICE.EDU)

**“El petróleo es nuestro”: La distribución de los ingresos petroleros en México**

ACERCA DEL PROGRAMA DE ESTUDIOS MEXICANOS  
(*MEXICAN STUDIES PROGRAMME*) DEL  
*NUFFIELD COLLEGE, UNIVERSIDAD DE OXFORD*

Desde que se estableció en 2002, el Programa de Estudios Mexicanos (*Mexican Studies Programme*) de Oxford ha llevado a cabo investigaciones y ha promovido estudios avanzados acerca de las relaciones exteriores de México; la democratización y el funcionamiento de las instituciones democráticas en México; y de varias cuestiones de política pública de México, incluyendo las políticas económicas y energéticas.

NUFFIELD COLLEGE  
OXFORD UNIVERSITY  
NUFFIELD COLLEGE NEW ROAD  
OXFORD OX1 1NF, UNITED KINGDOM

[HTTP://WWW.NUFFIELD.OX.AC.UK/](http://www.nuffield.ox.ac.uk/)



ACERCA DEL AUTOR

PAUL SEGAL, D.PHIL.

PROFESOR DE ECONOMÍA DE LA UNIVERSIDAD DE *SUSSEX* E  
INVESTIGADOR PRINCIPAL VISITANTE DEL *OXFORD INSTITUTE FOR ENERGY  
STUDIES*

Paul Segal, D.Phil., es Profesor de Economía en la Universidad de Sussex. Ha sido Investigador en *Harvard University*, Economista Consultor en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) e Investigador en el *Oxford Institute for Energy Studies*, donde continúa desempeñándose como Investigador Principal Visitante. Sus investigaciones comprenden dos temas: la desigualdad y la pobreza en el mundo y la economía de los países ricos en recursos. Los dos temas se superponen en su trabajo acerca de la distribución de los ingresos provenientes de dichos recursos y su rol en la reducción de la pobreza. Segal escribe ocasionalmente artículos sobre política para FT.com, el sitio web del *Financial Times*, además del sitio web de *The Guardian*. Completó su Doctorado en el *Nuffield College* de la Universidad de Oxford, en 2006.

## “El petróleo es nuestro”: La distribución de los ingresos petroleros en México

### I. Introducción

Desde 1938, cuando México se convirtió en uno de los primeros países del mundo en nacionalizar su industria petrolera, el pueblo mexicano sabe que el petróleo descubierto en su territorio le pertenece. La constitución mexicana de 1917 declaró que los recursos del subsuelo pertenecían a la nación, y desde 1960, cuando una enmienda constitucional prohibió las concesiones (Mommer 2002, 83), la compañía nacional de petróleo Pemex ha sido el único productor de petróleo del país. Aunque resulta claro el principio de que el petróleo mexicano debería beneficiar a los mexicanos en contraposición a los extranjeros, aún queda sin responderse la pregunta, ¿a cuáles mexicanos?—es decir, cómo se deberían distribuir los beneficios del petróleo entre los ciudadanos.

La economía mexicana no es tan dependiente del petróleo como las economías de los principales exportadores del Medio Oriente—donde el valor de la producción de petróleo es mayor al de la economía no petrolera—o la economía de Venezuela, donde éste representa hasta un tercio del producto interno bruto (PIB). En los últimos años los ingresos provenientes del petróleo en México representaron entre un 7 y un 10.5 por ciento de su PIB.<sup>1</sup>

Sin embargo, el petróleo proporciona entre el 30 y el 40 por ciento de los ingresos del gobierno mexicano representando una de las principales fuentes de financiamiento de gasto público. Este trabajo analiza la distribución de los ingresos petroleros a través del gasto público. Para ello, este estudio no sólo analiza el impacto distributivo de la política fiscal, usando las estimaciones distributivas existentes, sino que además considera las dicotomías que implican los derechos a los ingresos procedentes del petróleo, y las implicaciones de diferentes trayectorias para la producción de petróleo en el futuro. También considera brevemente ejemplos internacionales de la distribución de ingresos derivados de los hidrocarburos, y la economía política de estas políticas.

Los ingresos provenientes de los recursos son diferentes de otros ingresos del sector público porque el recurso del cual proceden ostensiblemente pertenece por igual a todos los ciudadanos.

---

<sup>1</sup> Para ser breve, utilizo “ingresos provenientes del petróleo” en México para referirme a los ingresos procedentes de los hidrocarburos en sentido general, con predominio del petróleo.

## “El petróleo es nuestro”: La distribución de los ingresos petroleros en México

Cuando los gastos del sector público se financian con impuestos pagados por individuos y empresas, ello por lo general implica redistribución, dado que los beneficios del gasto público se distribuyen en forma diferente a la carga fiscal. Pero por definición, los ingresos o rentas provenientes de los recursos no los crea nadie. El gasto de las rentas o ingresos procedentes de los recursos naturales implica por lo tanto distribución, pero no *redistribución* (Segal 2011a).

La economía política de la distribución de las rentas de los recursos es diferente a la economía política de la distribución de los ingresos en general. Los ingresos petroleros pertenecen por igual a todos los mexicanos, pero mostraré que la política fiscal parece no tener esto en cuenta. Por consiguiente, analizo el impacto potencial de políticas alternativas de la distribución del ingreso petrolero reconociendo la igualdad de derecho que cada uno de los mexicanos tiene al ingreso petrolero.

La política fiscal en México suele a veces discutirse en el marco del imperativo de “ayudar a los más pobres”, que en el caso de México este grupo de pobreza extrema representa el 16.5 por ciento de la población.<sup>2</sup> Una política fiscal alternativa que tome en cuenta el derecho universal a los ingresos provenientes del petróleo eliminaría esa pobreza. Pero si bien esta es una problemática importante, la reducción de la pobreza no es el principal enfoque de este ensayo y su propósito no es considerar políticas para la reducción de la pobreza en un sentido general. En cambio, el supuesto es que todos los mexicanos ya tienen el derecho a su parte de los ingresos procedentes del petróleo de su país: es un derecho inalienable, no una estrategia de reducción de la pobreza, ni un privilegio que vaya a conceder una sociedad con fines de beneficencia.

La sección II aborda la política fiscal y su impacto distributivo en su forma actual. La sección III considera políticas alternativas que directamente toman en consideración los derechos a los ingresos que procedan del petróleo. En la sección IV trato cuatro ejemplos internacionales de métodos para distribuir los ingresos provenientes de los hidrocarburos. La sección V se enfoca en la economía política de la distribución del petróleo, y en la Sección VI se presentan las conclusiones.

---

<sup>2</sup> La línea de pobreza extrema en 2008 era de M\$611 en las áreas rurales y de M\$870 en las áreas urbanas.

### II. Política fiscal

En esta sección analizo la política fiscal mexicana, primero desde una perspectiva agregada, considerando la composición de los ingresos y los gastos del sector público, y luego considerando su impacto distributivo. El gobierno mexicano es pequeño en términos tanto de gastos como de ingresos, y la presión tributaria sobre las personas y empresas mexicanas es menor de lo que incluso esto sugeriría, dado que una parte importante de sus ingresos provienen de la actividad petrolera. Los cálculos que se hacen de la política fiscal muestran que es ligeramente progresiva, pero cuando establezco el supuesto de igualdad de derechos a los ingresos provenientes del petróleo se vuelve regresiva en 2008, y ambigua en 2006. Es decir que cuando tomamos en cuenta el hecho de que todos los mexicanos tienen derecho a una parte igual de los ingresos provenientes del petróleo, la política fiscal no redistribuye ingresos de los ricos hacia los pobres. Por el contrario, en 2008 redistribuyó ingresos de todos al 10 por ciento más rico. Al término de esta sección, abordo en más detalle el impacto distributivo de los subsidios a la gasolina y el beneficio condicional Oportunidades, que es un programa de reducción de la pobreza.

#### *Ingresos y gastos agregados*

En relación a países comparables, el sector público mexicano gasta muy poco en sus ciudadanos. En 2008 el consumo público, que comprende los gastos del sector público tales como salud, educación, defensa, y otros bienes y servicios pagados en beneficio de la población, totalizó sólo un 9 por ciento del PIB. Estuvo por debajo del 11 por ciento de 1999, y fue bajo comparado con el promedio de América Latina de 13.9 por ciento, y el promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) de 18.1 por ciento.<sup>3</sup> Junto con Perú, México fue el segundo más bajo de América Latina, sobrepasando solamente a Guatemala—a pesar de que el PIB per cápita mexicano (en dólares paridad de poder adquisitivo o PPP \$ según sus siglas en inglés) es 50 por ciento mayor que el de Perú (y más del doble que el de Guatemala). Tanto en Argentina como Chile, con un PIB per cápita (en PPP\$) cercano al de

---

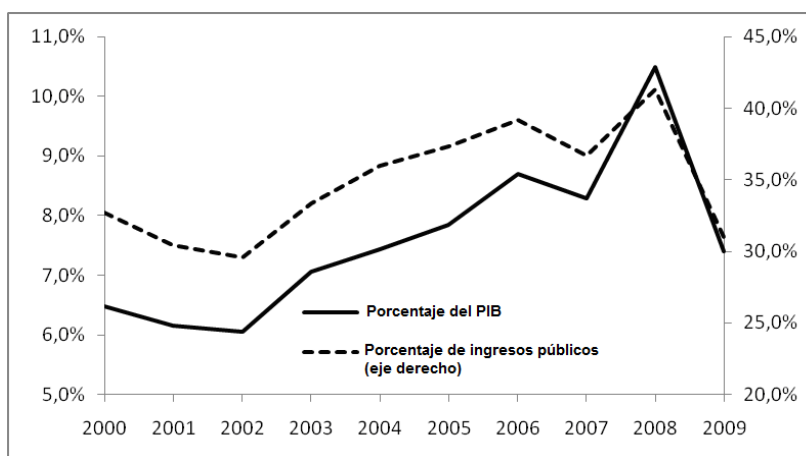
<sup>3</sup> Los datos de América Latina provienen de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2010) y solamente están disponibles hasta 2008; los datos de la OCDE se descargaron de <http://stats.oecd.org/index.aspx>, el 13 de febrero de 2011. Los datos de México provienen del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

