

**REDISEÑAR EL RÉGIMEN FISCAL
DE LAS GASOLINAS
ES POSIBLE
(CIDAC, 2015)**

RECONOCIMIENTOS

Este documento es resultado del esfuerzo de los integrantes del Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC). La investigación, análisis y la redacción no hubieran sido posibles sin la participación de cada miembro del equipo:

VERÓNICA BAZ

Directora General del CIDAC

LUIS SERRA

Director del Proyecto

ANA LILIA MORENO

Coordinador de investigación

JORGE RAMÍREZ MATA

MIGUEL ANGEL TORO

Investigadores

EDUARDO REYES

GABRIELA LEGORRETA

Comunicación

El Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC) es una institución independiente sin fines de lucro, que realiza investigaciones y presenta propuestas viables para el desarrollo de México. Su objetivo es contribuir, mediante propuestas de políticas públicas, al fortalecimiento del Estado de Derecho y a la creación de condiciones que propicien el desarrollo económico y social del país, así como enriquecer la opinión pública y aportar elementos de juicio útiles en los procesos de toma de decisión de la sociedad.

La Junta de Gobierno del Centro es responsable de la aprobación de las áreas generales de estudio. Sin embargo, las conclusiones de los diversos estudios, así como su publicación, son responsabilidad exclusiva de los profesionales de la institución.

México 2015

D.R. 2015, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC)

Jaime Balmes No. 11 Edificio D, 2o. piso Col. Los Morales Polanco, 11510 México, D.F. T. +52 (55) 59851010

www.cidac.org

Diseño por Gabriela Esquinca Ozorno

Usted puede descargar, copiar o imprimir este documento para su propio uso y puede incluir extractos en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento al autor y CIDAC como fuente de la información.

ÍNDICE

- I. Mensajes Clave
- II. Resumen Ejecutivo
- III. El Impuesto Especial sobre Producción y Servicios: componente esencial en la determinación de los precios de las gasolinas en México
- IV. El Marco jurídico que sostiene al esquema fiscal de las gasolinas en México
- V. Impacto en finanzas públicas
 - 1. Recaudación fiscal
 - 2. Uso y transparencia de los recursos públicos emanados de la recaudación por consumo de gasolinas
- VI. La regresividad como efecto del subsidio a las gasolinas
- VII. Costos sociales y ambientales del consumo de gasolinas
 - 1. Efectos negativos asociados con el medio ambiente
 - 2. Efectos negativos relacionados con la salud humana
 - 3. Efectos negativos relacionados con el congestionamiento vehicular
 - 4. La suma de los costos sociales y ambientales del subsidio a la gasolina
- VIII. Políticas Públicas alrededor de un régimen fiscal de las gasolinas más efectivo
- IX. Bibliografía
- APÉNDICE A Los mercados de petróleo y gasolinas

I. MENSAJES CLAVE

1) A pesar de que México ya cuenta con un marco legal completo que facilita la implementación de la reforma energética, no existe todavía un programa claro para replantear el esquema fiscal que da lugar al subsidio, o al gravamen, relativo a las gasolinas.

La reforma energética de 2014 incluyó la liberalización del precio de las gasolinas para finales de esta década. Sin embargo, es necesario construir una ruta para la apertura. Los elementos básicos a considerar para lograr un mayor bienestar en la sociedad incluyen: el replanteamiento del impuesto que se cobrará; la garantía de que no se retornará al subsidio a gasolinas y transparencia en el uso de los recursos; y, un uso inteligente de dichos recursos para invertir en programas de transición energética y transformación de los sistemas de movilidad urbana.

2) Ante la inminente apertura del mercado de las gasolinas, los inversionistas requerirán un esquema fiscal transparente para el cálculo de costos a fin de poder transferir al consumidor precios competitivos.

En un contexto de vasta opacidad en el manejo presente y futuro de las franquicias de PEMEX, penetración escalofriante del crimen organizado en el mercado negro de combustibles, competencia desleal de muchos gasolineros, y falta de políticas homólogas de exclusividad territorial en estados y municipios para instalar gasolineras, el escenario de apertura para el 2017-2019 no promete generar beneficios para los productores y consumidores del mercado.

3) En virtud que el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) a combustibles está calculado –entre otras cosas –a partir del precio internacional del petróleo (factor altamente volátil) y de los precios públicos controlados internos (factor discrecional), se complica el correcto pronóstico de los ingresos públicos por parte del gobierno federal.

Diseñar un impuesto que compense a la sociedad por los males que ocasiona el consumo de gasolinas es una idea acertada. Un impuesto óptimo, estable, e independiente del precio de la gasolina, nacional o internacional, facilitaría la transición de un mercado con precios fijos a uno con precios libres.

4) El gasto público emanado de los recursos recaudados por el consumo de gasolinas es poco transparente y privilegia el financiamiento al gasto corriente y opaco de los Estados y municipios.

El principio de autonomía de la hacienda pública de los estados y municipios impide que las participaciones a entidades federales puedan ser pre-etiquetadas, por lo que, los consumidores de gasolinas no tienen certeza sobre el destino de los impuestos que pagan cuando consumen combustibles, ni pueden esperar que el gobierno local destine esos recursos para obras de infraestructura vial e hidráulica, movilidad urbana y conservación del medio ambiente.

5) La experiencia internacional indica que una vez removido el subsidio a las gasolinas, si se mantiene un esquema fiscal variable, la tentación de regreso al subsidio es muy alta.

El hecho de que a partir de 2015 el gobierno mexicano haya retirado el subsidio a la gasolina, no significa forzosamente que haya eliminado la posibilidad de regresar a él. La importancia de esto último se magnifica en periodos en los que el precio internacional aumenta, tentando a los políticos a recuperar clientelas a través de mantener artificialmente bajo el precio interno de los combustibles.

6) El subsidio a las gasolinas en México ha sido altamente regresivo.

Cuando hay subsidio, la distribución de la carga fiscal de aquellos impuestos que los consumidores de combustibles pagan impacta directamente el ingreso y gasto de los hogares. El gasto en estos combustibles en México ha llegado a ser tan altamente regresivo que en el 2006 se calculó que el 74% del gasto se concentraba en el 30% de la población de mayores ingresos, misma que se transporta principalmente en vehículo particular.

7) Los subsidios a las gasolinas fomentan el uso del transporte basado en combustibles fósiles, sector que genera altos niveles de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) que causan el cambio climático.

Entre el año 1990 y el 2008, las emisiones GEI relacionadas al consumo de combustible de dicho sector se incrementaron en un 102%. De seguir igual, las emisiones de este sector en el año 2030 serán mayores en el 2030. Del total, 72% corresponderían a las emisiones provenientes de vehículos privados. Los costos asociados a desastres naturales relacionados con el cambio climático le cuestan al país aproximadamente 730 millones de libras.

8) El excesivo consumo de gasolinas en áreas metropolitanas de nuestro país tiene impacto directo sobre la calidad de vida de sus habitantes.

El consumo de gasolinas genera altos niveles de contaminantes que afectan la salud humana, particularmente a través de afectaciones a las vías respiratorias. Tan sólo en la Zona Metropolitana del Valle de México, los niveles de partículas suspendidas respirables y de ozono están asociadas con 4 mil muertes prematuras anuales. Además, el sedentarismo generalizado en la población, contribuye a la crisis de salud por obesidad. Por cada hora en promedio al día que los individuos pasan en el tráfico, se eleva la probabilidad de padecer obesidad en un 6%, lo que eleva la incidencia de las distintas enfermedades crónico degenerativas. Esto ha contribuido parcialmente a que entre 1980 y 2008, el gasto público en salud creciera 2.6 veces.

