



MÉXICO: INVENTARIO SOBRE EL APOYO PRESUPUESTARIO ESTIMADO Y EL GASTO FISCAL RELATIVO A LOS COMBUSTIBLES FÓSILES

Recursos energéticos y estructura de mercado

México posee considerables recursos de combustible y gas natural. Es el séptimo productor de petróleo a nivel mundial, aunque la producción ha descendido bruscamente en los últimos cinco años más o menos como resultado del descenso de la producción en el principal yacimiento del país, Cantarell. México exporta más de un tercio de su producción petrolera. La producción de gas natural ha aumentado rápidamente, pero sin seguirle el paso a la demanda, de tal forma que la importación neta —el gas traído principalmente por gasoductos desde los Estados Unidos, pero que ahora ha sido suplementado por crecientes volúmenes de GNL— ha aumentado desde solo una décima parte del suministro en 2000 a más de una quinta parte en 2010. El país importa aproximadamente un 25% del suministro total de energía primaria. La oferta de energía de México se encuentra dominada por gas y petróleo: el petróleo representa un 55% del total del suministro de energía primaria y el gas natural un 29%; la mayor parte del resto corresponde a una combinación de carbón (la mitad de producción nacional y la otra mitad es importada), combustibles renovables y de desechos, y energía geotérmica. Solo existe una planta nuclear, que contribuye el 1%. La participación del petróleo ha seguido descendiendo progresivamente en años recientes, mientras que la de gas ha crecido rápidamente. La producción nacional de carbón alcanzó un máximo de 13.8 millones de toneladas en 2007 y ha venido disminuyendo desde entonces. México exporta un tercio de su producción total de energía.

El sector de energía es manejado prácticamente en su totalidad por empresas estatales. La compañía nacional de petróleo y gas, Pemex (Petróleos Mexicanos), disfruta de un monopolio de la producción de hidrocarburos, refinación de petróleo y comercialización de productos de petróleo en el país. Pemex es la compañía más grande de México y una de las compañías petroleras más grandes del mundo. Posee cuatro subsidiarias en operación: exploración y producción, gas y petroquímicos básicos, petroquímicos y refinación. En 2008, México promulgó una nueva legislación que buscaba reformar el sector petrolero del país, con el propósito de frenar el descenso de la producción de petróleo crudo. Las medidas incluían varios cambios administrativos e institucionales, incluyendo el establecimiento de una nueva agencia de hidrocarburos para regular el sector. Las reformas no constituyen una apertura en sí de las actividades de exploración y producción para los competidores, pero permiten a Pemex concertar contratos de servicio basados en incentivos con empresas privadas. También se le otorgó mayor autonomía a Pemex, incluyendo la habilidad para establecer mecanismos más flexibles para sus contrataciones e inversiones, así como un sistema de gobierno corporativo.

Pemex también es la compañía dominante en la distribución y venta minorista de gas natural, aunque no es la única. En 1995, el gobierno mexicano abrió el sector de distribución (*downstream*) de gas a operadores privados, aunque una empresa individual no puede participar en más de una función de la industria (transporte, almacenamiento o distribución). También creó la Comisión Reguladora de Energía (CRE) para supervisar y regular el sector. Sin embargo, Pemex aún opera todos los gasoductos de alta presión del país, así como las 12 plantas de procesamiento de gas y la mayor parte de la red de distribución de gas del país. Las dos terminales de importación de GNL que actualmente operan en México son propiedad de compañías extranjeras: Altamira, que comenzó en 2006, es una empresa conjunta con Royal Dutch Shell, Total y Mitsui, mientras que la terminal

Costa Azul, que comenzó a recibir GNL en 2008 es operada por Sempra. El consorcio Mitsui, KOGAS y Samsung actualmente construye una tercera planta en Manzanillo.

La estructura de la industria de carbón en México ha experimentado cambios significativos en los últimos 50 años. El Código de Minería de 1961 asignó el control del capital a propietarios mexicanos (un proceso conocido como la "Mexicanización" de la industria). La reforma al Código de 1975 abrió la industria a la inversión extranjera, con una participación máxima del 34% en el capital total de la minas de carbón, y en 1992 la Ley Minera mexicana permitió el 100% de control de las propiedades de las minas de carbón, no solo por parte de intereses mexicanos privados, sino también por compañías mineras extranjeras, sujeto a un proceso basado en concesiones. Hoy en día, los actores principales en la industria representan una mezcla de compañías mexicanas y extranjeras, algunas de ellas filiales de conglomerados mineros diversificados.