## “El petróleo es nuestro”: La distribución de los ingresos petroleros en México

México, es del 12 al 13 por ciento. También es por mucho el más bajo de los países de la OCDE, dado que su gasto público total (no solamente el consumo corriente), en 2005 fue de 19.5 por ciento del PIB que es menos de la mitad del promedio de 43 por ciento de los países de la OCDE (2008). Más recientemente, los ingresos del sector público representaron solamente 21.0 por ciento del PIB en 2008.<sup>4</sup>

Si bien el 21.0 por ciento del PIB ya representa una porción pequeña en la recaudación de un gobierno, el verdadero impacto de los impuestos en los bolsillos de los ciudadanos y las empresas mexicanas es aún considerablemente menor, dado que normalmente alrededor de un tercio de los ingresos del gobierno se deben al petróleo. En 2008, cuando los precios del petróleo alcanzaron su nivel más alto, los ingresos petroleros subieron a un 41 por ciento de los ingresos públicos, o 10.5 por ciento del PIB.<sup>5</sup> La figura 1 presenta los ingresos petroleros como una proporción del PIB y del total de ingresos del sector público.

**Figura 1. Ingresos por petróleo como % del PIB y de los ingresos del sector público**



Fuente: Cálculos del autor en base a datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

Nota: Excluye el IEPS desde 2006 a 2008, cuando resulta negativo. Ver nota al pie 5.

<sup>4</sup> OCDE, datos disponibles en Internet en <http://stats.oecd.org/index.aspx>.

<sup>5</sup> En el presupuesto del sector público, el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, o IEPS, cuando se aplica a la gasolina y al diésel, es contabilizado como ingreso público en el rubro *petroleros*. Sin embargo, en 2006–2008 y 2010 resultó negativo, es decir, un subsidio, de modo que el hecho de estar bajo el rubro *petroleros* hace que el ingreso por *petroleros* se muestre inferior de lo que en realidad es. Por consiguiente, al calcular los ingresos por petróleo, excluyo el IEPS cuando resulta negativo.

## “El petróleo es nuestro”: La distribución de los ingresos petroleros en México

### *El Impacto distributivo de la política fiscal*

Los gastos del Sector Público se pueden agrupar en cuatro categorías. La categoría con mayor gasto corresponde a los gastos por consumo público, que son gastos en bienes y servicios que de una u otra manera se supone que benefician a la población. Incluyen bienes públicos sin beneficiario específico (ej.: gastos para mantener la ley y el orden), además de subsidios y transferencias en especie, tales como gastos en salud y educación, que benefician a personas específicas. En segundo lugar, están las transferencias monetarias a residentes mexicanos. Tercero, hay otros pasivos que incluyen pagos de deuda, y el cuarto lugar corresponde a la formación bruta de capital. De acuerdo con la OCDE (2008, 10) estos rubros representaron, respectivamente, 55 por ciento, 24 por ciento, 12 por ciento y 9 por ciento del gasto público en 2005.

Al abordar el impacto distributivo del gasto público nos interesa la segunda categoría, las transferencias monetarias a los mexicanos, y el subconjunto de la primera categoría que comprende a los subsidios y transferencias en especie cuyos beneficiarios individuales son en principio identificables.<sup>6</sup> Scott (2009, 2) informa que “el gasto público en educación, salud y seguridad social, subsidios a la energía y a la agricultura, y los principales instrumentos [establecidos como objetivos] que ascienden a un total de 25 programas o categorías de gasto, representan el 60% del gasto público”. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2010a, 30) informa que el gasto total en salud, educación, pensiones y seguridad social, transferencias directas y el subsidio de electricidad a los hogares, fue en 2008 (aunque excluyendo otros subsidios, entre ellos la gasolina) de M\$1,028,000 millones, lo cual comprende el 36 por ciento de los ingresos del sector público y el 8.5 por ciento del PIB.<sup>7</sup>

El gobierno mexicano (SHCP 2008, 2010a) calcula el impacto distributivo de estos componentes del gasto público, y de los ingresos tributarios, tanto para 2006 como para 2008. Aquí informo en detalle los resultados más recientes para 2008. Para 2006, Scott (2009) proporciona una

---

<sup>6</sup> Las fuentes usadas más abajo ignoran los beneficios a los hogares derivados de la infraestructura y otros gastos de capital, el mantenimiento de la ley y el orden, y otros gastos no individuales. No hay una manera clara de prorratar estos beneficios entre las familias, de modo que implícitamente se supone que son distributivamente neutros en términos relativos, es decir, que los beneficios son proporcionales al ingreso.

<sup>7</sup> He intentado reconciliar estos porcentajes entre ellos y con los datos de la CEPAL y la OCDE informados más arriba, pero parece que se basan en estimaciones diferentes y no se los puede reconciliar.

## “El petróleo es nuestro”: La distribución de los ingresos petroleros en México

estimación alternativa del impacto distributivo de los gastos del sector público. Mantiene las estimaciones del gobierno sobre la incidencia tributaria pero trata los datos de base de manera diferente, de modo que sus resultados son algo diferentes.<sup>8</sup>

Para analizar el impacto distributivo de la política fiscal es además necesario distinguir entre política fiscal progresiva y regresiva, tanto en términos relativos como absolutos. Una política es relativamente progresiva si beneficia a los pobres más que a los ricos como proporción de sus ingresos. Una política es absolutamente progresiva si beneficia a los pobres más que a los ricos en términos absolutos. Por consiguiente, si se da \$1 a alguien con \$10 y \$2 a alguien con \$100 es relativamente progresiva (el pobre obtiene el 10 por ciento de su ingreso mientras que el rico obtiene el 2 por ciento), pero es absolutamente regresiva.

La tabla 1 presenta las estimaciones de la SHCP para 2008 de la distribución por deciles<sup>9</sup> de: (1) ingresos antes de impuestos y transferencias, catalogado como: ingresos de mercado, ingreso autónomo o ingreso *pre-fiscal*; (2) ingresos netos de impuestos; (3) e ingresos netos tanto de impuestos como de transferencias (monetarios y en especie), denominado como ingresos disponibles para consumo o ingresos *post-fiscal*. El sistema tributario es aproximadamente neutral desde el punto de vista distributivo: genera un ligero aumento en las proporciones de ingresos de cada uno de los seis deciles inferiores a expensas de los deciles octavo y noveno pero deja intacta la proporción del decil superior. El coeficiente de Gini que mide la desigualdad, apenas disminuye cayendo 0.6 puntos porcentuales. Sin embargo, neto tanto de impuestos como de gastos, el sistema fiscal como un todo es claramente progresivo en términos relativos, elevando las proporciones de ingresos de los siete deciles inferiores a expensas de los dos deciles superiores, con las mayores ganancias en la parte de abajo de la distribución. De la misma manera, el coeficiente de Gini disminuye 5.0 puntos porcentuales.

---

<sup>8</sup> Tanto Scott (2009) como la SHCP (2008, 2010a) basan sus cálculos en la encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares (ENIGH), y ambos valúan el beneficio de recibir transferencias en especie al costo del suministro. La principal diferencia metodológica es que Scott pondera uniformemente todos los ingresos de la encuesta de modo que, en el agregado, igualan los cálculos de las cuentas nacionales de ingreso personal, en tanto que la SHCP toma cada fuente individual de ingresos según el cálculo de las cuentas nacionales (salarios, comisiones, honorarios, actividades empresariales, y pagos de intereses).

<sup>9</sup> A menos que se especifique de otra manera, la distribución es de las personas ordenada por ingreso per cápita de los hogares, que incluye ingreso en especie cuando se considere la distribución del gasto público.

## “El petróleo es nuestro”: La distribución de los ingresos petroleros en México

En 2006, las estimaciones de la SHCP (2008) y las estimaciones de Scott (2009) muestran que la política fiscal es progresiva en relación a los ingresos de mercado. Según los datos de la SHCP, la política fiscal reduce el coeficiente de Gini en 4.0 puntos porcentuales mientras que Scott encuentra una reducción mayor de 6.4 puntos porcentuales.<sup>10</sup>

Las dos últimas columnas de la tabla 1 contemplan el papel del petróleo en la distribución del ingreso. Comienzo con el supuesto de que todos los mexicanos tienen derecho a igual proporción de los ingresos por petróleo que reciba el estado. Me refiero a este derecho como derechos de petróleo. Esto significa que, en 2008, el 10.5 por ciento del PIB perteneció en igual proporción a todos los mexicanos. Esto ascendió a M\$11,925 (US\$1,055 o PPP\$ 1,529) por persona al año. En 2006, la cifra era el 8.7 por ciento del PIB, o M\$8,616 (US\$791 o PPP\$ 1,164) por persona al año.

