

ASPECTOS RELEVANTES PARA LA DETERMINACIÓN DEL PRECIO DE LA GASOLINA EN 2016 Y 2017

DIRECCIÓN GENERAL DE FINANZAS

NOVIEMBRE 2015



Aspectos relevantes para la determinación del precio de la gasolina en 2016 y 2017

Resumen

La presente nota analiza la forma en que se determinará el precio de la gasolina durante los siguientes dos años. Se explica cómo se conformaron los precios hasta 2015, se hace un comparativo entre los componentes del precio de la gasolina en México y Estados Unidos, y se expone el funcionamiento del esquema de bandas aprobado por el Congreso de la Unión para 2016 y 2017.

La reforma energética buscó, entre otras cosas, abrir a la competencia el mercado de combustibles en el país. En el mismo sentido, el Ejecutivo Federal propuso iniciar la apertura de dicho mercado en 2016 con un sistema de bandas que permitirían que el precio fluctúe entre ciertos límites, lo cual en principio, implica una transición ordenada hacia un esquema donde los precios estarían libremente determinados por el mercado en 2018.

Los límites o bandas serán establecidos anualmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), quien además determinará mensualmente los precios máximos de los combustibles. Si el precio máximo supera la banda superior, los consumidores pagarán el precio límite superior (el techo) y el diferencial será cubierto con una cuota complementaria (subsidio) con recursos de hasta por 1% del PIB. En cambio, si el precio es menor a la banda inferior, los consumidores pagarían el precio límite inferior (el piso), lo que implicaría una recaudación adicional para el Estado.

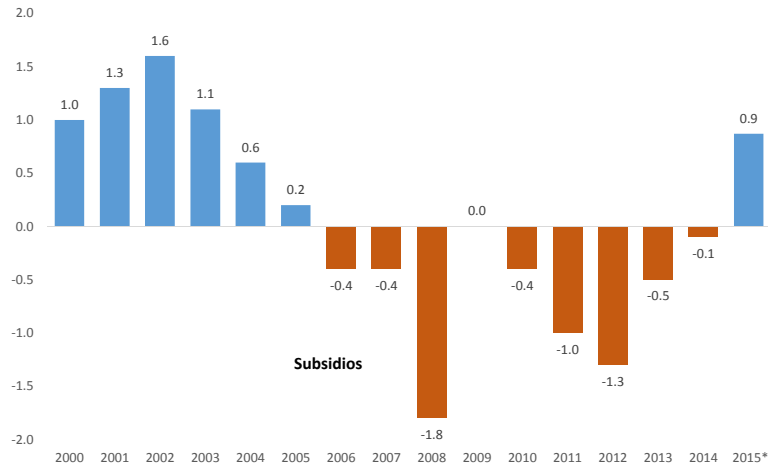
Mecanismo para la determinación del IEPS a gasolinas y diésel hasta 2015

Hasta 2015, el precio de venta al público en México tomaba en cuenta el precio de la gasolina o el diésel del productor (precio spot de la gasolina y el diésel de calidad equivalente, en la Costa del Golfo de Estados Unidos) más un ajuste por calidad, costos de transporte y manejo de combustibles.

Las discrepancias entre el precio de producción internacional y el de venta al público en México se cubrían a través del IEPS. Cuando el precio al público en México era menor al precio del productor internacional, el IEPS compensaba esa diferencia y se hacía negativo, convirtiéndose de hecho en un subsidio para los consumidores. Con excepción de 2009, en el período de 2006 a 2014 el IEPS a gasolinas fue negativo, y llegó a representar un subsidio de hasta 1.8% del PIB en 2008 (ver Gráfica 1).

En cambio, cuando el precio al público era mayor al precio del productor internacional, el IEPS era positivo y representaba recaudación para el Estado, como ha ocurrido en 2015. Esta política de precios implementada por la SHCP suavizaba el efecto que tenía la fluctuación de precios en Estados Unidos en el costo de la gasolina en México.

