



# **La falsa idea del subsidio,** ¿ilegalidad en el aumento al precio del combustible?

---

**Mtro. Omar Contreras Borbón**



Los mexicanos conocemos con siglas lo que un subsidio significa: CONASUPO, SOLIDARIDAD, Seguro Popular, LICONSA, DICONSA, PROCAMPO, OPORTUNIDADES, PROSPERA y una larga lista de programas diseñados para entregar apoyos, estimular el consumo o la producción nacional, con los que el gobernante en turno imprime su sello a su tiempo político para ser recordado como benefactor social.

**Se subsidia un producto cuando se promueve su venta al público a un precio menor del costo de producción**, ocurrió en el pasado con en el maíz para la tortilla y ocurre actualmente con la leche LICONSA, pero ese famoso subsidio no ha ocurrido con el combustible que enajena Pemex, al menos no desde 2015.

Lo que existió hasta el 31 de diciembre de 2016 fue un estímulo fiscal que afectaba exclusivamente al Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) disminuyendo su tasa, mayormente acentuado en el caso de la frontera norte del país, a fin de homologar los precios con los de las regiones fronterizas del Sur de Estados Unidos. En ningún momento el costo de producción fue mayor al precio de venta y por tanto no pudo existir subsidio.

**Falsamente se ha mencionado que el costo del combustible durante 2016 generó un subsidio de 217 mil millones de pesos.** Lo que ocurrió es que el precio internacional promedio del combustible en México era más bajo: no puede ser de otra manera. Los mexicanos somos dueños del petróleo con el que se producen las gasolinas, además de refinar el 40 por ciento de ellas en las 6 plantas en territorio nacional y otro porcentaje en la refinería de Deer Park en Texas, donde Pemex está asociada con Shell al 50 por ciento. Siendo dueño de la materia prima con la que

**“En el caso de la gasolina los mexicanos pagamos 3 impuestos especiales y el IVA”**



#### **Mtro. Omar Contreras Borbón**

Político y Abogado fiscalista, socio del despacho TLC Soluciones Fiscales y fundador de Intellex. Estudió Política y Gestión Pública en la UAM y Derecho en la UNAM. Maestro en Derecho Fiscal. Cuenta con la especialidad en Evaluación del Impacto Legislativo. Ha sido asesor del Senado de la República, de la Cámara de Diputados, y Director y Coordinador de Asesores del Congreso del Estado. Participa como articulista en diversas revistas especializadas en materia fiscal y aduanera, y colabora semanalmente en dos programas de Radio Fórmula.

## ¿Qué pagamos con el combustible?

Antes de los famosos gasolinazos del período de Felipe Calderón como presidente de México, existía ya en la Ley del IEPS un impuesto para los combustibles. Era un impuesto que hacía las veces de regulador del precio de la gasolina y trataba de compensar los precios internacionales en favor de los mexicanos, su fórmula de cálculo era extremadamente compleja: representaba un porcentaje que se ajustaba según subiera o bajara el precio internacional del petróleo. Si el precio del petróleo estaba bajo, entonces el IEPS de gasolinas y diésel se incrementaba, el gobierno recaudaba así impuestos adicionales sin que la ciudadanía los sintiera. Esa recaudación extra llegó a sumar más del 1 por ciento de la producción nacional anual.

Cuando el costo del petróleo en el mercado internacional se cotizaba alto, entonces el IEPS de gasolinas y diésel se volvía negativo, es decir que en vez de cobrar, subsidiaba. Ese estímulo fiscal llegó a representar en algún momento anualmente casi el 0.7 por ciento de la producción nacional.

Ese impuesto tenía su base legal en el anterior artículo 2 A de la Ley del IEPS. Este IEPS se fue ajustando con el transcurso del tiempo e implicó finalmente un cálculo del costo de la Terminal de Almacenamiento y Reparto (TAR) de PEMEX que consideró también los precios de referencia en el Golfo, costos de refinación, las mermas, los costos de importación, la cotización del dólar, las comisiones a los expendedores de combustible, tipo de cambio peso-dólar, forma en la que se calculaba entonces el precio de la gasolina y en la que se tasaba por ende el impuesto especial del artículo 2 A fracción I de la Ley Especial sobre Producción y Servicios.