El ingreso *post-fiscal* de los hogares (incluido el ingreso en especie) representó aproximadamente un 75 por ciento del PIB,<sup>11</sup> de modo que en 2008 estos ingresos provenientes del petróleo ascienden al 14 por ciento del ingreso post-fiscal de los hogares (10.5 por ciento/75 por ciento). Por lo tanto, cada decil tiene derecho al equivalente de 1.4 por ciento del ingreso total de los hogares en concepto de su proporción de los ingresos originados en el petróleo. Hago ahora la pregunta: si cada ciudadano gozase beneficios netos de los ingresos tributarios y el gasto público iguales al valor de su derecho personal a los ingresos por petróleo, ¿cómo afectaría a su ingreso disponible? Para responder a esta pregunta agrego los ingresos provenientes del petróleo per cápita al ingreso de mercado o ingreso *pre-fiscal*. También resto el beneficio derivado de los subsidios al petróleo, que abordaré más adelante (y según estimaciones de la SHCP), dado que el costo de estos subsidios ya está contabilizado en los ingresos por petróleo y, por lo tanto, en los derechos de petróleo.

---

<sup>10</sup> Scott (2009) calcula sus propios coeficientes de Gini para las distribuciones que presenta. Para los datos de la SHCP, y otras distribuciones que estimo más abajo usando los datos de Scott, calculo el Gini de proporciones de deciles usando el software Povcal. Baso estas estimaciones en proporciones de deciles porque no pude obtener los microdatos subyacentes ni de Scott ni de la SHCP. Povcal fue elaborado por Shaohua Chen, Gaurav Datt y Martin Ravallion. Puede descargarse en <http://go.worldbank.org/YMRH2NT5V0>.

<sup>11</sup> El gasto de consumo final de los hogares es de aproximadamente un 65 por ciento del PIB (Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial, disponibles en Internet) mientras que nosotros vimos anteriormente que el gasto público correspondiente comprendía aproximadamente a un 8.5 por ciento del PIB.



## “El petróleo es nuestro”: La distribución de los ingresos petroleros en México

Al usar este cálculo del ingreso “con petróleo” observamos que, si el ingreso *post-fiscal* de un decil es al menos tan grande como el ingreso calculado con petróleo, entonces la política fiscal les está dando el valor completo de sus derechos de petróleo. Es decir, los beneficios que reciben del gasto público, neto de los impuestos que pagan, resultan al menos tan grandes como sus derechos de petróleo. Si el ingreso *post-fiscal* es más bajo que el ingreso calculado con petróleo, entonces significa que no están recibiendo el valor completo de sus derechos de petróleo.

La figura 2 muestra los tres niveles de ingreso: ingreso de mercado o *pre-fiscal*; ingreso *post-fiscal*; e ingreso con petróleo. El hecho de que las proporciones del ingreso *post-fiscal* sean más altas que las proporciones del ingreso *pre-fiscal* en los deciles más bajos, y viceversa para los deciles más altos, indica que la política fiscal es progresiva en relación a los ingresos de mercado. Sin embargo, como se indica en las dos últimas columnas de la Tabla 1 y en la Figura 2, el ingreso *post-fiscal* es más bajo que el ingreso con petróleo para todos los deciles excepto los más ricos. Es decir, para todos excepto para el 10 por ciento de la población con mayores ingresos, la política fiscal proporciona menos que el valor de sus derechos de petróleo—y para el 10 por ciento más rico proporciona más. El efecto neto de la política fiscal es por consiguiente transferir derechos de petróleo del resto de la población al 10 por ciento más rico.

Aquellos en el 90 por ciento menos rico de la población pierden en promedio un total de M\$1,749 al año (US\$167, PPP\$224). Estas pérdidas financian el ingreso extra del 10 por ciento más rico de poco más de M\$16,000 (US\$1,500, PPP\$2,000) por persona por año.

La última columna de la Tabla 1 registra en qué medida el ingreso *post-fiscal* difiere del ingreso con derechos de petróleo y la Figura 3 lo ejemplifica. Si bien todos por debajo del 10 por ciento superior reciben menos que su proporción de los ingresos por petróleo, en términos proporcionales, las personas de la mitad más baja de la distribución pierden más—entre 3.6 por ciento y 4.7 por ciento de sus ingresos—que los deciles de seis a nueve. El resultado de estas transferencias efectivas es aumentar los ingresos del decil más rico en 4.6 por ciento. El coeficiente de Gini también refleja estos resultados, con una desigualdad del ingreso *post-fiscal* más baja que la del ingreso de mercado o *pre-fiscal*, pero más alta que la del ingreso con derechos de petróleo.

## “El petróleo es nuestro”: La distribución de los ingresos petroleros en México

Lejos de redistribuir los ingresos desde los ricos hacia los pobres, en 2008 el sistema fiscal ni siquiera le dio a la mayoría su proporción de los ingresos provenientes del petróleo de la nación, redistribuyendo los beneficios procedentes de su petróleo hacia el 10 por ciento más rico de la población.

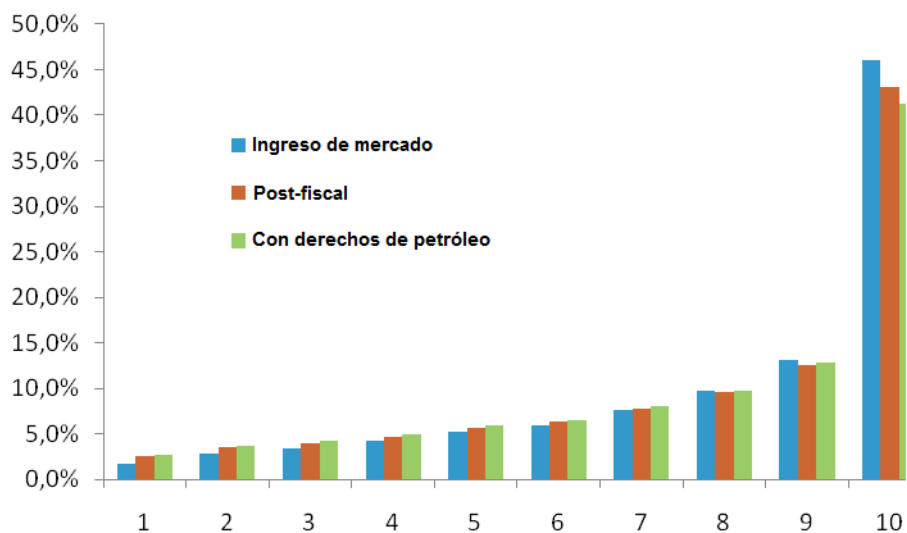
**Tabla 1. Proporciones del ingreso, %, antes y después de la política fiscal y con derechos de petróleo, 2008 (SHCP)**

Deciles por población	Ingreso <i>pre-fiscal</i> (mercado)	Neto de impuestos solamente	Ingreso <i>post-fiscal</i> (neto de impuestos y gastos)	Con derechos de petróleo	<i>Post-fiscal</i> relativo a “con petróleo”
1	1.7%	1.8%	2.6%	2.7%	-3.8%
2	2.8%	2.9%	3.5%	3.7%	-3.9%
3	3.4%	3.5%	4.0%	4.2%	-4.5%
4	4.2%	4.3%	4.7%	5.0%	-4.7%
5	5.3%	5.4%	5.7%	5.9%	-3.6%
6	5.9%	6.0%	6.3%	6.5%	-2.8%
7	7.7%	7.7%	7.8%	8.0%	-2.6%
8	9.7%	9.6%	9.6%	9.8%	-2.1%
9	13.2%	12.9%	12.5%	12.9%	-2.8%
10	46.1%	46.1%	43.1%	41.2%	4.6%
Total	100%	100%	100%	100%	
Gini (Povcal)	54.0	53.4	48.9	47.1	
Cambio del Gini		- 0.6	- 5.1	- 6.9	

Fuente: SHCP (2010a) Tabla 29, p. 47; las dos columnas finales y el Gini son cálculos del autor.  
 Nota: Para el cálculo de la proporción del ingreso no petrolero ver el texto. El coeficiente de Gini es estimación del autor usando el software Povcal, que se basa en proporciones de deciles (ver nota al pie 10).

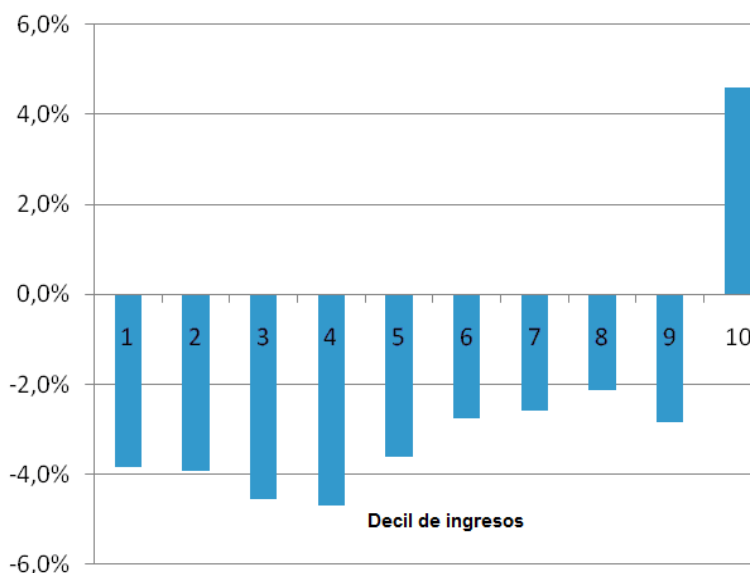
## “El petróleo es nuestro”: La distribución de los ingresos petroleros en México

**Figura 2. Proporciones del ingreso *pre-fiscal*, *post-fiscal* y con derechos de petróleo, 2008**



Fuente: Cálculos del autor usando datos de la SHCP (2010a)

**Figura 3. Ingreso *post-fiscal* relativo al ingreso con derechos de petróleo, 2008**



Fuente: Tabla 1

Nota: Las barras muestran el cambio porcentual al pasar del ingreso con derechos de petróleo al ingreso *post-fiscal* real. Un porcentaje negativo implica que el ingreso *post-fiscal* real es más bajo de lo que sería el ingreso con derechos de petróleo.