Gráfica 1. Recaudación de IEPS como proporción del PIB, 2000 – 2015*
(Porcentaje)



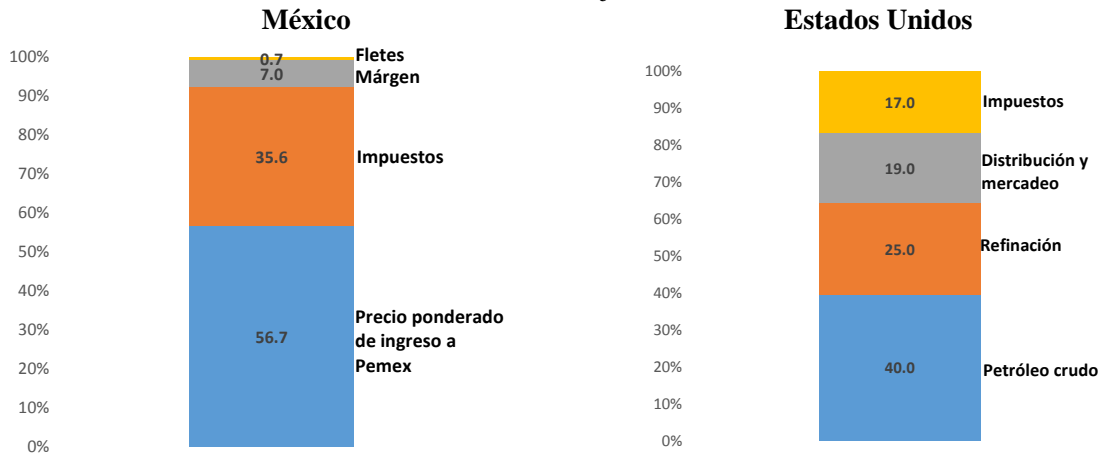
*Corresponde al acumulado enero-junio, calculado con datos de SHCP e INEGI.
Fuente: Elaborado por el Instituto Belisario Domínguez con información de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas de SHCP.

Componentes del precio en México y Estados Unidos

En agosto de 2015, la composición del precio de la gasolina Magna en México fue la siguiente: el precio ponderado de ingreso a Pemex representó el 56.7%, los impuestos (incluidos el IEPS tanto federal como a entidades federativas y el IVA) el 35.6%, el margen al comercializador el 7.0% y los fletes el 0.7%.

Por su parte, en Estados Unidos, de acuerdo con datos de la *Energy Information Administration* (EIA, por sus siglas en inglés) el petróleo crudo representaba el 40.0% del precio total, la parte de refinación del 25.0%, el mercado y distribución el 19.0% y los impuestos el restante 17.0%.

Gráfica 2. Composición del precio de la gasolina, agosto de 2015
(Porcentaje)



Fuente: Elaborado por el Instituto Belisario Domínguez con datos de SENER y EIA.

Hasta 2015, la SHCP tenía la facultad de determinar el precio de los combustibles automotrices, por lo que éstos permanecían relativamente estables y mes a mes observaban variaciones que intentaban reducir el subsidio que se daba a los consumidores cuando el IEPS era negativo (como en el período de 2006 a 2014, por ejemplo).

Con la reforma energética y la apertura del mercado, el mecanismo para la determinación del precio cambia, ahora el IEPS se convierte en un componente fijo y las demás variables también influirán en las fluctuaciones del precio.¹

Tabla 1. Estructura del precio de la gasolina Magna, agosto de 2015
(Pesos por litro)

Gasolina Pemex Magna¹	13.34
IEPS Cuota para Entidades Federativas ²	0.37
Precio ponderado de venta al público sin IEPS Cuota para Entidades Federativas³	12.97
Mermas del precio público ponderado ⁴	0.03
Precio al público sin IEPS Cuota Entidades Federativas y sin merma	12.94
Impuesto al valor agregado del precio ponderado sin IEPS Cuota para Entidades Federativas y sin merma ⁵	1.79
IEPS Cuota a Combustibles Fósiles ⁶	0.11
Flete de la TAR a estación de servicio ⁷	0.10
Margen comercial a clientes de Pemex ⁸	0.88
IEPS del precio público ponderado ⁹	1.42
Precio ponderado de ingreso a Pemex considerando producción nacional¹⁰	8.64

(1). Se refiere al ingreso por precio final de venta al público ponderado nacional, reportado por Pemex-Refinación.

(2). IEPS Cuota para Entidades Federativas aplica a partir de enero de 2014 y no causa IVA (hasta diciembre de 2013 el concepto aplicado fue Cuota Estatal).

(3). Se refiere al precio antes del IEPS Cuota para Entidades Federativas.

(4). La merma se calcula únicamente para las gasolinas, el monto se determina multiplicando el factor de 0.005 por el valor total de las enajenaciones de gasolinas a las estaciones de servicio sin considerar; el IEPS Cuota para Entidades Federativas, el IEPS Cuota a Combustibles Fósiles, el impuesto al valor agregado, fletes de la TAR a estaciones de servicio y margen comercial, dividido por el volumen total del combustible en el periodo señalado en el inciso f) del artículo 2o.-A de la Ley del IEPS.