### Artículo 20.-A.

Las personas que enajenen gasolina o diésel en territorio nacional estarán sujetas a las tasas y cuotas siguientes:

I. La tasa aplicable en cada mes para la enajenación de gasolinas o diésel será la que resulte para cada Terminal de Almacenamiento y Reparto de Petróleos Mexicanos conforme a lo siguiente:

- a) Precio productor: ...
- b) Costo de distribución y comercialización: ...
- c) Precio neto de venta en la Terminal de Almacenamiento y Reparto: ...
- d) a f)...

**“Si el precio del petróleo estaba bajo, entonces el IEPS de gasolinas y diésel se incrementaba, el gobierno recaudaba así impuestos adicionales sin que la ciudadanía los sintiera”**





Con la famosa reforma del ex presidente Felipe Calderón que entró en vigor en 2008, en donde se creó el Impuesto Empresarial a Tasa Única, se reformó la Ley del IEPS para aplicar cuotas estatales; se creó una sobre tasa al IEPS que se fijó en una nueva fracción II del artículo 2 A, y que aplicaron cuotas a la gasolina Magna de 36 centavos, a la Premium de 43.92 centavos y al diésel de 29.88 centavos por litro.

Estos recursos de impuestos federales son 100 por ciento participables a las entidades federativas, son netamente para sufragar el gasto público de los gobiernos de los estados y se suponía que estaría vigente solamente hasta 2012, como sabemos está vigente hasta nuestros días.

A diferencia del IEPS contenido en el artículo 2 A, fracción I, éste no se computa para el cálculo del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

## Artículo 20.-

Al valor de los actos o actividades que a continuación se señalan, se aplicarán las tasas y cuotas siguientes:

I. En la enajenación o, en su caso, en la importación de los siguientes bienes:

H) Combustibles fósiles	Cuota	Unidad de medida
1 a 2 ...		
3. Gasolinas y gasavión ...	10.38	Centavos por litro
4 a 10 ...		



## Artículo 20.-A.

I. ...

II. Sin perjuicio de lo previsto en la fracción anterior, y en lo dispuesto en el artículo 20., fracción I, inciso H), se aplicarán las cuotas siguientes:

- a) Gasolina Magna 36 centavos por litro.
- b) Gasolina Premium UBA 43.92 centavos por litro.
- c) Diesel 29.88 centavos por litro...

Los recursos que se recauden en términos de esta fracción, se destinarán a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales, conforme a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal.

Un tercer impuesto IEPS fue el creado en la reforma del 2015, que creó un impuesto especial a combustibles fósiles, supuestamente con fines ecológicos, sustentado en el artículo 2, fracción I, inciso H de la Ley del IEPS que estableció una cuota de 12.59 centavos por litro para diésel y 10.38 centavos por litro para gasolinas. Este es el tercer impuesto IEPS.

La gran apuesta en 2015 al flexibilizar los precios de las gasolinas a precios internacionales, fue establecer el IEPS del artículo 2 A fracción I a cuotas fijas, **para que en vez de que se calcule como porcentaje, ahora sea una cifra fija, o cuota.**