## **“El petróleo es nuestro”: La distribución de los ingresos petroleros en México**

El efecto de reconocer los derechos de petróleo en la progresividad de la política fiscal claramente depende del valor de los ingresos provenientes del petróleo, dado que cuanto más grandes son estos ingresos, más grandes resultan los derechos de petróleo. Los ingresos procedentes del petróleo fueron históricamente altos en 2008 con precios de referencia del petróleo que promediaron los US\$97 el barril, mucho más altos que los US\$65 de 2006. El promedio de 2010 estuvo aproximadamente a la mitad de los dos, a US\$80; al momento de elaborar este trabajo en febrero de 2011, el petróleo superó una vez más los US\$100. El efecto de los derechos de petróleo en 2006 es por consiguiente menos dramático, y los cálculos basados en las diferentes estimaciones del impacto de la política fiscal presentados por la SHCP (2008) y Scott (2009) muestran un impacto menor pero discrepan en términos de su progresividad. Por consiguiente, no queda claro si la política fiscal fue neutral, levemente progresiva, o levemente regresiva con respecto a los derechos de petróleo en 2006.<sup>12</sup> Más abajo analizo escenarios futuros para la producción de petróleo mexicano, el otro principal determinante de ingresos.

### *Subsidios a la gasolina*

Un componente de la política fiscal que se volvió particularmente importante en 2008 fueron los subsidios a la gasolina y el diésel, cuyos precios en México están regulados por el estado para atenuar la inestabilidad de los precios internacionales del petróleo. El mecanismo para regular el precio es el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), que fue en efecto un impuesto hasta 2005. Sin embargo, de 2006 a 2008 en tanto se elevaron los precios internacionales del petróleo, el mecanismo usado para atenuar las variaciones de los precios se convirtió en un subsidio, con un costo de 0.4 por ciento del PIB tanto en 2006 como en 2007 y con un incremento del 1.8 por ciento del PIB en 2008. La caída subsiguiente del precio del petróleo condujo a la desaparición del subsidio y en 2009 el IEPS fue neutral desde el punto de vista de los ingresos del sector gubernamental, pero los aumentos de precio desde entonces hicieron que el IEPS se convierta una vez más en subsidio en 2010.

Los subsidios a los combustibles son una política común y muy popular en los países que tienen riqueza de hidrocarburos, donde la población habitualmente tiene una sensación de derecho

---

<sup>12</sup> Los cálculos del autor están a disposición.

## “El petróleo es nuestro”: La distribución de los ingresos petroleros en México

sobre ellos.<sup>13</sup> Sin embargo, estos subsidios son altamente ineficientes y, en la mayoría de los casos, regresivos. Su ineficiencia es fácil de detectar si uno considera el simple experimento de intercambiar \$1 de subsidio a los combustibles por un beneficio en dinero de \$1. Con el beneficio en dinero el beneficiario puede elegir gastar el \$1 en combustible, en cuyo caso está en la misma posición que con el subsidio. Pero también puede elegir gastar una parte de ese \$1 en alguna otra cosa. El subsidio a los combustibles implica el gasto forzado en combustibles en contraposición con otros bienes y servicios que podrían preferirse.

Los subsidios a los combustibles son también regresivos porque las personas más ricas tienden a gastar una parte más alta de sus ingresos en combustibles—en gran parte porque las personas más ricas tienen más oportunidades de tener automóviles (Coady et al. 2006). México en 2006 no fue la excepción, tal como lo indica la Tabla 2: en 2006, más del 70 por ciento de los beneficios de los subsidios a los combustibles fueron para el 30 por ciento más rico de la población.<sup>14</sup> Sorprendentemente, en 2008, cuando los subsidios a los combustibles crecieron enormemente, su impacto fue mucho menos regresivo. Pero seguían siendo absolutamente regresivos en el sentido que los ricos obtenían más de ellos de lo que lo hacían los pobres—el 10 por ciento más rico recibía 10 veces más que el 10 por ciento más pobre. Pero en términos relativos, el panorama resulta mucho menos claro. En relación al ingreso, la ganancia del 10 por ciento más rico fue más pequeña que la ganancia del 10 por ciento más pobre. Pero la ganancia de los deciles octavo y noveno fue relativamente alta como proporción de sus ingresos. No obstante, los subsidios continuaron más regresivos que el gasto público promedio, como se vio anteriormente.

---

<sup>13</sup> Ver Segal (2011b) para ampliar el análisis.

<sup>14</sup> Aunque son regresivos, su magnitud absoluta fue pequeña, de 0.4 por ciento del PIB, con lo cual si se los eliminara generaría muy poco impacto sobre la desigualdad general.

## “El petróleo es nuestro”: La distribución de los ingresos petroleros en México

**Tabla 2. Incidencia de los beneficios de los subsidios a la gasolina y el diésel debidos al IEPS: Proporción del beneficio total recibido por cada decil**

Decil	2006	2008
1	0.8%	2.1%
2	1.7%	3.8%
3	2.8%	5.0%
4	3.7%	6.8%
5	4.5%	8.5%
6	6.7%	9.2%
7	8.4%	11.3%
8	12.4%	12.2%
9	18.8%	16.1%
10	40.2%	24.9%
Total	100%	100%

Fuente: Para 2006, SHCP (2008, Tabla 18, p. 28). Para 2008, SHCP (2010a, Tabla 13, p. 21).

### *Oportunidades*

El programa más conocido de reducción de la pobreza en México, y el componente más progresivo del gasto público, es Oportunidades. La tabla 3 muestra la proporción del gasto en Oportunidades recibida por cada decil de la población. Oportunidades es claramente progresivo tanto en términos absolutos como relativos: el decil más pobre (10 por ciento) de la población recibe 33.3 por ciento de los beneficios totales mientras que el decil superior recibe solamente 1.7 por ciento.

Sin embargo, si bien es importante para algunos hogares, con M\$42.2 mil millones en 2008, este programa ascendió a solamente 0.35 por ciento del PIB. Esto implica que las personas en el decil más bajo recibieron en promedio aproximadamente M\$1,266 al año (US\$114 o PPP\$162), y aquellos en el segundo decil recibieron aproximadamente la mitad de eso. Por otra parte, el objetivo de Oportunidades no es simplemente ser progresivo, sino que está específicamente dirigido a enfrentar la pobreza. Los errores de inclusión—recepción del beneficio por quienes no

## “El petróleo es nuestro”: La distribución de los ingresos petroleros en México

son pobres—no son insignificantes, con la mitad superior de la distribución recibiendo un 20 por ciento del valor total de la política. Pero lo que es más importante, los errores de exclusión—no lograr llegar a los beneficiarios deseados—son serios: Soares et al. (2007) encuentra que Oportunidades llega solamente al 30 por ciento de los pobres. Esa tasa baja no es inusual en los programas dirigidos a la reducción de la pobreza: el mismo estudio también encontró que la transferencia condicional y dirigida a la reducción de la pobreza de Brasil, Bolsa Familia, llega solamente al 41 por ciento de los pobres.

**Tabla 3. Incidencia del beneficio de Oportunidades por decil, 2008**

Decil	Proporción del beneficio total recibido por decil	Pago promedio anual per cápita, M\$
1	33.3	1,266
2	18.5	703
3	12.7	483
4	9.4	357
5	6.4	243
6	7.3	278
7	4.8	182
8	3.3	125
9	2.7	103
10	1.7	65
Total /promedio	100	381

Fuente: SHCP (2010a, 40) y cálculos del autor

### III. Políticas alternativas de distribución

Hemos visto que el gobierno mexicano participa con una proporción excepcionalmente pequeña en el PIB, casi la más baja de América Latina y por mucho la más baja de la OCDE. A través de los países, la participación gubernamental en el PIB tiene una fuerte correlación positiva con el

## “El petróleo es nuestro”: La distribución de los ingresos petroleros en México

nivel del PIB per cápita, y Scott y Vargas (2010) encuentran que los ingresos públicos en México están un 10.8 por ciento del PIB por debajo de lo que se esperaría sobre la base de su PIB per cápita. Repetí sus cálculos usando información de 169 países y encuentro que están un 11.2 por ciento del PIB por debajo del valor estimado sobre la base del PIB per cápita.<sup>15</sup>

Asimismo, vimos que la política fiscal es progresiva en comparación con los ingresos de mercado, pero no proporciona a la mayoría de los mexicanos beneficios al mismo nivel que el valor de su participación per cápita en los ingresos procedentes del petróleo. Entonces, ¿en qué podría modificarse la política fiscal para reconocer el derecho de cada ciudadano a su participación en los ingresos petroleros? Anteriormente definí derechos de petróleo como el derecho de los ciudadanos a su proporción per cápita de los ingresos procedentes del petróleo. Aquí considero una política fiscal que reconoce este derecho haciéndole llegar a cada ciudadano beneficios iguales al valor de esta proporción, superando la política fiscal vigente según se describió anteriormente.

Esto requiere que se reserve la porción de ingresos públicos originados en el petróleo para que se la pueda distribuir equitativamente de acuerdo con los derechos de petróleo. Pero para financiar gastos corrientes (con exclusión de los subsidios, cuyos efectos sustraigo), se deben aumentar otros impuestos para equilibrar el presupuesto fiscal. El efecto neto es que tanto la recaudación tributaria como el gasto público aumentan por el valor total de los ingresos por petróleo. Durante los últimos cinco años, los ingresos públicos promediaron 18.5 por ciento del PIB y los ingresos públicos por petróleo representaron 8.6 por ciento del PIB. La política por lo tanto habría implicado que los ingresos públicos promediasen 27.1 por ciento del PIB.