9) El subsidio a las gasolinas acelera la improductividad de la Zona Metropolitana del Valle de México.

La Ciudad de México ocupa el último lugar mundial del índice de malestar causado por el tráfico. Además, estudios demuestran que el 56% de los automovilistas de dicha ciudad ha visto afectado su desempeño laboral o escolar a causa del tráfico, y el 42% ha cancelado un viaje de trabajo por la misma causa. Una cuarta parte de los encuestados opinó que si el tráfico de la ciudad se redujera de manera importante, elegiría trabajar un número mayor de horas.

10) El subsidio a las gasolinas representa un alto costo de oportunidad para México. En el año 2013, el monto de subsidios a las gasolinas ascendió aproximadamente a 105 mil millones de pesos.

<

II.
RESUMEN
EJECUTIVO

El esquema fiscal de subsidio e impuesto a las gasolinas, es un tema de constante debate en México. Los precios de los carburantes han sido controlados durante décadas por el gobierno federal quien no sólo es el que los determina sino también el que los regula. La existencia de un impuesto especial variable a las gasolinas es un factor de inestabilidad para la planeación del presupuesto federal. Además, es también el causante de gran desconcierto entre consumidores, toda vez que el precio interno depende en gran medida de los movimientos de los precios internacionales y de la costosa e ineficiente cadena de suministro que, hasta antes de la reforma energética del 2014, fue operada por el monopolio estatal de Petróleos Mexicanos (PEMEX).

El impuesto en México a los carburantes fue diseñado como un mecanismo fiscal de ajuste. En periodos en los que el precio internacional baja más que los precios domésticos, el mecanismo detona montos significativos de recaudación para el erario público. Pero en periodos en los que sucede lo contrario, genera un déficit en las finanzas públicas que implica finalmente la existencia de un subsidio, cuyo costo de oportunidad para toda la sociedad (incluyendo al gobierno) es difícil de medir e identificar. Cuando sucede este fenómeno, las finanzas públicas dejan de percibir ingresos por dicho impuesto, generando efectos adversos. Uno de dichos efectos es el de regresividad que consiste en que al garantizar un precio más bajo que el internacional, se subsidia en mayor proporción a los consumidores que no lo necesitan, o sea, a los que tienen una mayor capacidad económica. Dicho efecto regresivo tiene serias consecuencias. Su efecto incentiva el aumento del consumo de automóviles y de combustibles fósiles, ocasionando mayor desigualdad en la población y efectos nocivos adicionales como mayores volúmenes de tráfico vehicular, emisiones progresivas de contaminantes, aumento de enfermedades, e incluso más accidentes automovilísticos.

En vista de lo anterior, a partir del año 2008, el gobierno federal inició una política de deslizamiento de los precios de las gasolinas para eliminar el subsidio, misma que finalizó en enero de 2015. A la fecha, como resultado de un decremento del precio internacional de los combustibles, el gobierno mexicano, goza de ingresos incrementales que han compensado la pérdida de ingresos al erario público por la disminución del precio del crudo y de la producción e PEMEX. Sin embargo, aun cuando el subsidio esté hoy eliminado, México no cuenta con un esquema fiscal que garantice su eliminación permanente. La importancia de esto se traduce en la existencia de una gran incertidumbre respecto a la recaudación que impacta negativamente vulnerando las finanzas públicas e inhibiendo la planeación

y programación de políticas públicas encaminadas a implementar nuevos esquemas para el desarrollo. La transición al uso de fuentes renovables y cambio de sistemas de movilidad de la población son tareas urgentes que van aparejadas de una más titánica: el replanteamiento de las políticas de ordenamiento territorial.

Experiencias internacionales demuestran que el incentivo a regresar al subsidio es muy fuerte, particularmente bajo periodos de inflación de los precios internacionales del petróleo que originan efectos inmediatos en los precios domésticos ocasionando alta volatilidad en el mercado, y escenarios de presión interna por el incremento de costo político para los gobiernos. Una opción para evitar el retorno a los subsidios a la gasolina consiste en liberalizar los mercados de producción y distribución de los petrolíferos, políticas ya incorporadas en la reforma energética del 2014. Sin embargo, dichas políticas requieren que la industria de las gasolinas sea razonablemente competitiva a fin de que los costos económicos de producir y distribuir los combustibles se reflejen de forma transparente. Como se verá a lo largo de este ensayo, la industria en México dista mucho de alcanzar niveles razonables de competitividad, y el riesgo de retorno a los subsidios energéticos sigue presente aún con la reforma energética. En prospectiva a la próxima liberalización del precio de los combustibles para el 2018, es imperativo agendar una ruta de cambios. El replanteamiento de la fórmula para determinar los precios de las gasolinas es crucial, así como es urgente diseñar un impuesto óptimo bajo condiciones de libre mercado que permita fluctuaciones suaves de los precios, y transparente ineficiencias (costos) en toda la cadena de producción y suministro. De esta forma, se podrá gravar con más precisión y estabilidad el consumo, y se contará con un mecanismo de control en caso de que se presenten presiones inflacionarias.

El documento aborda:

- I. La problemática del esquema fiscal a las gasolinas profundizando en el mecanismo de determinación de sus precios;
- II. La formulación del impuesto especial a las gasol

El sistema de fijación de precios de las gasolinas en México es uno de los sistemas más complejos del mundo. De forma lógica, el precio debería ser un término de intercambio como el de cualquier producto bajo un esquema de libre mercado según la dinámica de la oferta y la demanda. Sin embargo, dada la organización industrial que Pemex mantenía previo a la reforma energética como monopolio estatal en todos los eslabones de la cadena de producción y distribución de los combustibles, desde 1938 se determinó que las autoridades, en particular la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) determinaran los precios de forma mensual mediante su Dirección General Adjunta de Precios y Tarifas.¹ La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) otorga, a la SHCP, la responsabilidad de establecerlos y revisarlos o, bien, de sentar las bases para determinarlos (art. 31 fracc. X).² Los criterios que ésta persigue para fijar el precio interno (nacional) de los combustibles son: i) mantener constante el cociente entre el índice de precios de la gasolina respecto al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC); ii) seguir las referencias internacionales (CIEP, 2012); y, iii) utilizar el IEPS como mecanismo de estabilización del precio, el cual puede ser positivo o negativo, dependiendo del posicionamiento del precio internacional de referencia; de tal suerte que cuando el precio en México de la gasolina sea más bajo que en el exterior, a través del IEPS resulte la aplicación de un subsidio, y cuando suceda lo contrario, la SHCP recaude por medio de dicho impuesto (CEFP, 2011).

De acuerdo con el gobierno mexicano, el primer criterio tiene el objetivo de evitar que los choques económicos internos y externos transmitan su volatilidad a los precios de estos petrolíferos y, por ende, que éstos causen efectos inflacionarios en el país. El segundo busca reflejar los costos de oportunidad de que exista una economía abierta, esto es, simular condiciones de mercado dentro de un contexto de monopolio estatal (Secretaría de Energía, 2008).³ En cuanto al tercer criterio no ha habido un

¹ La determinación de los precios a las gasolinas requiere ejecutar sus cálculos disponiendo de diversos datos, cuya accesibilidad puede estar limitada por insuficiencias tanto de precisión como de transparencia.