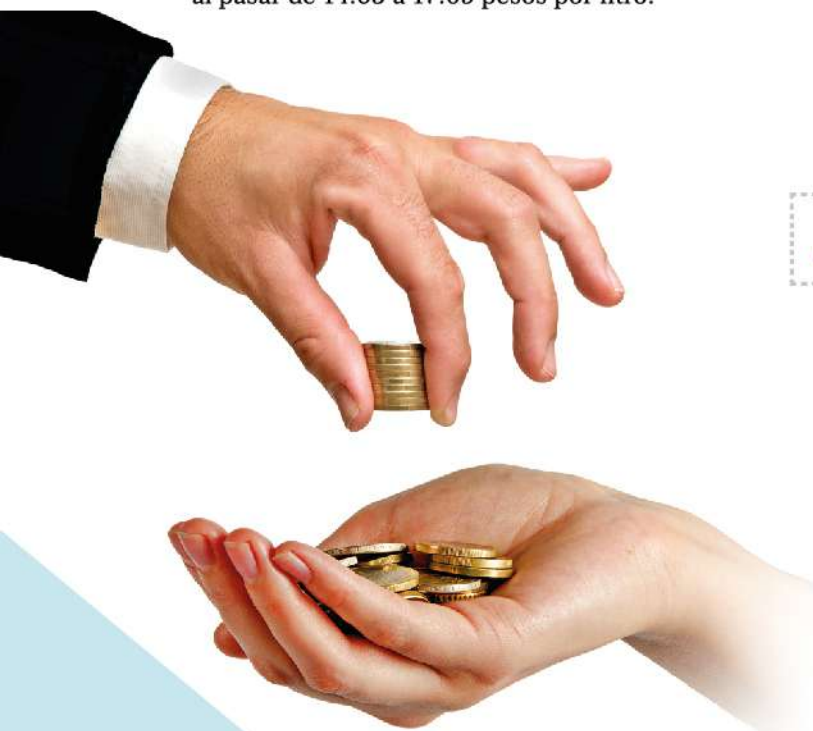
**“Un tercer impuesto IEPS fue el creado en la reforma del 2015, que creó un impuesto especial a combustibles fósiles, supuestamente con fines ecológicos”.**



Pero la base que se tomó para determinar la cuota fue la de los precios internacionales del petróleo del 2012, cuando el precio del barril del petróleo estaba en 120 dólares; así tenemos que el IEPS quedó en 4.16 pesos por litro de Magna, 3.52 pesos por litro de Premium, y 4.58 pesos por litro de diésel.

A este IEPS se le aplica adicionalmente el Impuesto al Valor Agregado, lo que viola el principio de doble tributación que establece la ilegalidad de tasar varios impuestos sobre la misma base. Como hemos visto, en el caso de la gasolina los mexicanos pagamos 3 impuestos especiales y el IVA.

Como sabemos la gasolina Magna incrementó su precio en 2017 en un 14.2 por ciento al pasar de 13.98 a 15.99 pesos por litro, la Premium en 20.1% al pasar de 14.81 a 17.70 pesos el litro; y, el Diésel en un 16.5 por ciento al pasar de 14.63 a 17.05 pesos por litro.



**“A este IEPS se le aplica adicionalmente el Impuesto al Valor Agregado, lo que viola el principio de doble tributación que establece la ilegalidad de tasar varios impuestos sobre la misma base”**



**¿Disminuyó el IEPS en 2017? ¡NO!**

Los impuestos se mantuvieron constantes en valores nominales e incrementaron el costo de producción para homologarlo a precios internacionales. Así, mientras en julio de 2016 el costo de producción representaba un 55.7 por ciento del precio del litro de Magna, el IEPS el 30.9 por ciento y el IVA el 13.4 por ciento; para 2017 el porcentaje de la producción se estima en 60.4 por ciento del precio del litro de Magna, el IEPS el 26 por ciento y el IVA el 13.6 por ciento.

Aunque el componente porcentual del costo de la gasolina sea distinto, el valor nominal de los impuestos no bajó: la Magna seguirá pagando más de 4 pesos por IEPS y casi los 2 pesos en IVA.

## La legalidad en la determinación del precio y el impuesto a los combustibles.



La decisión del Gobierno Federal de eliminar el estímulo fiscal a los combustibles y liberar sus precios es una medida netamente recaudatoria, así se estableció incluso en los Criterios Generales de Política Económica y en la Exposición de Motivos de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) del 2017, que establece que el gobierno federal tendrá una recaudación total de 284 mil 432 millones de pesos por concepto del impuesto especial, esto es 36 por ciento mayor a lo que se estimó en la LIF del 2016, lo que representa 75 mil 46 millones de pesos adicionales.