La estatal Comisión Federal de Electricidad (CFE), es el actor dominante en la generación de energía al controlar dos tercios de la capacidad de generación instalada. La CFE mantiene un monopolio en la transmisión y distribución de electricidad. En 2009, la CFE absorbió las operaciones de Luz y Fuerza del Centro (LFC), compañía estatal que manejaba la distribución de electricidad de la Ciudad de México. La Comisión Reguladora de Energía (CRE) es el principal ente regulador del sector de electricidad, pero no tiene jurisdicción sobre la CFE. Los cambios a la legislación mexicana en 1992 abrieron el sector de la generación a la participación privada. Cualquier compañía cuyo deseo es establecer la capacidad de generación de electricidad privada, o comenzar a importar o exportar energía eléctrica, debe obtener un permiso de la CRE. La mayoría de los productores de energía independientes operan turbinas de gas de ciclo combinado alimentadas con gas natural.

Precios, impuestos y mecanismos de apoyo

Prácticamente todos los precios de la energía se encuentran controlados en México. El marco legal actual, que data del 2000, permite al gobierno fijar los precios al por menor de la gasolina, diesel y GLP. Debido al aumento sostenido de los precios internacionales del petróleo y sus derivados, los precios antes de impuestos en años recientes se han fijado muy por debajo de los costos de importación, y generalmente se han quedado rezagados con respecto a cualquier incremento en los precios de importación, por lo que el gobierno ha venido pagando a Pemex (el importador monopolístico) la diferencia (excepto en el caso del GLP). Asimismo, se grava el combustible para transporte y se recauda IVA sobre todos los combustibles y servicios de energía a los consumidores no comerciales.

Todas las tarifas de electricidad son aprobadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); las propuestas sobre las tarifas son preparadas por un grupo interinstitucional compuesto por la SHCP, la CFE, la CRE y la Secretaría de Energía (SENER). Las tarifas promedio de electricidad en México para la agricultura y los hogares se han mantenido generalmente muy por debajo del costo promedio, dando como resultado grandes subsidios, aunque con la excepción del sector agrícola informal en la última década han registrado una tendencia alcista.

La mayor parte del apoyo al consumo de los combustibles fósiles en México parece proporcionarse a través de las disposiciones fiscales tales como el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios por Enajenación de Gasolinas y Diesel – IEPS. El IEPS utiliza una tasa flotante que varía de acuerdo con una fórmula, que a su vez se basa en los precios de referencia internacionales de la gasolina y el diesel. Cuando este precio internacional es alto, la tasa del IEPS se hace negativa y los precios nacionales caen debajo del costo oportuno de la gasolina y el diesel. Por el contrario, un precio internacional bajo desencadena un incremento en la tasa del IEPS, lo que incrementa los ingresos fiscales. Además, los sectores de la agricultura y pesca, los navíos comerciales, el transporte de carga y de pasajeros y algunos usos de diesel no para vehículos gozan de ciertos créditos fiscales. Sin embargo, estos créditos fiscales aplican solo cuando la tasa del IEPS es positiva, beneficiando casi todos ellos al diesel.

Documentación de datos

Notas generales

El año fiscal en México coincide con el año calendario.

Estimación del apoyo al consumidor

Crédito fiscal de diesel para transporte de pasajeros y carga (datos para 2003-)

Esta medida otorga un crédito fiscal aplicable a las compras de combustible diesel para apoyar el transporte privado y público de pasajeros o de carga en caminos y carreteras. Al igual que con otras medidas similares en México, esta disposición sólo aplica cuando la tasa del IEPS es positiva (consulte el segmento anterior sobre “Precios, impuestos y mecanismos de apoyo”).

Se aplica una medida similar a las compras de los tipos de gasolina Magna y Premium, pero no a la gasolina sin marca, que ha sido el único tipo de gasolina utilizada en México. Como consecuencia de esto, esta medida orientada a la gasolina no benefició a ningún usuario, por lo que se eliminó en Marzo del 2012.

Fuentes: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (varios años).