(5). Este IVA se calcula sobre el precio público sin IEPS Cuota para Entidades Federativas y sin merma cuando aplica este concepto.

(6). Es el monto del IEPS Cuota a Combustibles Fósiles y se refiere al impuesto al carbono que inició el 1 de enero de 2014.

(7). Los fletes son un promedio del monto de los fletes utilizados para el cálculo de la tasa del IEPS, reportados para cada terminal de almacenamiento y reparto (TAR) y ponderados por el volumen de ventas en cada TAR.

(8). El margen comercial es un promedio del monto de los márgenes utilizados para el cálculo de la tasa del IEPS, reportados para cada TAR y ponderados por el volumen de ventas en cada TAR.

(9). Es el monto del IEPS reportado por Pemex-Refinación.

(10). Se refiere al ingreso reportado por Pemex-Refinación.

Fuente: Elaborado por el Instituto Belisario Domínguez con datos del Sistema de Información Energética de la SENER.

Reforma Energética y Apertura del Mercado

Uno de los objetivos de la Reforma Energética es la liberalización gradual del mercado de combustibles automotrices, por lo que a partir de 2016 se podrán otorgar permisos a terceros para el expendio de combustibles al público y podría haber estaciones de servicio distintas a las franquicias de Pemex. En 2017 se permitirá la libre importación de gasolinas y diésel y, a partir de 2018, los precios de los combustibles se determinarán bajo condiciones de mercado.

¹ En el caso de Estados Unidos es posible apreciar cómo la mayor parte de los conceptos es variable y por ende, en su mercado existen variaciones continuas en el precio los combustibles.

Figura 1. Liberalización del precio de las gasolinas y el diésel en México



Fuente: Elaborado por el Instituto Belisario Domínguez con información de la Ley de Hidrocarburos y SENER.

El precio de los combustibles en 2016 y 2017

En el paquete económico para 2016 el Ejecutivo Federal propuso que a partir de 2016 los precios inicien su proceso de liberalización, de forma que se comiencen a observar algunas características de un mercado libre, tales como fluctuaciones en los precios. Con las modificaciones a la Ley del IEPS aprobadas por el Congreso de la Unión, se estableció que la SHCP determinará un techo y un piso para acotar la magnitud de estas variaciones, se reformuló la metodología para determinar el precio de la gasolina y se incorporó un esquema de impuestos de cuota fija a los combustibles automotrices.

Con el fin de brindar mayor certeza a los consumidores sobre las condiciones que regirán durante 2016, la Cámara de Senadores modificó la propuesta original y estableció que para ese año los valores mínimo y máximo de la banda se ajusten al alza o a la baja, según la inflación esperada con base en los Criterios Generales de Política Económica 2016, es decir, del 3.0%.

De acuerdo con los Criterios Generales de Política Económica 2016, el establecimiento de un impuesto especial de cuota fija permitirá al Gobierno Federal estabilizar los ingresos de los impuestos asociados a los combustibles y evitará que el IEPS de gasolinas se torne negativo y se convierta en un subsidio.

Entre las principales modificaciones aprobadas por el Congreso a la Ley del IEPS se encuentran las siguientes:

- Iniciar la fluctuación de precios de forma consistente con el mercado internacional en 2016. No obstante, para ese año las fluctuaciones se limitarían al 3.0% correspondiente a la inflación esperada y para 2017 se establecerá una banda de fluctuaciones, de forma que se acoten los movimientos de los precios de los combustibles.

- Adoptar un esquema de impuesto de cuota fija a todos los combustibles automotrices. Sólo en el periodo de transición se mantendría un componente variable (cuotas complementarias) en caso de que el precio de referencia supere los niveles mínimos o máximos de la banda de precios. En estos casos, el impuesto se ajustaría a fin de asegurar que el precio no se ubique fuera de la banda establecida.
- Abrir el mercado a gasolinas reformuladas distintas a las existentes, que utilicen etanol u otros combustibles. El IEPS también sería aplicado a este tipo de combustibles.
- Ajustar anualmente las cuotas del IEPS a fin de que reflejen la evolución de la inflación.

La **banda anual** que establecerá la SHCP con precios máximos y mínimos para las gasolinas y el diésel, deberá considerar la evolución observada y esperada de los precios internacionales, los costos de transporte y otras modalidades de distribución, el expendio al público y el tipo de cambio; y deberá ser publicada a más tardar el 31 de diciembre de 2015 y 2016, según corresponda.