² La política de fijación de precios es parte de un proceso dirigido por la SHCP. Actualmente, no existen criterios normados para el establecimiento de estos precios. Hasta antes de la reforma energética, SHCP consultaba al Comité de Precios de Productos Petrolíferos, Gas Natural y Productos Petroquímicos, que se integra por SHCP, SE, SENER, PEMEX, sus organismos subsidiarios como vocales y la CRE como asesor. Al parecer, después de la reforma energética el principal responsable de determinar costos será la Comisión Reguladora de Energía.

³ Así lo establece el artículo 26 del Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP), el cual dicta que el precio nacional de los bienes no susceptibles a comercializarse internacionalmente, como es el caso de los combustibles, se fijará tomando como costo real de oportunidad el precio de sus insumos en el mercado internacional. (CIEP, 2012b).

consenso real sobre su objetivo; y aun cuando la Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) propuso a México establecer un mecanismo que garantice que los precios de la gasolina no se desvíen de su referente internacional, y sustituir el mecanismo actual con un impuesto especial al consumo, la discusión al interior del gobierno al parecer, continúa limitándose a mantener su misma política, pero un matiz, un desliz del precio controlado de la gasolina a fin de eliminar temporalmente el subsidio. En el 2012, por ejemplo, estos subsidios le costaron al erario público 223 mil millones de pesos, es decir, 1.45% del PIB y 6.1% de los ingresos del sector público, o el equivalente a 3.5 veces el presupuesto completo de “Oportunidades” –en 2014 llamado “Prospera”- el principal programa del gobierno para el combate a la pobreza (Expansión, 2013).

Los precios al productor varían cada mes con las referencias de costo de oportunidad⁴, mientras que los precios finales están controlados y aumentan conforme a índices pred

Para obtener el precio al público de gasolinas y diésel, se le agregan tres conceptos: flete, comisiones (margen comercial de los distribuidores), y la carga tributaria, que incluye el impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) y el impuesto al valor agregado (IVA).⁵

$$PG = PP + IEPS + F + C + IVA_{(2)}$$

De donde:

$$IEPS = PG - IVA - C - F - PP_{(3)}$$

Donde:

PG = precio público de la gasolina

F = costo de flete y transporte

C = comisión a los distribuidores

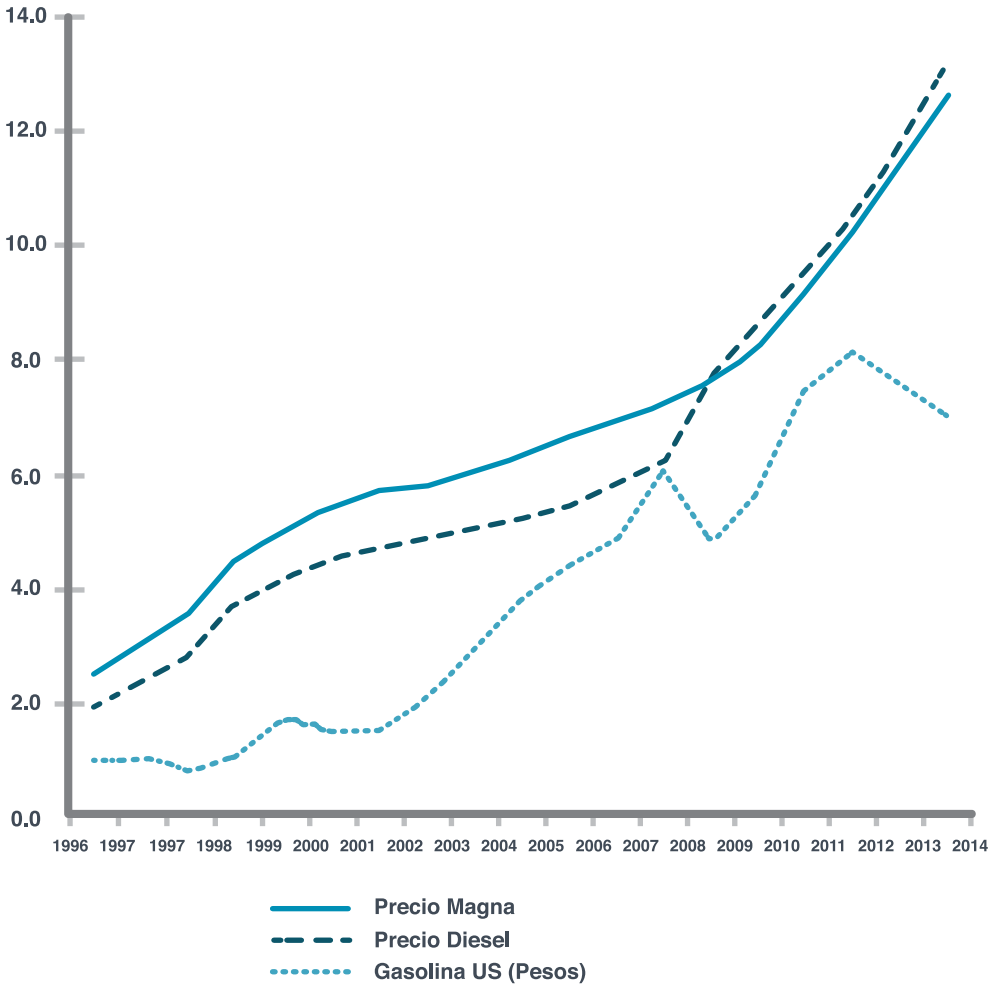
PP, que contiene PS, varía diariamente. El IEPS, por lo tanto, también es variable. En el caso de que PS se eleve, y con ello PP, IEPS es negativo toda vez que PG no se eleve a fin de no trasladar el aumento por precios internacionales al consumidor, esto es, se traduce en un subsidio. Para que ello no sucediera, entonces PG tendría que elevarse proporcionalmente al aumento de PP (y bajo el supuesto de que C se mantuviera constante). Así, en el caso de que PG no se ajuste en la misma proporción que el PP, se produce un subsidio equivalente a un IEPS negativo (Hernandez Trillo et al., 2014).

En términos prácticos, y coincidiendo con la interpretación de Scott (2014), el subsidio a gasolinas se ha financiado con una reducción en los ingresos petroleros que obtiene el gobierno federal de PEMEX. En 2008, por ejemplo, el gobierno federal hubiera obtenido ingresos petroleros por 7.5% del PIB, en lugar del 5.7% del PIB que tuvo. Al respecto, y con base en el hecho de que la gasolina en México en el 2008 cotizaba precios bajos en relación con el resto del mundo, el Ejecutivo propuso y el Congreso autorizó a PEMEX que se aplicaran por decreto incrementos escalonados (mensuales) a los precios de la gasolina y al diésel que se expendían en las estaciones de servicio del país.

⁵ Ley del IEPS, Artículo 2, fracción VI, inciso A.

Con la excepción de 2009, año inusualmente desfavorable para la economía y en el que los precios internacionales del crudo se derrumbaron, el escalonamiento mensual a los precios de los carburantes se aplicó y se amplió en 2011 para seguir vigente entre 2012 y 2014 finalizando con un último incremento en enero de 2015. La siguiente gráfica muestra la trayectoria del precio al consumidor de gasolinas mexicanas en comparación con el precio spot de gasolina convencional cotizado en la Costa del Golfo en Estados Unidos de América.