Etiqueta: MEX_te_02

Crédito fiscal para diesel marino (datos para 2002-)

Esta medida otorga un crédito fiscal a los consumidores finales de diesel “marino”. El crédito aplica principalmente a embarcaciones comerciales y actividades relacionadas. Al igual que con otras medidas similares en México, esta disposición únicamente aplica cuando la tasa del IEPS es positiva (consulte el segmento anterior sobre “Precios, impuestos y mecanismos de apoyo”).

Fuentes: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (varios años).

Etiqueta: MEX_te_03

Crédito fiscal para diesel adquirido para maquinaria (datos para 2003-)

Este crédito fiscal se orienta al consumo final de diesel para maquinaria en general, con la excepción de vehículos. Los usos adecuados incluyen la mayoría de las actividades comerciales (con la notable excepción de la minería) y ciertos vehículos marinos. Al igual que con otras medidas similares en México, esta disposición sólo aplica cuando la tasa del IEPS es positiva (consulte el segmento anterior sobre “Precios, impuestos y mecanismos de apoyo”).

Fuentes: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (varios años).

Etiqueta: MEX_te_04

Crédito fiscal para combustible para la agricultura y pesca (datos para 2003-)

Esta medida proporciona a los sectores de agricultura, silvicultura y pesca un crédito fiscal de combustible con respecto a sus compras de diesel para consumo final en maquinaria en general, con la excepción de vehículos, sin importar la tasa de IEPS prevaleciente.

Fuentes: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (varios años).

Etiqueta: MEX_te_05

Impuesto específico negativo sobre productos y servicios para gasolina y diesel (datos para 2007-)

Esta medida proporciona un mecanismo para la fijación de precios que considera las diferencias en el precio nacional de los productos petroleros y un precio de referencia internacional. Si bien los precios de la gasolina y el diesel prácticamente varían a diario en el mercado internacional, en México el gobierno federal fija los precios al por menor mensualmente.

Cuando el precio de referencia es alto, y mayor que el precio nacional, la tasa de impuesto específica de estos productos se vuelve negativa. En estos casos, la estatal petrolera Pemex obtiene un crédito fiscal compensatorio equivalente a la diferencia de precios, que la compañía puede acreditar contra otros impuestos tales como su propio Impuesto al Valor Agregado o el Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos, que es un impuesto sobre la producción de hidrocarburos.

Fuentes: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (varios años).

Etiqueta: MEX_te_06

Subsidio Implícito sobre el GLP (datos para 2003-)

Desde 2003, el precio nacional de GLP en México ha sido controlado por el gobierno, que lo ha fijado por debajo de su costo oportunidad (es decir, el precio internacional de referencia, más los costos de transporte y internación). La diferencia resultante entre este costo oportunidad y el precio interno prevaleciente es absorbida por la petrolera estatal Pemex en su balance.

Fuentes: Pemex, *Reporte Anual del Cuarto Trimestre* (varios años).

Etiqueta: MEX_te_07

Fuentes

Políticas o transferencias

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (varios años) *Presupuesto de Gastos Fiscales*, Gobierno de México, disponible en: www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Paginas/presupuestoGastos.aspx.

Pemex (varios años), *Reporte de resultados de Petróleos Mexicanos, Organismos Subsidiarios y Compañías Subsidiarias*, Petróleos Mexicanos, disponible en: www.ri.pemex.com/index.cfm?action=content§ionid=14&catid=12146.

Tabla 22.1. Resumen del apoyo de combustibles fósiles destinados al petróleo - México

(Millones de MXN, nominal)

Elemento de apoyo	Jurisdicción	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Apoyo al consumidor								
Impuesto específico negativo sobre productos y servicios para gasolina y diesel	Federal	42694	195504	5649	67348	169000
Crédito fiscal para diesel para transporte de pasajeros y carga	Federal	0	0	0	0	3048	0	0
Crédito fiscal para combustible para la agricultura y pesca	Federal	122	0	1137	1078	102	52	135
Crédito fiscal para diesel adquirido para maquinaria	Federal	1452	0	0	0	465	0	0
Crédito fiscal para diesel marino	Federal	223	0	0	0	86	0	0
Subsidio implícito sobre GLP	Federal	4671	5114	10311	26197	6711	24157	40000

Notas: Los gastos fiscales para cualquier país se miden según el tratamiento del impuesto de referencia, que por lo general es específico para ese país. Por consiguiente, las estimaciones en la tabla anterior no son necesariamente comparables con las estimaciones de otros países. Además, debido a la potencial interacción entre los mismos, la suma de las medidas individuales para un país en específico puede ser problemática.