Pero esa cifra podría superarse con facilidad, así ha venido ocurriendo todos los años, por ejemplo en 2016 se esperaba una recaudación total por 209 mil 386 millones de pesos por IEPS a gasolina y diésel, y para el cierre de octubre de 2016, la recaudación ya sumaba 239 mil 999 millones de pesos.

**Algunos abogados han coincidido en que es ilegal e inconstitucional la manera en que se determinan los precios del combustible y consecuentemente sus impuestos, postulado en el que coincide por las siguientes razones:**

### Transitorios de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2017.

**Décimo Segundo.** Durante 2017 y 2018 los precios al público de las gasolinas y el diésel se determinarán de conformidad con lo siguiente:

I. La Comisión Reguladora de Energía, tomando en cuenta la opinión que emita la Comisión Federal de Competencia Económica, emitirá los acuerdos o el cronograma de flexibilización para que durante los años de 2017 y 2018 los precios al público se determinen bajo condiciones de mercado. Los acuerdos o el cronograma se establecerán por regiones del país. La Comisión Reguladora de Energía podrá modificar dichos acuerdos o cronograma, con base en la evolución de las condiciones de mercado y el desarrollo de la infraestructura de suministro en el país, entre otros factores. La Comisión Reguladora de Energía deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación los acuerdos o el cronograma actualizados. Las modificaciones únicamente podrán llevarse a cabo para adelantar el momento a partir del cual los precios al público se determinarán bajo condiciones de mercado.

II. a III. ...

» **Viola el principio de doble tributación**, que establece que ninguna base podrá estar doblemente gravada, en el caso de las gasolinas pagamos tres IEPS e IVA sobre dos de ellos.

» **Viola el principio de legalidad pues se desconoce uno de los elementos del tributo:** el Sujeto; de la lectura del Artículo 2 A de la Ley del IEPS, lo mismo puede interpretarse que es Pemex o los distribuidores, pero en los hechos somos los ciudadanos quienes cargamos con el costo de este impuesto.

» **Viola el principio de certeza tributaria**, pues desconocemos cuánto nos cuesta, cuál es la base y la manera en que calcula el producto y por ende sus impuestos. Tampoco tenemos certeza cuanto nos costará mañana, mucho menos en marzo cuando pronostican ya otro gasolinazo.

» **Viola el principio de legalidad.** Quien establece los precios máximos de gasolina es la Comisión Reguladora de Energía con la opinión de la Comisión Federal de Competencia Económica, facultad que se estableció en el artículo Décimo Segundo Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para 2017; esa facultad es exclusiva del Congreso de la Unión según el artículo 73 fracción XXIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por lo tanto es violatorio del principio de legalidad tributaria y a todas luces una medida inconstitucional.

**“Es ilegal e inconstitucional la manera en que se determinan los precios del combustible y consecuentemente sus impuestos”**





## ¿Qué resta por hacer?

La Reforma Energética representaba la oportunidad de mayores condiciones de competencia, los consumidores podríamos decidir qué combustible adquirir en función de calidad y precio. Si los privados, extranjeros o nacionales, desean competir por el mercado de Pemex que lo hagan en condiciones favorables para los ciudadanos. Lo ilógico es que el Gobierno Federal promueva un incremento de precios de combustibles antes de la apertura del mercado a competidores internacionales, haciendo más atractivo el negocio a capitales externos y garantizando el retorno de la inversión en menor tiempo: ganan los capitales privados en detrimento de la economía de las familias.