Figura 1
Precio Histórico de Gasolina en México comparado con Precio Internacional
(Eje de las ordenadas en pesos)



Fuente: Gráfica realizada por CIDAC con información de PEMEX, EIA y Banxico (2015).

Con base en la reforma energética, a partir del 1 de enero de 2015, la SHCP informó también que se transitaría de un modelo de precio único a uno de precio máximo para los combustibles a fin de permitir más competencia entre transportistas, almacenadores y prestadores de servicios. Sin embargo, respecto a los precios del combustible en la frontera norte⁶, el esquema de precio ponderado México-Estados Unidos se mantuvo vigente. Acumuladamente, en el transcurso del proceso de eliminación del subsidio y el aumento gradual del precio de las gasolinas se registraron aumentos equivalentes a 95.6% para la gasolina Magna, 69.0% para la Premium, y 142.1% para el diésel (El Economista, 2014).⁷

La gráfica anterior muestra claramente la tendencia alcista de los precios en México en comparación con el comportamiento de los precios en Estados Unidos. Ahora bien, además de los precios internacionales de referencia, hay otros componentes que determinan el precio del productor, así como otros elementos incluidos en el precio de venta al público. Como se señaló, el precio de venta al público es el mismo para todos los consumidores, excepto los de la zona fronteriza del norte. Sin embargo, el precio productor es heterogéneo porque depende de costos asociados con la producción o importación del combustible, los costos logísticos asociados a cada una de sus Terminales de Almacenamiento y Reparto (TAR) y la variable de ajuste, IEPS. La figura 2 muestra el desglose del precio por metro cúbico de gasolina tomando como ejemplo la estructura de precios reportada por Secretaría de Energía (SENER) en su Sistema de Información Energética.

⁶ Asimismo, la política de precios para los combustibles también sigue el criterio de “homogeneidad geográfica”, de acuerdo con el cual los precios finales de las gasolinas son iguales en cualquier parte del país, excepto en la zona de la frontera norte donde el gobierno ha procurado evitar o minimizar prácticas de arbitraje de los consumidores dada la cercanía con Estados Unidos. Así, la diferenciación de precios, entre ambas regiones, se ha ido modificándose según el nivel relativo de los precios de cada tipo de combustible en México, respecto de sus precios en los estados del sur estadounidense. En específico, el valor de la gasolina Magna en la región norte se homologó con el del resto del país a partir de febrero del 2009; en cambio, la gasolina Premium aún hoy lo mantiene diferenciado. El caso del diesel ha sido de precios iguales para el total de la República Mexicana.

⁷ A partir de diciembre de 2009, el poder Ejecutivo Federal y el Congreso previeron en los escenarios de programación de los ingresos para las finanzas públicas aumentos graduales del precio de la gasolina. Paradójicamente, entre enero y agosto del 2012, el subsidio a la gasolina tuvo un aumento equivalente a 47% ubicándose en 154,547 millones de pesos. En ese entonces, la secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) rechazó que el incremento del subsidio a las gasolinas representara un desequilibrio fiscal, pues dicho aumento se compensaba con mayores ingresos por exportación de petróleo (El Economista, “Aumento en subsidio a gasolinas no genera un boquete fiscal”, México, 2012).

En el lenguaje de PEMEX, el “Precio al Público” es el precio final de venta al público ponderado nacional, reportado por PR. En cambio, el “Precio al Productor” es el precio ponderado de ingreso a Pemex considerando producción nacional y se refiere al ingreso reportado por PR. De acuerdo con información de SENER, la merma se calcula únicamente para las gasolinas, y corresponde al monto que resulta de multiplicar el factor de 0.005 por el valor total de las enajenaciones. Asimismo, el flete de la TAR a la estación de servicio es el promedio del monto de los fletes utilizados para el cálculo de la tasa del IEPS (SENER, 2015).

Figura 2
Estructura de Precios de las gasolinas (2014)
(Precio en pesos por metro cúbico)

Gasolina Pemex Magna	12860
IEPS cuota para Entidades Federativas	360
Precio ponderado de venta al público sin IEPS CUOTA PARA ENTIDADES FEDERATIVAS	12500
Mermas del precio público ponderado	33
Precio al público sin IEPS Cuota Entidades Federativas y sin merma	12467
Impuesto al valor agregado del rprecio ponderado sin IEPS Cuota para Entidades Federativas y sin merma	1724

Figura 3
Estructura del Precio de la Gasolina
(Componentes del precio por litro, cifras en pesos a diciembre 2014)



* Precio ponderado de ingreso a Pemex considerando producción nacional a diciembre, 2014.

**El IEPS se refiere a la tasa impositiva del artículo 2A Fracción I de la LIEPS. La cuota corresponde a la fracción II de la LIEPS.

Fuente: CIDAC con información de SENER (2015) con información consultada a diciembre 2014. Un cuadro con diseño similar fue publicado por CIEP con información de SHCP a 2010.

En Estados Unidos, los precios en el mercado minorista de gasolinas se establecen con base en las leyes de la oferta y la demanda, siendo variables en respuesta a las condiciones del mercado de petrolíferos, y en casos extremos, la volatilidad puede ser muy alta, estableciendo precios muy altos o muy bajos en periodos cortos de tiempo. Bajo este sistema, en el mercado estadounidense los precios al menudeo reflejan generalmente el costo del combustible. Sin embargo, no todos los países siguen este enfoque. Algunos utilizan fórmulas con base en las cuales calculan periódicamente costos de producción para determinar precios finales al consumidor (Hernandez Trillo et al., 2014). Hay países, como México, en los que los gobiernos establecen los precios a la medida de las condiciones económicas y políticas del momento. En estos escenarios, los precios resultan también impredecibles, pues pueden quedar estables durante largos periodos de tiempo y de repente cambiar dramáticamente respondiendo a presiones

presupuestales, en el tipo de cambio, o en costos de producción. Bajo este esquema, el sistema de precios resulta inútil como fuente de información y mecanismo de regulación de la eficiencia (estructura de costos) de la refinación y producción de gasolinas, particularmente cuando los costos de producción superan a los precios de venta final y la pérdida es asumida por el gobierno o por la empresa estatal. El Anexo A de este ensayo incluye una descripción detallada mercado de petrolíferos en México y sus principales disfuncionalidades.

La existencia de estos sistemas diametralmente opuestos de México y Estados Unidos para determinar los precios de las gasolinas y el diésel, bajo escenarios de encarecimiento en el mercado mundial de los hidrocarburos y movimientos devaluatorios del tipo de cambio, han dado lugar a la existencia del subsidio a favor de los consumidores domésticos cuando los precios de estos combustibles son inferiores en México, respecto a los observados en la Costa Golfo de los Estados Unidos (Hernandez Trillo et al., 2014).

En años recientes, los precios al menudeo de las gasolinas y el diésel tuvieron un diferencial considerable con respecto a los precios mundiales de los combustibles, hecho que evidenció el subsidio gubernamental en el mercado interno mexicano. La lógica de dichos subsidios se fundamentó en la intención de proteger a los grupos más vulnerables de la sociedad de los precios altos de los combustibles favoreciendo su ingreso disponible. Sin embargo, como se verá más adelante, el resultado de dichos subsidios resultó ser altamente regresivo, favoreciendo a los deciles de la población que perciben los ingresos más altos.