¿Qué tan factible sería que la recaudación tributaria y los ingresos públicos totales aumentasen 8.6 por ciento del PIB? No hay duda que constituiría un desafío desde el punto de vista político.

---

<sup>15</sup> La información procede de los datos en línea del *World Economic Outlook* (WEO) del FMI. Suprimí los valores atípicos que correspondían a ingresos públicos generales como porcentaje del PIB (G) por debajo del 10 por ciento (dos países) o por encima del 60 por ciento (seis países), y efectué la regresión de la variable G sobre el logaritmo del PIB per cápita en PPP\$ (lnY) para 2008. El resultado fue  $G = -8.7172 + \ln Y * 4.4643$ , con un nivel de significancia del 1 por ciento y un  $R^2$  de 0.30. En la información del FMI, el valor para G en 2008 es de 22.9 por ciento y el valor estimado es de 34.1 por ciento. Obsérvese que esta estimación de G es diferente de las estimaciones del gobierno mexicano o de la CEPAL, usadas anteriormente.



## “El petróleo es nuestro”: La distribución de los ingresos petroleros en México

Dada la escala de la reforma requerida, quizás no debería considerarse como una meta inmediata sino pensarse en el marco de una reforma a largo plazo de la política fiscal mexicana.

Si bien representa un aumento sustancial, no obstante, los ingresos públicos permanecerían muy por debajo del nivel estimado sobre la base del PIB per cápita. México quedaría ubicado en el sexto lugar más bajo de la OCDE, y además quedaría muy por debajo de Argentina (33.4 por ciento) y Brasil (36.6 por ciento)<sup>16</sup>.

En 2008, tanto los ingresos públicos totales como los ingresos públicos por petróleo estuvieron en niveles excepcionalmente altos. Por eso aquí considero el impacto distributivo de un aumento tributario y del gasto en base a este promedio de cinco años de ingresos por petróleo. Es decir, utilizo la política fiscal de 2008 y agrego 8.6 por ciento del PIB en concepto de valor de derechos de petróleo: empiezo con la distribución post-fiscal de 2008, luego distribuyo ese 8.6 por ciento del PIB equitativamente a todos los ciudadanos, efectuando pagos bajo el supuesto de que la recaudación tributaria experimentó un aumento de 8.6 por ciento del PIB. Esto implica que cada año, cada ciudadano obtendría M\$9,780 (PPP\$1,251, US\$879) y tributaría entonces un 8.6 por ciento adicional de su ingreso.<sup>17</sup>

Una manera de lograr esta reforma sería simplemente aumentar los gastos públicos progresivos. Scott (2010) argumenta a favor de un sistema de gasto social más amplio, que incluya un sistema universal de seguridad social, más proyectos orientados a la reducción de la pobreza y aumentos del gasto en salud y educación, y que esté financiado con un aumento general de los impuestos.

Una segunda política distributiva, y en términos conceptuales la más simple, es la distribución directa, o un dividendo sobre los recursos, bajo el cual cada ciudadano reciba su proporción de los ingresos por petróleo como pago monetario (Segal 2011a). La política fiscal puede entonces considerarse que es adicional a esto, recaudando impuestos de los ciudadanos sobre la base de sus ingresos totales netos del pago monetario, y proporcionando beneficios.

---

<sup>16</sup> Información del *World Economic Outlook* (WEO), FMI, disponible en Internet.

<sup>17</sup> Aplicar el mismo impuesto de 8.6 a todos implica que el impuesto es neutral desde el punto de vista distributivo en términos relativos. Como vimos anteriormente, esto es aproximadamente cierto de los impuestos mexicanos existentes.

## “El petróleo es nuestro”: La distribución de los ingresos petroleros en México

En las estimaciones de distribución de ingresos mencionadas anteriormente me guié por la SHCP (2008, 2010) y Scott (2009) al tratar el valor de los beneficios en especie de igual forma que los ingresos monetarios. En términos del impacto distributivo podemos por lo tanto prescindir de la pregunta de cuánto de este gasto es monetario (como con el dividendo sobre los recursos) y cuánto es en especie a través de los servicios públicos: los ingresos netos totales en las estimaciones serán los mismos en cualquiera de ambos casos.

Sin embargo, el efecto sobre las cuentas nacionales será diferente dependiendo de qué proporción de las transferencias por petróleo sean beneficios en especie, que se contabilizan como gasto público, y qué proporción sean transferencias monetarias, que se contabilizan como ingreso de las familias. Si todo se dedicase a transferencias en especie, entonces el gasto público de 2008 aumentaría de 9.0 por ciento a 17.6 por ciento del PIB. Permanecería por debajo del de Cuba, del 18.8 por ciento de Brasil y del 18.1 por ciento<sup>18</sup> de Colombia, y muy por debajo de la media de 19.5 por ciento de la OCDE.

Si solamente la mitad del 8.6 por ciento se dedicase a transferencias en especie y la otra mitad se concediese a las familias en dinero, entonces el gasto público aumentaría de 9.0 por ciento a 13.3 por ciento. Esta cifra se acercaría más al 12.5 por ciento de Argentina y al 12.2 por ciento de Chile. Si la totalidad del 8.6 por ciento se otorgase en dinero a las familias, entonces el gasto público no aumentaría.

En la Tabla 4 incluyo una estimación del impacto distributivo de una transferencia por petróleo, donde también reproduzco las estimaciones *pre-fiscal* y *post-fiscal* de la SHCP (2010a) presentadas en la Tabla 1. La última columna presenta los deciles y la desigualdad de ingresos de la política recién propuesta. En comparación con el ingreso *post-fiscal* corriente, las proporciones de ingresos aumentaron para todos los deciles de uno a siete, mientras que los deciles nueve y 10 muestran una caída en sus proporciones. En consecuencia, la desigualdad medida por el Gini cae unos cinco puntos Gini adicionales por debajo del ingreso *post-fiscal* a 43.9.

---

<sup>18</sup> Información en línea de la CEPAL; Cuba ocupa el primer lugar con 30.8 por ciento.

## **“El petróleo es nuestro”: La distribución de los ingresos petroleros en México**

Esta es una redistribución progresiva sustancial, pero la Tabla 5 indica que no sería nada excepcional según estándares internacionales. El actual impacto distributivo de la política fiscal en México es moderado en comparación con otros países de América Latina situándose en 5.1 puntos porcentuales, menos progresivo que el 5.4 de Colombia, el 6.8 de Costa Rica o el 8.0 de Panamá. Con la política alternativa de derechos de petróleo, el impacto distributivo en México asciende a un total de 10.1 puntos porcentuales. Se mantiene bien por debajo del promedio europeo de 12.5, entre los niveles de baja redistribución y alta desigualdad de los países europeos meridionales de Italia, Portugal y España, que van desde 9.1 a 10.8.

La naturaleza moderada de la política está también indicada por el hecho de que el Gini resultante de 43.9 aún representaría el nivel más alto de desigualdad de la OCDE.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Información en línea de la OCDE. El siguiente más alto es Turquía con 43. Nuestro 43.9 estimado es neto de transferencias en especie, que son relativamente progresivas, de modo que el Gini para el ingreso disponible — usado por la OCDE y muchas otras fuentes de información— sería más alto aún, implicando una brecha mayor con Turquía de lo que esto sugiere.

**“El petróleo es nuestro”: La distribución de los ingresos petroleros en México**

**Tabla 4. Proporciones del ingreso (%) con la política distributiva de ingresos por petróleo, 2008**

Deciles por población	Ingreso <i>pre-fiscal</i>	Ingresos <i>post-fiscal</i>	Con la política distributiva de ingresos por petróleo
1	1.7%	2.6%	3.3%
2	2.8%	3.5%	4.2%
3	3.4%	4.0%	4.6%
4	4.2%	4.7%	5.3%
5	5.3%	5.7%	6.2%
6	5.9%	6.3%	6.7%
7	7.7%	7.8%	8.1%
8	9.7%	9.6%	9.6%
9	13.2%	12.5%	12.3%
10	46.1%	43.1%	39.7%
Total	1.00	1.00	1.00
Gini	54.00	48.87	43.9
Cambio del Gini		-5.1	-10.1

Fuente: SHCP (2008) y cálculos del autor

Nota: Para el cálculo de la proporción del ingreso no petrolero ver el texto. El coeficiente de Gini es estimación del autor usando el software Povcal, que se basa en proporciones de deciles.

## “El petróleo es nuestro”: La distribución de los ingresos petroleros en México

**Tabla 5. Impacto distributivo de la política fiscal, países seleccionados**

	<i>Gini pre-fiscal menos Gini post-fiscal</i>
México	5.1
México con derechos de petróleo	10.1
Bolivia	4.3
Colombia	5.4
Costa Rica (2000)	6.8
El Salvador (2000)	1.6
Guatemala (2004)	3.7
Honduras (2004)	2.7
Nicaragua (1998)	3.1
Panamá (2003)	8.0
Perú	3.1
Unión Europea-15 (2001)	12.5
Dinamarca (2001)	18.1
Irlanda (2001)	17.4
Italia (2001)	9.1
Portugal (2001)	10.2
España (2001)	10.8
Suecia (2001)	14.5

Fuente: Tabla 4 para México; Cubero y Hollar (2010) para los demás

### *El impacto sobre la pobreza*

¿Cuál sería el impacto de la mencionada distribución de ingresos del petróleo sobre la pobreza? Los datos más recientes, correspondientes a 2008, muestran que el 16.5 por ciento de la población vivía por debajo de la línea de pobreza extrema (línea de bienestar mínimo).<sup>20</sup> La línea de pobreza extrema por mes era de M\$611 en las áreas rurales y de M\$870 en las áreas urbanas<sup>21</sup>, en tanto que el valor del beneficio del petróleo mencionado anteriormente era de M\$9,780 por año, o M\$815 por mes. Si suponemos que la transferencia por petróleo es en dinero, como un dividendo sobre los recursos, entonces podemos sumarlo a los ingresos de las familias y luego deducir la cantidad apropiada de impuestos que el gobierno tenga para

<sup>20</sup> Ver el sitio web del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en [http://medusa.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/med\\_pobreza/6123.xls?download=true](http://medusa.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/med_pobreza/6123.xls?download=true).