Precios máximos mensuales

De acuerdo con el artículo quinto transitorio, fracción III de la Ley del IEPS, la determinación mensual de los precios máximos al público de las gasolinas y el diésel por parte de la SHCP, se llevará a cabo con base en la siguiente fórmula:

$$\text{Precio máximo} = \text{Precio de referencia internacional} + \text{Margen} + \text{IEPS} + \text{Otros conceptos}$$

Donde:

El precio de referencia internacional² se refiere al precio promedio de la gasolina y el diésel (fuel oil), según corresponda, de calidad equivalente a la que se enajene en territorio nacional, en la Costa del Golfo de los Estados Unidos.

Margen: corresponde al monto en pesos por litro equivalente al valor del margen de comercialización, flete, merma, transporte, ajustes de calidad y costos de manejo. Este margen se actualizará mensualmente de manera proporcional conforme a la inflación esperada de acuerdo con los Criterios Generales de Política Económica.

IEPS: es el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios aplicable a los combustibles automotrices.

Las cuotas de IEPS establecidas en el artículo 2, fracción I para los combustibles automotrices son las siguientes:

- Gasolina menor a 92 octanos, 4.16 pesos por litro.
- Gasolina mayor o igual a 92 octanos, 3.52 pesos por litro.

² Corresponde al promedio de las cotizaciones disponibles convertidas a pesos con el promedio del tipo de cambio de venta del dólar de los Estados Unidos de América que publica el Banco de México en el Diario Oficial de la Federación (DOF), para el mismo periodo.

- Diésel, 4.58 pesos por litro.
- Combustibles no fósiles, 3.52 pesos por litro.

Estas cantidades se actualizarían anualmente y entrarían en vigor el 1 de enero de cada año.

Otros conceptos: se refiere a aquellos que ya se aplican a los combustibles automotrices, incluyendo el IEPS a los combustibles fósiles para entidades federativas y municipios.

Además, en el artículo 2A fracción II de la Ley del IEPS se establecen otras cuotas:

- Gasolina menor a 92 octanos, 36.68 centavos por litro.
- Gasolina mayor o igual a 92 octanos, 44.75 centavos por litro.
- Diésel, 30.44 centavos por litro.

Estas últimas cuotas también se actualizarán anualmente, entrarán en vigor a partir del 1 de enero de cada año y no computarán para el cálculo del impuesto al valor agregado.³

El esquema de bandas

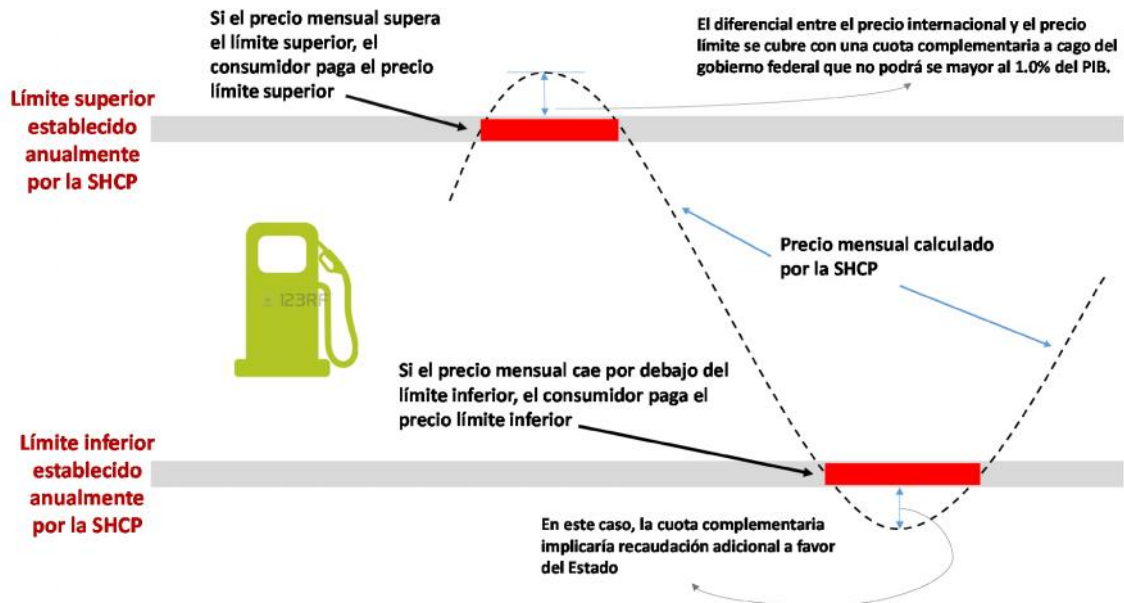
Para limitar la volatilidad de precios, durante 2016 y 2017 se establezca un esquema de bandas en niveles mínimos y máximos con las siguientes características.