A pesar de que los incrementos de los precios controlados han ido llevando poco a poco el precio al consumidor al costo económico verdadero, la experiencia bajo el marco legal de entonces siempre llevaba a la contradicción y a la reaparición de los subsidios como mecanismos de control político dependiendo del clima electoral o la temperatura política que se viviera en la coyuntura. Adicionalmente, apoyado en una política poca transparencia sobre el cálculo del precio final de los combustibles y el ejercicio del gasto público derivado de esa fuente tributaria, el gobierno ha podido hacer uso discrecional del subsidio. En el marco del proceso de transición sexenal, en el año 2013, el gobierno anunció que se mantendría la estrategia para eliminar o reducir el subsidio gubernamental a los energéticos, sin ahondar demasiado en detalles, y finalmente, después de todo el proceso legislativo que dio lugar a la reforma energética, el texto de la ley indica un cambio sustancial a fin de convertir los subsidios generalizados en subsidios focalizados¹¹.

Con respecto a los precios, bajo la recientemente decretada Ley de Hidrocarburos se mantuvieron “las disposiciones vigentes” hasta finales del 2014, es decir una tasa de ajuste fija de 9 y 11 centavos por mes para las gasolinas Magna y Premium, respectivamente. Además, a partir del 2015, y por un máximo de dos años, el gobierno ya está comprometido a mantener un precio máximo tomando en cuenta costos de transporte regionales y la inflación esperada, permitiendo ajustes al alza en caso de volatilidad en el mercado internacional; y a partir del 2018 el mercado de las gasolinas se liberará, y los precios se determinarán por el mercado en el 2019¹².

¹¹ En el artículo 124 de la nueva Ley de Hidrocarburos se señala: “Las secretarías de Hacienda, de Energía y de Desarrollo Social evaluarán la conveniencia y en su caso instrumentarán programas de apoyos focalizados que tengan como objeto coadyuvar con el suministro adecuado y oportuno, a precios asequibles, de combustibles de consumo básico en zonas rurales y urbanas marginadas”.

En octubre 2013 el Fondo Monetario Internacional hizo un llamado de atención a los países de bajo y mediano ingreso que no han traspasado íntegramente a los consumidores los recientes aumentos de los combustibles, y advirtió que de no hacerlo, enfrentarían un costo fiscal muy alto. La mayoría de los países de ingreso bajo y medio han permitido un traspaso de 70% del incremento en el precio de las gasolinas en el mercado internacional hacia los consumidores en los últimos tres años. En este grupo se encuentran las economías de América Latina y el Caribe. Lo anterior se compara desfavorablemente si se considera que en los países avanzados y emergentes de Europa este porcentaje es mucho mayor, de entre 150 y 180%, es decir, que pagan incluso más que el precio internacional (FMI, 2013).

Según el FMI, el traspaso se calcula como el aumento de los precios nacionales dividido por el incremento de los precios internacionales. Incluso hace mención de la existencia de subsidios en algunas economías del G-20, que va en contra del compromiso establecido en Pittsburgh, donde se instó a eliminarlos gradualmente. Ejemplos de traspasos incompletos son la mitad de los países de Oriente Medio y Asia Central, en donde el año pasado el subsidio representó un costo de 2.3% del PIB, mientras que en la mitad de los países de África subsahariana superó 1.3% del PIB. El caso contrario se observa en países como Chile, Botswana, Liberia, Sudáfrica, Turquía y Zimbabwe, quienes han adoptado un mecanismo automático de fijación de precios que garantiza el traspaso íntegro de las variaciones de los precios internacionales a los consumidores nacionales. Imperfectos, pero aun así importantes, son los esfuerzos que han realizado Indonesia, Jordania y Ghana al desarrollar campañas de información pública sobre las desventajas de las subvenciones a las gasolinas. Asimismo, Irán comenzó a aumentar gradualmente el precio de los combustibles y al mismo tiempo introdujo un programa de transferencias monetarias para mitigar el efecto adverso en la población de menos ingresos, así como de apoyo a los sectores de uso intensivo de energía con el fin de financiar proyectos de aprovechamiento eficiente.

**V.
IMPACTO Y
PERSPECTIVA
EN FINANZAS
PÚBLICAS ANTE
UNA INMINENTE
APERTURA DEL
MERCADO**

En el panorama de esfuerzos mundiales por remover los subsidios a las gasolinas, México ha tomado conciencia y ha realizado esfuerzos por la remoción del histórico subsidio. Sin embargo, en prospectiva, y en el contexto de la reforma energética de 2014, el gobierno, aun obligado a liberalizar el precio para el 2018, no ha publicado un programa claro e integral que considere el replanteamiento del IEPS para diseñar un impuesto óptimo que internalice los daños por consumo de gasolina; políticas de transparencia en cuanto al destino de los recursos públicos, uso inteligente y eficiente del gasto público para disminuir la dependencia de la movilidad del uso de fuentes fósiles, y un plan de comunicación que contemple una campaña mediática de alto impacto para comunicar la importancia del pago de impuestos en cuanto a reducir costos sociales derivados del consumo de combustibles.

1. Recaudación fiscal

Según datos publicados por la SHCP para el primer bimestre de 2015, el IEPS figura como la tercera fuente de ingresos para el gobierno federal. El asombroso crecimiento del IEPS en gasolinas (1084%), es un indicador patente de la importancia que dicho tributo tendrá para compensar el desequilibrio en las finanzas públicas que han ocasionado el desplome del precio internacional del petróleo y la reducción de la producción nacional. La necesidad de asegurar recursos para el erario parece ser en prospectiva el parámetro con base en el cual se medirán los riesgos de aumentar tasas o crear nuevos impuestos y, con la que se realizará el diseño del marco regulatorio que determinará el tipo de organización industrial que modelará el funcionamiento del mercado cuando en el 2018 se abra a la competencia. Actualmente, los impuestos por consumo de combustibles equivalen al 13% de la recaudación del gobierno, del cual, la recaudación solamente de IEPS petrolero equivale al 10%. La figura 4 contiene el desglose de las contribuciones al erario público.