<sup>21</sup> Ver el sitio web de CONEVAL, [http://medusa.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/Bienestar\\_feb2010.xls?view=true](http://medusa.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/Bienestar_feb2010.xls?view=true).

## “El petróleo es nuestro”: La distribución de los ingresos petroleros en México

recuperar, tal como se describió anteriormente. En este caso, se elimina la pobreza extrema.<sup>22</sup> El cálculo se hace más complicado en la medida en que la transferencia por petróleo se efectúe como beneficios en especie, pero parece razonable suponer que el aumento de bienestar en los hogares pobres sería equiparable.

### IV. Experiencia internacional y economía política

A continuación examino brevemente experiencias relevantes de otros cuatro productores de hidrocarburos en cuanto a la distribución de sus ingresos procedentes de recursos: Bolivia, Irán, Noruega y el estado norteamericano de Alaska.<sup>23</sup>

#### *Bolivia: Bonosol y Renta Dignidad*

Bolivia, cuya exportación principal es el gas, experimentó políticas de distribución directa de una parte del valor de los ingresos por hidrocarburos. El actual proyecto Renta Dignidad, comenzó en 2008, y fue desarrollado a partir del Bono Solidario o Bonosol, creado a mediados de la década de 1990. Bonosol era una pensión de 1,800 Bolivianos (actualmente alrededor de US\$260) anuales, concedida a todos los bolivianos que ya hubiesen cumplido los 21 años al final de 1995 con el derecho a percibir el beneficio desde los 65. No se la conceptualizó como una pensión universal en base a los méritos inherentes a ese beneficio, sino como una compensación a plazo para la privatización (referida como "capitalización") de importantes compañías nacionales (Whitehead 1997). Su pago fue esporádico en los años subsiguientes.

Bonosol fue oficialmente dejado de lado en 2008 por el gobierno de Evo Morales, y se lo reemplazó por la nueva Renta Dignidad. Esta renta es también una pensión universal pero difiere de Bonosol en varios aspectos claves. En primer lugar, a diferencia de Bonosol, es

---

<sup>22</sup> El beneficio por petróleo tiene un valor de M\$815 mensuales, menos el impuesto de 8.6 por ciento, resultando en M\$745. Además, debemos restar el 8.6 por ciento de los ingresos existentes. Para quien esté por debajo de la línea de pobreza, este impuesto adicional es 8.6 por ciento de un máximo de M\$870, es decir M\$75. El beneficio neto de la medida es, entonces, al menos M\$745 – M\$75 = M\$670, elevándose a M\$745 en caso de que el ingreso anterior a la medida caiga a cero. Si alguien permanece en la pobreza después de aplicada la medida, implicaría que su ingreso anterior a la medida estaba por debajo de M\$219 o PPP\$28 mensual; de acuerdo al sitio web Povcalnet del Banco Mundial (consultado el 17 de febrero de 2011), menos de 0.2 por ciento de la población estaba debajo de esta línea de pobreza en 2006 (el último año para el cual tienen información).

<sup>23</sup> Esta sección toma información de Segal (2011b).

## “El petróleo es nuestro”: La distribución de los ingresos petroleros en México

conceptualizada como una pensión universal sin una restricción temporal proyectada, y está explícitamente vinculada a los hidrocarburos en lugar de las privatizaciones. Está financiada por una proporción fija (30 por ciento) del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH). El Ministro de Autonomía de Bolivia (2008) lo compara implícitamente con Bonosol de la siguiente manera: “Es el resultado concreto de la nacionalización de nuestros recursos naturales. Recursos que ahora llegan directamente a las manos de la gente que más lo necesita. Es una medida sostenible en el tiempo que no representa privatizar las empresas públicas ni perder para siempre nuestra riqueza y patrimonio”.

La Renta Dignidad se paga a todos los bolivianos mayores de 60 años, y es un 25 por ciento más alta para los que no tienen otra forma de pensión, ascendiendo en ese caso a Bs2,400 (alrededor de US\$340 o PPP\$860<sup>24</sup>). Mientras que Bonosol tenía que cobrarse en sucursales, lo que acarrea costos de cobro significativos para mucha gente de bajos recursos que vivían lejos de las zonas urbanas, la Renta Dignidad se distribuye además por intermedio de unidades militares fijas y móviles y por lo tanto resulta más accesible para las poblaciones rurales (Müller 2009, 168).

La Renta Dignidad costó 1.4 por ciento del PIB en 2008 y 1.5 por ciento en 2009 (FMI 2010, 6). Según lo reportado, la pobreza se redujo en 4.8 puntos porcentuales en 2008, aunque los análisis sistemáticos del impacto de la política sobre la pobreza y la desigualdad aun no estarían disponibles.

### *Irán: Subsidios y distribución directa*

Irán es un productor muy importante de petróleo, con ingresos por petróleo que proporcionan alrededor del 70 por ciento de los ingresos fiscales, y que representaron entre el 18 y el 22 por ciento del PIB de 2006 a 2009 (FMI 2010, 20). El combustible y otros bienes han sido fuertemente subsidiados durante muchos años, con el precio de un litro de gasolina en apenas 10 centavos de dólar aproximadamente. Sin embargo, en enero de 2010, el Parlamento Iraní aprobó un proyecto de ley para eliminar gradualmente estos y otros subsidios en un plazo de cinco años, planeando reemplazarlos parcialmente por transferencias universales monetarias a la población

---

<sup>24</sup> Usando el tipo de cambio estimado a PPP del *World Economic Outlook* del FMI para 2010 de Bs2.8/PPP.

## **“El petróleo es nuestro”: La distribución de los ingresos petroleros en México**

(Tabatabai 2010). El 20 de diciembre de 2010, se cortaron los subsidios, con los precios del petróleo casi al cuádruple en 38 centavos de dólar por litro.<sup>25</sup> Las familias recibieron un pago excepcional en dinero de alrededor de US\$80 por hogar en compensación y se les prometió duplicar esa cantidad en 2011.<sup>26</sup>

Bajo la propuesta de largo plazo del gobierno, las transferencias ascenderán a un total de US\$50 mil millones anualmente o alrededor de US\$700 por persona por año. Una razón que se dio para la transferencia monetaria propuesta es hacer que el retiro de los subsidios sea políticamente más fácil de llevar a cabo; se “justifica y percibe como un medio para compensar a la población por la eliminación de los subsidios a los que se habían acostumbrado. Muchos ven el petróleo a bajo costo como un beneficio al que tienen derecho por pertenecer a una nación importante en producción petrolera, y la metamorfosis de los subsidios de precios a las transferencias monetarias es vista meramente como un cambio de forma de ese derecho”. (Tabatabai 2010, 7). Todavía queda por verse si el pago monetario excepcional evolucionará hacia el sistema planificado de transferencias a largo plazo.

### *Noruega: El Fondo Gubernamental de Pensiones-Global*

El enfoque de Noruega hacia la administración de los ingresos procedentes de los hidrocarburos es deliberadamente prudente, con ingresos ahorrados en el Fondo Gubernamental de Pensiones-Global explícitamente para financiar futuros compromisos de pensiones. Es posible incurrir en gastos actuales limitados, los cuales están regulados por una “norma fiscal” que establece que sólo “se puede usar el retorno esperado sobre el fondo. La tasa de retorno real esperada sobre el fondo se estima en 4 por ciento. Esto significa que el presupuesto fiscal puede establecerse con un déficit correspondiente a esta tasa de retorno”.<sup>27</sup> Los gastos actuales con ingresos procedentes del petróleo financian por lo tanto el presupuesto gubernamental general, como en el caso de México.

---

<sup>25</sup> William Yong, “Gas Prices Soar in Iran as Subsidy is Reduced,” *New York Times*, 19 de diciembre de 2010.

<sup>26</sup> Najmeh Bozorgmehr, “Iran moves to cut food and fuel subsidies,” *Financial Times*, 19 de diciembre de 2010.

<sup>27</sup> Ver *Statistics Norway*, “Focus on Public Finances – Petroleum revenue,” en [http://www.ssb.no/off\\_finans\\_en/read\\_more.html](http://www.ssb.no/off_finans_en/read_more.html).



## “El petróleo es nuestro”: La distribución de los ingresos petroleros en México

Hay dos maneras en las que este acuerdo es particularmente prudente. En primer lugar, la norma fiscal implica gastar el retorno real de la riqueza del petróleo ya extraído y no el retorno real de la riqueza total estimada del petróleo—de modo que no toma en cuenta el flujo de ingresos que se espera en el futuro. Por eso se la llama norma de "pájaro en mano". En segundo lugar, el fundamento de esta norma es que los noruegos quieren que las pensiones financiadas con el petróleo aumenten en términos reales con los salarios. Esto implica que se espera que los gastos futuros de la riqueza del petróleo sean más altos en términos reales que los gastos actuales de la riqueza del petróleo. Dado que el crecimiento económico debería hacer que los noruegos sean más ricos en el futuro de lo que son ahora, esto genera una carga sorprendentemente alta en el consumo futuro en relación al consumo actual. Por lo tanto, en este sentido Noruega no es un buen modelo para los países de bajos o medianos ingresos cuyas poblaciones tienen necesidades apremiantes en el presente (Segal 2011b).