Ante esta decisión, es claro que el Gobierno Federal le apuesta al olvido, al cese de las marchas y manifestaciones sociales por el simple

transcurso del tiempo. En Baja California la experiencia de las manifestaciones que terminaron por abrogar la Ley que privatizaba el servicio de agua nos dejó una gran lección:

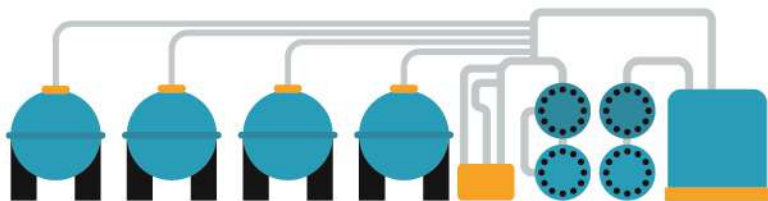
### **el poder del ciudadano.**

En el caso de la gasolina solicitar decretar la inconstitucionalidad de la flexibilización de los combustibles es correcto, el Amparo es un medio de defensa al que todos tenemos derecho; pero es un camino largo, pesado y del cual ya vivimos una experiencia con la homologación del IVA. Podemos tomar esa opción, pero como ciudadanos tendríamos pocas posibilidades de materializarla: caminar por la ciudad con una suspensión provisional bajo el brazo para no pagar el IEPS o el IVA en las gasolineras y que se respete una decisión judicial de esta naturaleza, parece prácticamente imposible.



Sin embargo, hay otra opción, hay un **Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2016** por el cual se dan a conocer los montos de los estímulos fiscales aplicables a la enajenación de gasolinas en la región fronteriza con los Estados Unidos de América. Es el Acuerdo 101/2016, ahí se establece que las 7 regiones fronterizas pagan precios máximos de combustible de acuerdo a la Zona.





ACUERDO

**Artículo Primero.-** Se dan a conocer los montos de los estímulos a que se refiere el Artículo segundo del Derecho por el que se establecen estímulos fiscales en materia del impuesto especial sobre producción y servicios aplicables a los combustibles que se indican, así como los precios máximos al público cuando se opte por aplicar dicho estímulo, correspondientes al periodo comprendido del 1 al 10 de Enero de 2017.

I) Monto del estímulo:	Zona I	Zona II	Zona III	Zona IV	Zona V	Zona VI	Zona VII
a) Gasolinas menor a 92 octanos:	\$0.000	\$0.576	\$3.356	\$3.158	\$3.268	\$2.773	\$2.912
b) Gasolinas mayor o igual a 92 octanos:	\$0.000	\$0.601	\$2.598	\$2.189	\$2.579	\$1.770	\$1.583
I) Precios máximos al público:							
a) Gasolinas menor a 92 octanos:	\$16.04	\$15.59	\$12.81	\$13.07	\$12.44	\$13.26	\$12.89
b) Gasolinas mayor o igual a 92 octanos:	\$17.81	\$17.35	\$15.35	\$15.96	\$15.35	\$16.03	\$15.88

En la **Zona V que corresponde a los municipios fronterizos de Chihuahua**, la gasolina se expende en **12.44 pesos Magna y 15.35 pesos Premium**. En la **Zona I que corresponde a Tijuana, Tecate y Rosarito**, la Magna se estableció en **16.04 y la Premium en 17.81**.

Mientras el estímulo fiscal en **Ciudad Juárez es de 3.27 para Magna y 2.58 para Premium**, en **Tijuana es de Cero pesos con Cero centavos**. Esta situación es injusta y demanda la atención de las autoridades gubernamentales, legisladores federales y locales y sobre todo levantar la voz como ciudadanos. Llevar a cabo todo un proceso contencioso que declare inconstitucional una norma o someterla a un proceso legislativo para reformarla debe darse, pero lo inmediato ahora es decretar el estímulo fiscal para esta región de la frontera.

No bajar la guardia debe ser nuestra premisa ante cada acto del Gobierno que vulnere la integridad de nuestras familias. El país nos pertenece mientras: seamos capaces de pelear por lo que creemos y nos opongamos con firmeza a decisiones injustas que ahondan nuestra dependencia y someten la voluntad soberana del pueblo.