Como ya se mencionó en este ensayo, el sistema mexicano de fijación de precios de los carburantes funciona con base en dos criterios: i) mantener constante el impacto en la inflación; y ii) fijar el precio según las cotizaciones internacionales utilizando el IEPS como mecanismo de estabilización. De tal suerte que cuando el precio en México es más bajo que en el exterior, a

¹² Ley de Hidrocarburos, 2014. TRANSITORIOS. Décimo Cuarto.- En relación con los mercados de gasolina y diésel se observará lo siguiente: I. En materia de precios:

a) A partir de la entrada en vigor de la presente Ley y en lo que reste del año 2014, la determinación de los precios al público se realizará conforme a las disposiciones vigentes.
b) A partir del 1o. de enero de 2015 y, como máximo, hasta el 31 de diciembre de 2017 la regulación sobre precios máximos al público de gasolinas y diesel será establecida por el Ejecutivo Federal mediante acuerdo. Dicho acuerdo deberá considerar las diferencias relativas por costos de transporte entre regiones y las diversas modalidades de distribución y expendio al público, en su caso. Asimismo, la política de precios máximos al público que se emita deberá prever ajustes de forma congruente con la inflación esperada de la economía y, en caso de que los precios internacionales de estos combustibles experimenten alta volatilidad, el Ejecutivo Federal preverá mecanismos de ajuste que permitan revisar al alza los incrementos de los citados precios, de manera consistente con la evolución del mercado internacional.

c) A partir del 1o. de enero de 2018 los precios se determinarán bajo condiciones de mercado (DOF: 11/08/2014). Sin embargo, de existir una alta volatilidad en el mercado, aun cuando se presentarán oportunidades de inversión para el sector privado, los precios máximos al público seguirán siendo fijos; dejando su probable liberalización para el 2019. Sobre los permisos, no obstante que se habla que a partir de 2017 se empezarán a liberar, según la ley de hidrocarburos, será hasta 2019 que las autorizaciones para importación podrán otorgarse a cualquier interesado.

través del IEPS se aplica un subsidio, y cuando se da el fenómeno contrario, la SHCP recauda por medio de dicho impuesto. Y, como ya se explicó también, el hecho que el gobierno haya desactivado en 2015 el subsidio a la gasolina, no significa forzosamente que haya eliminado la posibilidad de regresar a él. De persistir este diseño fiscal, no se puede garantizar que en un futuro se cocinen condiciones políticas que presionen a la administración en turno a volver al subsidio y recuperar clientelas.

En prospectiva, el factor de volatilidad del IEPS a combustibles implica una gran incertidumbre para pronosticar ingresos públicos, y suma vulnerabilidad al presupuesto. Por si esto fuera poco, el panorama se complica aún más ante la inminente apertura del mercado. Los inversionistas requerirán un esquema fiscal transparente para el cálculo de costos y subsecuentes precios en un entorno de condiciones propicias para la competencia. En este sentido, la reforma energética debió incluir un nuevo diseño de régimen fiscal. Más aún, tomando en cuenta la cantidad de costos sociales indirectos que se derivan del consumo de gasolinas (contaminación, enfermedades, tráfico y accidentes automovilísticos), es lamentable que se desaproveche la oportunidad para diseñar un impuesto que compense a la sociedad por los males causados, como sucede ya en otros países. En Francia, Alemania e Inglaterra, por ejemplo, el sistema fiscal contempla tributación por medio de dos impuestos a los combustibles: uno especial sobre producción y otro sobre consumo -alcanzando tasas cercanas al 200% (Hernandez Trillo et al., 2014).

Figura 4
Ingresos Presupuestarios del gobierno federal. Comparativo tres años,
Enero-Febrero (2013-2015)
Millones de pesos (Flujos Acumulados)

Concepto	Millones de pesos			Porcentaje del total de ingresos tributarios	
	2013	2014	2015		
Total	463,153.9	492,183.0	518,706.1		
Ingresos tributarios	291,264.7	335,168.1	415,280.8	80%	
ISR	167,134.2	184,995.4	202,599.9		49%
Renta	153,409.5	183,334.2	203,994.8		49%
Empresarial a tasa única	14,003.4	4,050.0	-1,355.5		0%
Impuestos a los depósitos en efectivo	-278.7	-2,388.8	-693.4		0%
ISR de contratistas y asignatarios	n.d.	n.d.	654.0		0%
Valor agregado	104,765.1	122,868.1	133,528.5		32%
Gasolina	10,864.5	11,845.4	12,991.4		3%
Otros	93,900.6	111,022.7	120,537.1		29%
Producción y servicios	9,892.5	17,555.5	67,416.4		16%
Gasolina y diesel	-9,534.5	-4,094.2	40,273.9		10%
Federal	-12,735.2	-7,535.2	35,715.6		9%
Estatat	3,200.7	3,441.1</			

De acuerdo con Hernandez Trillo et al. (2014), existen dos motivos por los que el tributo de las gasolinas es importante. Primeramente porque es altamente recaudatorio, lo que ayuda a resarcir la debilidad de los sistemas de recaudación en América Latina y estos impuestos pueden ser progresivos, no obstante los obstáculos que introducen los grupos de interés. Así, al ser la demanda de las gasolinas muy inelástica¹³, los gravámenes sobre el combustóleo se tornan muy potentes en cuanto a su capacidad recaudatoria.

En su estudio más reciente, Hernandez Trillo et al. proponen, con base en la aplicación de un modelo Parry y Small (2005), estimar la magnitud de un nuevo impuesto tomando en cuenta las externalidades arriba mencionadas, así como criterios de optimización¹⁴. Al cierre de 2014, el impuesto total por litro de gasolina cobrado a los consumidores fue equivalente a 22 centavos de dólar, el cual se encuentra por debajo del rango de impuesto óptimo para México, según los cálculos de Hernandez Trillo et al. (2014). La siguiente figura muestra el impuesto pagado por los consumidores por cada litro de gasolina en México medido en dólares.

¹³ En términos económicos, el que la demanda de las gasolinas sea inelástica se refiere a que su consumo no varía significativamente ante cambios en su precio.

¹⁴ La estimación puntual del modelo propuesto sugiere un impuesto óptimo a la gasolina ubicado en un rango de 28 a 90 centavos de dólar por litro para México. En el modelo utilizado por Hernandez Trillo et al., con respecto a la elasticidad precio de la demanda para México de -0.5. La evidencia empírica para varios países analizada por CEPAL sugiere una elasticidad precio negativa y estadísticamente significativa entre -0,5 y -0,225. En el caso particular de México, Berndt y Botero (1985) estiman una elasticidad precio de la gasolina en el largo plazo entre -0,64 y -0,49, mientras que Eskeland y Feyzioglu (1994) reportan dicho número en -0,8 usando datos panel, mientras que Galindo y Salinas (1996) ubican dicho valor en -0,05. En un estudio más reciente, Reyes et al. (2010) estiman dicha elasticidad en -0,28. Con base en estas estimaciones, para el caso de México Hernandez Trillo et al. adoptaron un valor central de -0,5 bajo el escenario base. (Hernandez Trillo et al., 2014)

Figura 5
Impuestos pagados en México por litro de gasolina
(Cifras en dólares al 31 de diciembre de 2014)

	USD x Litro
Gasolina Pemex Magna	0.89
IEPS Cuota para Entidades Federativas	0.02
Precio ponderado de venta al público sin IEPS Cuota para Entidades Federativas	0.86
Merzas del precio público ponderado	0.00
Precio al público sin IEPS Cuota Entidades Federativas y sin merma	0.86
Impuesto al valor agregado del precio ponderado sin IEPS Cuota para Entidades Federativas y sin merma	0.12
IEPS Cuota a Combustibles Fósiles	0.01
Flete de la TAR a estación de servicio	0.01
Margen comercial a clientes de Pemex	0.06
Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (TASA) del precio público ponderado	0.10
Precio ponderado de ingreso a Pemex considerando producción nacional	0.57

Fuente: Cálculos realizados por CIDAC con información del Sistema de Información Energética de SENER (2015) consultada a diciembre, 2014; y Banco de México; cotización del dólar a diciembre 2014: 14.5 pesos por dólar.