### *Alaska: Dividendo sobre el Fondo Permanente*

El estado norteamericano de Alaska tiene un fondo de propiedad del estado denominado Fondo Permanente de Alaska, que por ley recibe al menos el 25 por ciento de las regalías de petróleo recibidas por el gobierno estatal. Cada año, se otorga un dividendo de este fondo para todos aquellos que hayan residido en el estado por al menos un año calendario. El dividendo se calcula como el 52.5 por ciento del ingreso nominal del fondo (sin incluir la parte de regalías de petróleo que se hayan sumado a éste) promediado en cinco años y dividido por el número de beneficiarios elegibles.<sup>28</sup> Para la mayoría de los años, oscila entre US\$800 y US\$2,000. Debido en parte a esta política, en 2007 Alaska compartió la segunda tasa más baja de pobreza de todos los estados de los Estados Unidos, a pesar de tener solamente el 19º ingreso personal per cápita más alto (Segal 2011a).

## **V. Reforma del sector petrolero y economía política de la distribución del petróleo**

Los ciudadanos de los países ricos en hidrocarburos muchas veces tienen un sentimiento de derecho sobre sus hidrocarburos. Y está bien que así sea dado que los hidrocarburos en efecto les pertenecen. Lamentablemente, como es el caso de México, muchas veces esto se expresa

---

<sup>28</sup> Ver *Alaska Permanent Fund Corporation*, <http://www.apfc.org/home/Content/aboutFund/aboutPermFund.cfm> y <http://www.apfc.org/home/Content/dividend/dividend.cfm>.

## **“El petróleo es nuestro”: La distribución de los ingresos petroleros en México**

apoyando los subsidios a los combustibles, a pesar de que sean ineficientes y regresivos. El retiro de tales subsidios muchas veces genera una violenta resistencia popular, que algunas veces termina en disturbios (Bacon and Kojima 2006). En Bolivia, por ejemplo, Requena et al. (2004, vi) escribe que “la eliminación de los subsidios a los hidrocarburos es una de las políticas que generaron la oposición más feroz de la sociedad y por lo tanto es evitada por el gobierno, en vista a las repercusiones que esto pueda tener sobre la población y los sectores productivos”. (2004, vi). Un intento reciente del gobierno de Evo Morales de reducir los subsidios terminó en fracaso y la medida se canceló frente a las protestas generalizadas (Mapstone y Schipani 2011).

En México, persiste entre algunos la idea de que los subsidios son una forma apropiada de asistencia social. Por ejemplo, un boletín informativo del gobierno a principios de 2010 (SHCP 2010b, 3-4) justificaba los subsidios al combustible de 2008 como una forma de "apoyar a los que menos tienen, porque son los que más sufren los efectos de la recesión internacional", y describía los subsidios como “parte de un paquete de políticas contracíclicas propuesto por el Ejecutivo Federal para apoyar la economía familiar ante la crisis mundial”. Quizás aún más curioso, insistió en que, al mantener el precio de la gasolina y el diesel por debajo del de los Estados Unidos, se seguirá "manteniendo, en cuanto a este aspecto se refiere, una posición competitiva del aparato productivo nacional”.

Estas afirmaciones son enteramente falsas, según lo discutido anteriormente, pero suenan convincentes. Una forma potencial de vencer la resistencia popular frente a la reducción de los subsidios es establecer una conexión explícita entre renunciar a los subsidios y recibir, a cambio, un pago directo de alguna parte de los ingresos provenientes del petróleo. Según lo discutido anteriormente, esta parece ser la estrategia que está adoptando Irán. Un aumento en los precios del petróleo necesariamente hace más rico a un país exportador de petróleo, pero cuando la única señal directa que los ciudadanos pueden ver es un correspondiente aumento en los precios del combustible, sin que se traduzca en beneficios palpables para ellos, entonces el reclamo de subsidios es entendible. Una política que implique una conexión directa entre los beneficios recibidos y el precio del petróleo, compensaría directamente a los ciudadanos por los aumentos en los precios de los combustibles—en efecto, más que compensar—reduciría la sensación de que los precios más altos los han empobrecido.

## “El petróleo es nuestro”: La distribución de los ingresos petroleros en México

Un argumento similar puede hacerse para la eliminación de las exenciones sobre el impuesto al valor agregado en México que son regresivas pero populares. Podría presentarse un derecho universal de petróleo como el *quid pro quo* de un paquete de reformas fiscales impopulares pero sensatas y progresivas.

Una segunda consideración en la economía política de la distribución directa que es de particular relevancia para México concierne la reforma de la industria petrolera. Los ciudadanos que tienen un interés directo y visible en la industria petrolera pueden estar más predispuestos a apoyar una reforma que aumente la producción y por lo tanto aumente los beneficios directos que ellos reciben de los ingresos por petróleo.

Una proyección completa de futuros ingresos petroleros está fuera del alcance de este ensayo, pero hago una simple estimación preliminar sobre la base de la relación entre los precios del petróleo, la producción de petróleo y los ingresos públicos desde 2000 hasta 2010.<sup>29</sup> Aplico esta relación a estimaciones de dos escenarios diferentes para la producción de petróleo en México en el futuro,<sup>30</sup> en base al precio del petróleo en el mercado de futuros. Al momento de elaborar este trabajo (20 de febrero de 2011), los precios a futuro del petróleo hasta diciembre de 2015 son prácticamente iguales al promedio de los precios del petróleo de 2008, ambos apenas por debajo de los \$100, de modo que usé este precio para hacer las proyecciones.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Se efectuó la regresión del logaritmo de los ingresos públicos desde 2000 a 2010 sobre el logaritmo del precio del petróleo y el logaritmo de la producción de petróleo. El resultado es  $\text{ingreso} = 3.09 + 0.722\text{precio} (0.054) + 0.645\text{producción} (0.028)$  donde los errores estándar aparecen entre paréntesis. El precio tiene un nivel de significancia del 1 por ciento y la producción del 5 por ciento; el  $R^2$  ajustado es 0.95. El uso de esta regresión para las proyecciones supone (1) que el descuento sobre el petróleo mexicano permanece constante a su promedio del período, y (2) que el ingreso público permanece constante como una proporción de los ingresos brutos de Pemex a su promedio del período. El primer supuesto no se sostendrá si la composición del petróleo mexicano cambia sustancialmente; el segundo no se sostendrá si la proporción de ingresos brutos usados para inversión cambia sustancialmente.

<sup>30</sup> Las proyecciones de producción se deben a Ron Soligo, Profesor de Economía en la Universidad Rice e Investigador en el *James A. Baker III Institute for Public Policy*. Siguiendo el *World Economic Outlook* del FMI, supongo un crecimiento poblacional del 1 por ciento.

<sup>31</sup> Uso un precio de US\$99. Si el precio del petróleo permanece en este nivel en términos nominales entonces los ingresos proyectados serán nominales, de modo que su valor real será más bajo del que aparece en la Tabla 6. No es inverosímil, sin embargo, que los precios del petróleo aumenten con la inflación, y si eso ocurre entonces las proyecciones pueden interpretarse en términos reales.

## “El petróleo es nuestro”: La distribución de los ingresos petroleros en México

En la Tabla 6, muestro producción e ingresos proyectados bajo dos escenarios de producción. En el primer escenario, con el título “Tasa de reemplazo de EE.UU.”, el reemplazo de las reservas corresponde a la tasa promedio de los Estados Unidos, lo que implica una producción casi constante. En el segundo, con el título “Tasa de reemplazo de México en los últimos cinco años”, el reemplazo de las reservas corresponde a la tasa promedio de los últimos cinco años en México, que es inferior, lo que lleva a una disminución de la producción. Bajo las proyecciones más optimistas, los ingresos per capita se reducirán muy modestamente a alrededor de US\$800 por persona por año en 2020, menos de los US\$1,055 de 2008 pero marginalmente más que los US\$791 de 2006. Sin embargo, en base a la tasa real de reemplazo de reservas de los últimos cinco años, se proyecta una reducción de los ingresos a apenas US\$546 por persona por año para 2020, con una caída de casi la mitad en comparación con 2008 y de casi un tercio en comparación con 2006.

**Tabla 6. Proyección de la producción de petróleo y de los ingresos por petróleo**

Año	Tasa de reemplazo en EE.UU.			Tasa de reemplazo en México en los últimos cinco años		
	Producción (mb/d)	Ingresos totales US\$m	Ingresos per cápita,US\$	Producción (mb/d)	Ingresos totales US\$m	Ingresos per cápita,US\$
2011	2,578	96,138	876	2,462	93,320	851
2012	2,579	96,157	868	2,344	90,415	816
2013	2,581	96,195	860	2,224	87,398	781
2014	2,582	96,214	851	2,103	84,302	746
2015	2,582	96,233	843	1,982	81,142	711
2016	2,583	96,252	835	1,863	77,956	676
2017	2,584	96,271	827	1,746	74,762	642
2018	2,585	96,290	819	1,632	71,580	609
2019	2,585	96,309	811	1,524	68,480	576
2020	2,586	96,328	803	1,421	65,464	546

Fuente: Proyecciones de producción de petróleo elaboradas por Ron Soligo; las proyecciones de ingresos son cálculos del autor (descriptas en el texto).

Predisponer el apoyo para la reforma del sector petrolero fue una justificación detrás del plan de vender bonos de Pemex a los ciudadanos mexicanos. Todavía no se resolvieron las connotaciones legales de esta medida ni se ofrecieron los bonos. Pero también es difícil que la

## **“El petróleo es nuestro”: La distribución de los ingresos petroleros en México**

medida tenga un impacto importante en las percepciones que las personas tienen de la política petrolera, dado que sólo una pequeña minoría de mexicanos estaría en posición de participar de dichas adquisiciones de bonos. Asimismo, esta medida no tendría ninguno de los beneficios distributivos de las transferencias por petróleo que se discutieron anteriormente.