- Cuando los precios de las gasolinas y el diésel calculados conforme a la fórmula sean inferiores a los valores mínimos, se aplicaría dicho valor mínimo (el piso anual).
 - En este caso las cuotas complementarias serán equivalentes al valor absoluto de la diferencia entre el precio calculado y el valor mínimo establecido para el combustible correspondiente y se sumarán a las cuotas establecidas en el artículo 2, fracción I, inciso D de la Ley del IEPS.
- Cuando los precios de las gasolinas y el diésel calculados conforme a la fórmula sean superiores a los valores máximos establecidos se aplicará como precio máximo al público dicho valor máximo (el techo anual).
 - En este caso las cuotas complementarias serán equivalentes al valor absoluto de la diferencia entre el precio calculado y el valor máximo establecido para el combustible correspondiente. No obstante, la disminución de la cuota tiene como límite que la disminución acumulada en la recaudación alcance el 1.0% del PIB.⁴
- Cuando los precios vuelvan a quedar comprendidos entre los valores máximos y mínimos establecidos, la SHCP emitirá una declaratoria que dejaría sin efectos las cuotas complementarias.

³ En 2016 las cuotas establecidas en el artículo 2o.-A, fracciones I, II y III de la Ley del IEPS, se actualizarán con el factor de actualización correspondiente al período comprendido desde el mes de diciembre de 2014 hasta diciembre de 2015. Dicha actualización deberá disminuirse con el ajuste de 1.9%, aplicado a partir del 1 de enero de 2015 y se llevará a cabo de manera proporcional en cada uno de los meses de 2016. La SHCP publicará en el Diario Oficial de la Federación el 1 de enero de 2016, las cuotas aplicables en cada uno de los meses de dicho año.

⁴ De acuerdo con la estimación del PIB para 2016 en Criterios Generales de Política Económica, equivaldrían a 192,195.5 millones de pesos.

Figura 2. Funcionamiento de los límites máximos y mínimos para el precio de la gasolina y el diésel durante 2016 y 2017



Fuente: Elaborado por el Instituto Belisario Domínguez con información del Criterios Generales de Política Económica 2016 y Ley del IEPS.

Referencias

Criterios Generales de Política Económica 2016,

http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/finanzas_publicas_criterios/cgpe_2016.pdf

EIA (2015), <http://www.eia.gov/petroleum/gasdiesel/>

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, del Código Fiscal de la Federación y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Disponible en:

http://www.diputados.gob.mx/PEF2016/models/PPEF/2016/docs/paquete/LISR_LIEPS_CFF_2016.pdf

Messmacher Miguel, La Liberación de los precios de los combustibles, Reforma, 29 de septiembre de 2015. Disponible en:

www.negociosreforma.com/aplicaciones/editoriales/editorial.aspx?id=72449

Proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, del Código Fiscal de la Federación y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2015/oct/20151019-III-2.pdf>

Sener (2015), <http://sie.energia.gob.mx/bdiController.do?action=cuadro&subAction=applyOptions>

INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

Sen. Miguel Barbosa Huerta
Presidente

Sen. Daniel Ávila Ruiz
Secretario

Sen. Roberto Albores Gleason
Secretario

Sen. Benjamín Robles Montoya
Secretario

Coordinación Ejecutiva de Investigación

Dr. Gerardo Esquivel Hernández

Dirección General de Finanzas

Mtro. Noel Pérez Benítez

Elaborado por la Dirección General de Finanzas

Dr. José Luis Clavellina Miller

Este análisis se encuentra disponible en la página de internet
del Instituto Belisario Domínguez:

<http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos.php>

Para informes sobre el presente documento, por favor comunicarse
a la Dirección General de Finanzas, al teléfono (55) 5722-4800 extensión 2097.

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA
Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc, 06020 México, D. F.
Teléfono (55) 5722-4800 extensión 2097.
Distribución gratuita. Impreso en México.



@IBDSenado



IBDSenado

www.senado.gob.mx/ibd/