En prospectiva, el factor de volatilidad del IEPS a combustibles implica una gran incertidumbre para pronosticar ingresos públicos, y suma vulnerabilidad al presupuesto. El panorama se complicará aún más ante la inminente apertura del mercado. Los inversionistas requerirán un esquema fiscal transparente para el cálculo de costos y subsecuentes precios

Participaciones pagadas a las entidades federativas													
Por entidad federativa y por fondo													
(millones de pesos)													
Entidad	Fondo General	Fondo de Fomento Municipal	Fondo de Fiscalización	Fondo de Extracción de Hidrocarburos	IEPS	IEPS Gasolinas	Tenencia	0.136% de la RFP	DAEP	ISAN	Incentivos Económicos	Fondo de Compensación por Repecos	Total
TOTAL (1)	466,283.6	23,257.7	30,846.5	4,087.1	10,407.4	23,487.7	801.2	3,163.0	321.5	8,564.4	11,891.8	1,610.6	584,722.6
	80%	4%	5%	1%	2%	4%	0%	1%	0%	1%	2%	0%	
Aguascalientes	4,997.4	533.2	263.9	0.0	91.6	226.0	0.9	0.0	0.0	94.5	175.7	22.1	6,405.3
Baja California	13,175.8	409.2	773.4	0.0	324.1	756.4	4.4	112.6	0.0	168.5	496.9	93.7	16,315.1
Baja California Sur	3,042.8	171.2	152.5	0.0	85.9	211.9	6.3	0.3	0.0	40.8	163.2	20.9	3,895.8
Campeche	3,893.3	253.0	198.8	1,829.4	68.0	186.8	0.3	10.5	230.1	50.8	270.5	18.1	7,009.4
Coahuila	11,293.7	408.8	576.2	0.0	330.2	571.0	63.2	78.0	0.0	237.3	439.9	14.1	14,012.6
Colima	3,020.8	287.9	157.8	0.0	63.8	161.2	1.7	79.6					

(mmp) en subsidios energéticos (de los cuales 223.7 mmp correspondieron al subsidio a gasolinas, cifra que representó 3.3% del PIB de ese año, 18% del gasto público programable; 30% del gasto en desarrollo social; es decir, más que todo el gasto público en salud, y diez veces el presupuesto del principal programa contra la pobreza en México, Oportunidades (Scott, 2012).

Los altos niveles del precio del petróleo en el mercado internacional que se observaron entre los años 2005 y 2013 generaron un aumento de los costos de producción. No obstante, en México, el precio de las gasolinas y diésel no se ajustó en las mismas proporciones en las que se incrementó el costo de la producción tanto para la gasolina, como para el diésel. Así, mientras que en 2006 el precio productor de PEMEX de las gasolinas y diésel aumentó en 22%, el precio de venta al público se redujo en 0.4%, ambos datos en términos reales (en 2006 el precio en el mercado internacional de la mezcla mexicana de petróleo registró un incremento de 24.4%). Por este motivo, en 2006 la recaudación del IEPS de gasolinas y diésel fue negativa, en 42,217.5 millones de pesos, lo que implicó, de acuerdo con la SHCP, que estos recursos fueran transferidos a los consumidores finales vía el precio de estos productos, o lo que es lo mismo, en forma de subsidio. En la siguiente tabla se muestra la composición del gasto de las familias en gasolinas y diésel para el año 2006 (SHCP, 2008).

Figura 7
Distribución del gasto de hogares y población en gasolinas y diésel –
Año 2006
(Porcentajes)

Decil	Hogares		Población	
	Gasolinas	Diesel	Gasolinas	Diesel
I	0.9	2.2	0.6	1.9
II	1.8	2.8	1.3	0.9
III	3.3	2.7	2.4	4.2
IV	3.9	3.7	3.2	4.0
V	5.6	2.9	3.9	2.3
VI	7.5	3	6.2	1.1
VII	9.5	9.2	8.0	7
VIII	13.9	11.1	12.3	13.8
IX	20	3.5	19.2	2.6
X	33.6	59.1	42.9	62.3
Total	100	100	100	100

Fuente: (SHCP, 2008; con datos de ENIGH de 2006).

Como se puede observar, en 2006 el gasto en estos combustibles fue altamente regresivo. El 74% del gasto se concentró en el 30% de la población de mayores ingresos a quien se le benefició directamente por medio del subsidio. Por otro lado, el subsidio también implicó beneficios indirectos para los usuarios del sistema de transporte público de pasajeros. En 2006, el sector autotransporte consumió cerca del 97% del total de combustibles, de los cuales 73% correspondió a gasolinas y 27% a diésel. Sin embargo, el beneficio que recibieron los más pobres fue mucho menor que aquél que recibió el 30% más acaudalado. En ese mismo año, como lo muestra la tabla siguiente, el 30% más rico de la población acaparó el 74.4% del gasto destinado a subsidiar el precio de la gasolina. Esta alarmante distribución del gasto en los deciles más altos de la población fue la justificación más importante para arrancar el plan de política pública para deslizar gradualmente los precios de las gasolinas que ya mencionamos anteriormente.

En 2009 sin embargo, el subsidio cayó temporalmente, retomando una tendencia creciente para los siguientes dos años. En 2010, a dos años de su arranque, se pudo observar un cambio interesante en la distribución del gasto de las familias. En el siguiente cuadro, se puede observar cómo el 30% más acaudalado de la población disminuyó 3.5% su gasto en gasolina en comparación con el 2006, lo que refleja un efecto positivo de la política de aumento de precios pero no un impacto significativo en cuanto al uso del automóvil y por ende en el consumo de gasolinas.

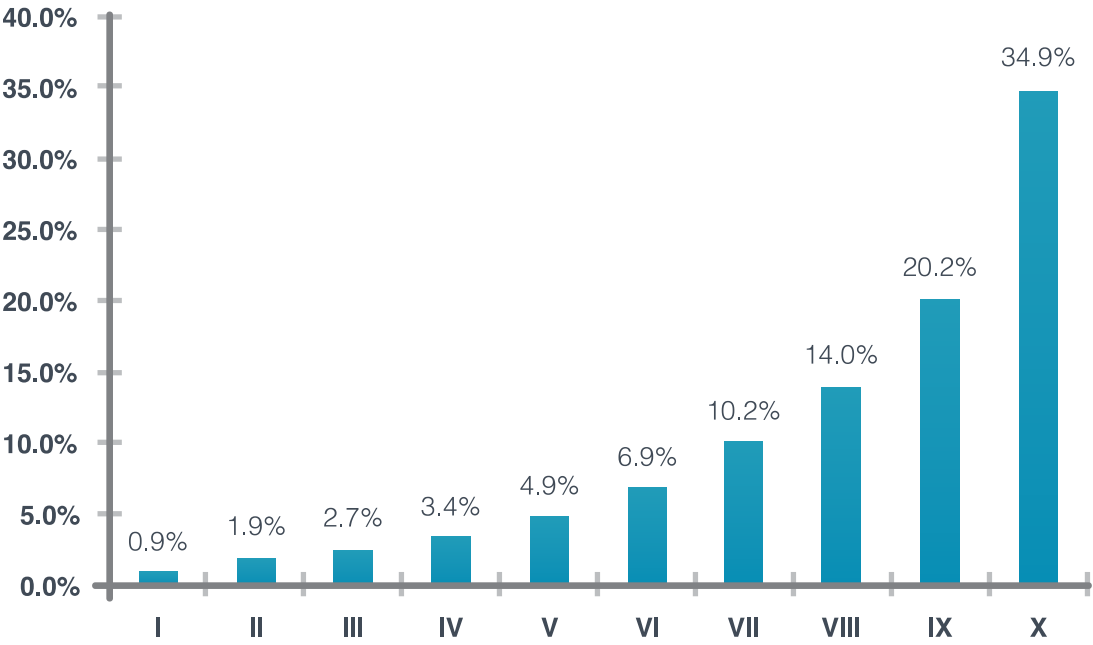
Figura 8
Distribución del gasto de hogares y población en gasolinas y diésel –
Año 2010
(Porcentajes)