Es la universalidad de los derechos de petróleo, que directamente vinculan los beneficios recibidos por cada ciudadano con su participación en los ingresos petroleros, lo que parecería destacarse políticamente. Sólo las políticas universales pueden corresponderse con la propiedad universal de los ingresos procedentes del petróleo. Scott (2009) argumenta que parte de la deficiencia del actual sistema de seguridad social de México es su vinculación con el empleo formal. Tal conexión puede resultar apropiada en países altamente industrializados, y da buenos resultados en muchos países de Europa. Pero dado que muchos mexicanos están en el sector informal, gran parte de la seguridad social los pasa totalmente por alto. En una economía como la de México, un sistema universal de beneficios—ya sea a través de un dividendo sobre los recursos que proporcione dinero, o un sistema universal de gasto social como el apoyado por Scott (2009)—es la manera más segura de llegar a todos los ciudadanos.

### **VI. Conclusiones**

El petróleo mexicano pertenece a todos los mexicanos, y ellos reciben los beneficios de su petróleo mediante presupuestos públicos a través de bienes y servicios suministrados por el sector público, beneficios monetarios y subsidios. El sistema fiscal mexicano es moderadamente progresivo cuando se lo considera en forma aislada, dado que reduce la desigualdad debido al ingreso de mercado. Pero los beneficios recibidos por la mayoría de los mexicanos—todos excepto el 10 por ciento más rico—tienen menos valor que el derecho que ellos tienen sobre sus ingresos derivados del petróleo, que en 2008 tenían un valor de M\$11,925 (US\$1,055 o PPP\$1,529) por persona por año.

Este análisis implica que el efecto neto del sistema fiscal es redistribuir estos derechos de petróleo desde el 90 por ciento menos rico de los mexicanos hacia el 10 por ciento más rico. En lugar de casi M\$12,000 que deberían haber recibido por persona en 2008, aquellos en el 90 por

## **“El petróleo es nuestro”: La distribución de los ingresos petroleros en México**

ciento inferior de la población recibieron en promedio sólo M\$10,250, lo que significó una pérdida de M\$1,749 por año (US\$167, PPP\$224). Los beneficiarios fueron el 10 por ciento más rico de los mexicanos que recibieron más del doble de su participación en los ingresos petroleros, lo que se tradujo en una ganancia adicional de M\$16,000 (US\$1500, PPP\$2000) por persona por año por encima de su derecho de M\$12,000.

Al mismo tiempo, el gobierno mexicano tiene un papel muy pequeño en la economía en comparación con otros países de América Latina y de la OCDE. En el contexto de estas dos realidades de la política fiscal mexicana, el objetivo de este trabajo fue estimar el impacto de una política que distribuya los beneficios de los ingresos petroleros equitativamente a todos los mexicanos como un beneficio universal, superando la actual política fiscal. Los ingresos petroleros podrían distribuirse en dinero como un dividendo sobre los recursos, siguiendo el ejemplo del dividendo sobre el fondo permanente de Alaska, o usarse para pagar los derechos universales a los servicios públicos y la seguridad social.

Dichas políticas requerirían un aumento de los impuestos en general para compensar al gobierno la pérdida de los ingresos petroleros. Sin embargo, debido al bajo nivel tributario inicial, los ingresos públicos permanecerían relativamente bajos según los estándares internacionales. El impacto distributivo sería sustancial, donde la desigualdad medida por el coeficiente de Gini descendería un 19 por ciento. En tanto que esta política simplemente reconoce el derecho de cada ciudadano a una participación en los ingresos petroleros de su país, y aún si no es explícitamente una estrategia de reducción de la pobreza, la pobreza extrema del 16.5 por ciento de la población en 2008, sería eliminada.

## “El petróleo es nuestro”: La distribución de los ingresos petroleros en México

### Bibliografía

- Anand, Sudhir, Paul Segal, y Joseph E. Stiglitz. 2010. “Introduction.” En *Debates on the Measurement of Global Poverty*, editado por Sudhir Anand, Paul Segal y Joseph E. Stiglitz. Oxford: Oxford University Press.
- Bacon, R. y M. Kojima. 2006. “Coping with Higher Oil Prices.” Programa de asistencia para la gestión del sector de energía (“ESMAP”) del Banco Mundial, Informe 323/06.
- Ministerio de Autonomía del Estado Plurinacional de Bolivia. “¿Qué es la Renta Dignidad?” Consultado el 4 de octubre de 2010.  
[[www.autonomia.gob.bo/portal2/index.php?option=com\\_content&task=view&id=393&Itemid=35](http://www.autonomia.gob.bo/portal2/index.php?option=com_content&task=view&id=393&Itemid=35)].
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Bolivia. 2008. “El ABC del Pago de la Renta Dignidad.” *Noticias del ministerio*, 30 de enero.
- Coady, D., M. El-Said, R. Gillingham, K. Kpodar, P. Medas y D. Newhouse. 2006. “The Magnitude and Distribution of Fuel Subsidies: Evidence from Bolivia, Ghana, Jordan, Mali, and Sri Lanka.” Documento de Trabajo del FMI WP/06/247.
- Cubero, Rodrigo e Ivanna Vladkova Hollar. 2010. “Equity and Fiscal Policy: The Income Distribution Effects of Taxation and Social Spending in Central America.”, Documento de Trabajo del FMI WP/10/112.
- CEPAL. 2010. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2009*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- FMI. 2010. “Bolivia: 2009 Article IV Consultation.” Informe de país del FMI Nro. 10/27.
- Mapstone, Naomi y Andres Schipani. 2011. “Morales Drops Plan to Withdraw Fuel Subsidies.” *Financial Times*, 2 de enero.
- Mommer, Bernard. 2002. “Global Oil and the Nation State.” Oxford: *Oxford University Press* para el *Oxford Institute for Energy Studies*.
- Müller, Katharina. 2009. “Contested Universalism: From Bonosol to Renta Dignidad in Bolivia.” *International Journal of Social Welfare* 18(2): 163-172.

## “El petróleo es nuestro”: La distribución de los ingresos petroleros en México

- OCDE. 2008. “Employment in Government in the Perspective of the Production Costs of Goods and Services in the Public Domain, Public Employment and Management Working Party.” GOV/PGC/PEM(2008)1. 28 de enero.
- Requena, J. C., G. Canavire, J. Newman, C. Mollinedo, W. Jiménez y F. Landa. 2004. “Impact of Hydrocarbon Price Increases: A Vision From the Perspective of MECOVI Surveys.” Documento preparado por el Banco Mundial con contribuciones de la UDAPE.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). 2008. “Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas: Resultados para el año de 2006.” Consultado el 6 de octubre de 2010.  
[http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Ingresos\\_dist\\_pagos/09\\_art\\_25\\_lif\\_2008.pdf](http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Ingresos_dist_pagos/09_art_25_lif_2008.pdf).
- . 2010a. “Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas: Resultados para el año de 2008.” Consultado el 6 de octubre.  
[http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/ingresos\\_distribucion\\_pago/ingreso\\_gasto\\_art25\\_lif2010.pdf](http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/ingresos_distribucion_pago/ingreso_gasto_art25_lif2010.pdf).
- . 2010b. *Informe Semanal*, 4-8 de enero de 2010.  
[http://www.shcp.gob.mx/SALAPRENSA/doc\\_informe\\_vocero/2010/vocero\\_02\\_2010.pdf](http://www.shcp.gob.mx/SALAPRENSA/doc_informe_vocero/2010/vocero_02_2010.pdf).
- Scott, John. 2009. “Redistribution Constraints under High Inequality: The Case of Mexico.” Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Investigación para la Política Pública, Desarrollo Incluyente, ID-07-2009.
- . 2010. “Gasto público para la equidad: del estado excluyente hacia un estado de bienestar universal.” Mimeo. Centro de Investigación y Docencia Económicas, 28 de septiembre.
- Scott, John y Manett Vargas. 2010. “Mexico’s Commitment to Equity Index, Technical Report: Policy Objective 2.” Versión Preliminar, 28 de septiembre. Mimeo, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Segal, Paul. 2011a. “Resource Rents, Redistribution, and Halving Global Poverty: The Resource Dividend.” *World Development* 39(4): 475–489.
- . 2011b. “How to Spend It: Resource Wealth and the Distribution of Resource Rents.” Mimeo, *University of Sussex y Oxford Institute for Energy Studies*.



## **“El petróleo es nuestro”: La distribución de los ingresos petroleros en México**

Soares, F., F. V. Soares, R. Perez Ribas y R. Guerreiro Osório. 2007. “Evaluating the Impact of Brazil’s “Bolsa Família”: Cash Transfer Programmes in Comparative Perspective.” Evaluación del IPC Nota 1, Centro Internacional de la Pobreza, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Tabatabai, H. 2010. “The ‘Basic Income’ Road to Reforming Iran’s Subsidy System.” Trabajo presentado en el XIII Congreso Internacional de la *Basic Income Earth Network* (BIEN), Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil, 30 de junio a 2 de julio. Versión 2.1, agosto 2010.

Whitehead, Laurence. 1997. “Beyond Neo-Liberalism: Bolivia’s Capitalization As a Route to Universal Entitlements and Substantive Citizenship Rights?” En M. Peirce (ed.), “Capitalization: the Bolivian model of social and economic reform”, editado por M. Peirce, 71-95. Miami, FL: *Woodrow Wilson Center* y el *North South Center*.