Decil	Hogares		Población	
	Gasolinas	Diesel	Gasolinas	Diesel
I	1.5	0.8	1.2	0.8
II	2.3	6.8	1.7	6.8
III	3.4	4.8	2.4	4.8
IV	4.5	0.3	3.6	0.1
V	6.1	9.5	4.7	6.8
VI	7.4	6.2	6.7	3.5
VII	10.4	12.1	8.5	15.4
VIII	14.2	12.3	12.5	7.6
IX	19.2	10.1	19.1	16.4
X	31.2	37.1	39.4	37.8
Total	100	100	100	100

Fuente: (SHCP, 2010; con datos de ENIGH).

En 2012, el subsidio alcanzó 203 mil millones de pesos representando 1.4 puntos del PIB. El subsidio persistió en 2013 y 2014, pero mostró una tendencia a la baja (Scott, 2014b). Es interesante observar cómo la disminución del subsidio impactó el consumo de combustibles. En 2012, cinco años después del arranque de la política de deslizamiento del precio, el 34.9% de la población con mayores ingresos obtuvo el 65.8% del traslado de recursos (SHCP, 2012); y, como se puede observar en la siguiente figura, el decil X de la población consumió 4.5% menos gasolina que en el 2010.

Figura 9
Consumo Promedio de Gasolina por Decil Poblacional (2012)
(Porcentajes en eje de las ordenadas, deciles en eje de abscisas)



1. Caminar como principio básico.
2. Moverse con la propia energía, esto es, uso de la bicicleta principalmente.
3. Usar el autobús como tercera prioridad.
4. Disminuir el uso del automóvil como criterio de estilo de vida.
5. Fortalecer la cultura local, i.e. aprovechar elementos culturales, naturales, históricos y sociales locales para generar un estilo de vida local, de barrio; generando redes familiares, laborales, y de amistad en lo local.
6. Uso eficiente del transporte de mercancías; rediseñar la regulación del transporte de carga para disminuir tráfico, contaminación y ruido.
7. Rediseñar la regulación de uso de suelo para privilegiar los usos mixtos que, está demostrado, representan cercanía entre destinos y los espacios, y se vuelven más seguros y amenos en cualquier momento del día.
8. Densificar: esto es, construir en lotes disponibles y en áreas industriales abandonadas previene la expansión urbana y genera barrios más vibrantes. Es importante densificar alrededor de las estaciones de transporte masivo, no tanto en sitios que se localizan en las afueras de la ciudad.
9. Conectar las cuadras, mediante el diseño de cuadras estrechas y cortas, y la creación de áreas verdes y edificaciones permeables, volviendo el caminar y el andar en bicicleta actividades más atractivas.
10. Durabilidad: Construyendo vialidades y espacios públicos con materiales de calidad, con un buen diseño, un mantenimiento adecuado y bien gestionados para alargar su vida útil por décadas. Las ciudades sostenibles vinculan generaciones distintas, al ser memorables y flexibles.

Por ello, las ciudades deben ofrecer una variedad de alternativas para que existan todas las posibilidades: realizar traslados a pie, en bicicleta y en transporte público eficiente. Las ciudades mexicanas están frente a una gran oportunidad para promover alternativas de transporte más eficientes, económicas y sostenibles para enfrentar el desafío de abordar una problemática urbana compleja. Una de las alternativas que muchas ciudades a nivel mundial reconocen como solución es el impulso al uso de la bicicleta, la cual juega un rol importante para mejorar la movilidad y la calidad de vida urbana. Además, ya existe a nivel internacional un reconocimiento de que su integración al sistema de transporte es una solución acertada (ITDP, 2011).



a la entidad federativa en la que se ubique el punto de entrega convenido con cada distribuidor.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará la distribución que corresponda a las entidades federativas durante los primeros diez días hábiles del mes inmediato posterior al mes en que los contribuyentes hayan realizado el pago.

Artículo 2o.-B. La tasa aplicable para la importación de gasolinas o diesel será la mayor de las tasas que resulte para la enajenación del combustible de que se trate en los términos del artículo 2o.-A, fracción I de esta Ley, vigente en el mes en que se realice la importación; en caso de que la tasa resultante sea negativa, la tasa aplicable será cero.

Artículo 2o.-C. Para los efectos del artículo 2o., fracción I, inciso A) de esta Ley, los fabricantes, productores o envasadores de cerveza, que la enajenen y quienes la importen, pagarán el impuesto que resulte mayor entre aplicar la tasa prevista en dicho inciso al valor de la enajenación o importación de cerveza, según se trate, y aplicar una cuota de \$3.00 por litro enajenado o importado de cerveza, disminuida, en los casos que proceda, con el monto a que se refiere el siguiente párrafo. En estos casos, el impuesto no podrá ser menor al que resulte de aplicar la tasa prevista en el citado inciso a la enajenación o importación de cerveza.

Los fabricantes, productores, envasadores o importadores de cerveza, podrán disminuir de la cuota de \$3.00 por litro a que se refiere el párrafo anterior, \$1.26 por litro de cerveza enajenado o importado en envases reutilizados en los términos de esta Ley. El monto de \$1.26 por litro en ningún caso podrá disminuirse del impuesto que resulte de aplicar a las actividades gravadas, la tasa prevista en dicho inciso. Los citados fabricantes, productores o envasadores, deberán trasladar el importe mayor que resulte conforme a lo dispuesto en este artículo.

Para los efectos del párrafo anterior, cuando se enajene o importe cerveza en envases reutilizados, la capacidad total de los envases deberá considerarse en litros.

Si los litros correspondientes a exportaciones de los envases reutilizados en el mes son mayores que el total de los litros de cerveza importados en el mismo mes, la diferencia se considerará en los siguientes meses, hasta agotarse, como importaciones realizadas en envases reutilizados.

Artículo 2o.-D.- (Se deroga).

Artículo 3o.- Para los efectos de esta Ley se entiende por:

- I. Bebidas con contenido alcohólico, las bebidas alcohólicas y las bebidas refrescantes, de acuerdo con lo siguiente:
 - a) Bebidas alcohólicas, las que a la temperatura de 15° centígrados tengan una graduación alcohólica de más de 3°G.L., hasta 55°G.L., incluyendo el aguardiente y a los concentrados de bebidas alcohólicas aun cuando tengan una graduación alcohólica mayor.
 - b) Bebidas refrescantes, las elaboradas con un mínimo de 50% a base de vino de mesa, producto de la fermentación natural de frutas, pudiéndose adicionar agua, bióxido de carbono o agua carbonatada, jugo de frutas, extracto de frutas, aceites esenciales, ácido cítrico, azúcar, ácido benzoico o ácido sórbico o sus sales como conservadores, así como aquellas que se elaboran de destilados alcohólicos diversos de los antes señalados.

