

LA SOBRESTIMACIÓN DE LOS SUBSIDIOS A LAS GASOLINAS Y EL DIESEL*

Roberto Gutiérrez Rodríguez**

Resumen

Se revisa la pertinencia del cálculo sobre el subsidio al precio de las gasolinas y el diesel reportado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) de México para el periodo 2007-2012, así como los primeros meses de 2013, a partir de lo que establece la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) acordada por el Congreso de la Unión a fines de 2011 para cubrir el periodo 2012-2014. Al respecto se observa, por una parte, que podría existir una sobreestimación de dicho subsidio de más de 100%, involucrando también la cantidad de carburantes importados por Petróleos Mexicanos (Pemex) y, por otra, que los precios de dichos productos se habrían igualado a su referente internacional, la costa Golfo de Estados Unidos, en diciembre de 2012. Esto se traduciría en la retención injustificada, a partir de enero de 2012, de impuestos especiales por parte del gobierno federal superiores a lo que marca la ley, con implicaciones severas en materia de asignación de recursos.

Palabras clave: subsidio; IEPS negativo; Pemex; gasolinas; diesel; finanzas públicas.

Abstract

It is reviewed the accuracy of the subsidy on gasoline and diesel prices reported by the Ministry of Finance and Public Credit (SHCP) of Mexico for the period 2007-2012 as well as the first months of 2013, on the basis of the Law of Special Tax on Production and Services (IEPS) agreed upon by the Congress in late 2011 to cover the period 2012-2014. In this respect, an overestimation of the subsidy for more than 100% seems to be detected. The calculation also shows that local prices equated by December 2012 their international benchmark, the U.S. Gulf Coast

* El artículo fue recibido el 12 de abril y aceptado el 4 de julio de 2013.

** Profesor-investigador del Departamento de Economía de la UAM Iztapalapa. El autor agradece las observaciones de tres dictaminadores anónimos, que sin duda contribuyeron a la claridad del documento. Cualquier error remanente es responsabilidad exclusiva de éste.

gasoline and diesel prices, and that the amount of fuels imported by Petroleos Mexicanos (Pemex) reached in some months unaccepted levels. This would have led federal government to charge a more than law-approved special tax, from January 2012 on, with serious resource allocation implications.

Keywords: subsidies; negative special rights; Pemex; gasolines; diesel; public finances.

Clasificación JEL: H20; H40; Q40.

1. Introducción

Con base en resultados ofrecidos separadamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) sobre ingresos del sector público, gravámenes a la industria petrolera y subsidios al consumo de gasolina y diesel, y por Pemex sobre producción, consumo, exportaciones e importaciones de petróleo crudo y productos petrolíferos, se lleva a cabo un análisis de congruencia para corroborar el monto acumulado de IEPS negativo, o subsidio, aplicado a gasolinas y diesel, así como ingresos tributarios y otras variables, hasta enero o abril de 2013, dependiendo de la información. La hipótesis no es sólo que los subsidios por concepto de ventas internas de gasolinas y diesel, así como el monto de las importaciones de dichos productos, podrían haber sido sobreestimados por la SHCP a partir de 2007, sino que algunos ingresos por ventas de hidrocarburos se habrían subestimado. Debido a estos manejos subyacería un monto importante de recursos provenientes de la industria petrolera acumulados a partir de 2007 cuyo destino no es claro, y los precios de los carburantes se estarían sometiendo, a partir de fechas recientes, a deslizamientos superiores a los establecidos en la Ley del IEPS. El conjunto de problemas, que se intensificó a partir de la reforma energética de noviembre de 2008, implica un daño al poder adquisitivo de los consumidores, presiones injustificadas a la inflación y una mala asignación de recursos federales.

El análisis se lleva a cabo en once secciones. En la segunda se analiza el concepto de IEPS negativo. En la tercera se revisa el cálculo oficial del subsidio. En la cuarta se “reflecta” el precio de la gasolina con base 2007=100 a fin de determinar su evolución hasta 2012. En la quinta se reelabora el cálculo oficial. En la sexta se analiza el parque vehicular del país. En la séptima se observan los resultados presentados por la SHCP sobre el avance presupuestal del sector

público a enero de 2013 y se confrontan con las cifras sobre la evolución de la industria petrolera correspondientes al mismo mes de Pemex. En la octava se reconoce la posibilidad de que a partir del informe de enero de 2013 se haya iniciado un periodo de mayor precisión respecto a la contabilidad del subsidio a las gasolinas y el diesel, en virtud de que las cifras reportadas son mucho más moderadas a las que el mismo documento había venido presentando, mes tras mes, durante el sexenio anterior. En la novena se analiza la dicotomía ventas internas de crudo para procesamiento—ventas externas de crudo, habida cuenta de que las reservas probadas de hidrocarburos tienen una vida útil de sólo 8.7 años. En la décima se explora una posibilidad de “aterrizaje” del subsidio a los carburantes, en caso de que se reconozca que los precios internos de la gasolina y el diesel ya igualaron e incluso superaron a los de la costa Golfo de Estados Unidos de América (EUA). En la once se explica la importancia de que Pemex cumpla con su cuota de eficiencia a fin de garantizar que el costo medio por unidad de hidrocarburos extraídos y procesados disminuya y con ello se castigue menos al consumidor final. Por último, se presentan las conclusiones.

2. El concepto de IEPS negativo

La dupla gasolinas-diesel es responsable de 80% de las importaciones de productos petrolíferos del país, las cuales efectúa Pemex en función de la legislación vigente. El Sistema de Administración Tributaria (SAT) y la SHCP denominan a la diferencia entre el precio local y el internacional de dichos productos IEPS negativo. Contablemente, se trata de la diferencia entre el precio del productor, en función de un costo de referencia en el mercado internacional (costa Golfo de EUA), y el precio administrado por la SHCP para el mercado doméstico. Al respecto, y argumentando que la gasolina en México tiene uno de los precios más bajos del mundo, el Ejecutivo propuso y el Congreso autorizó a Pemex para que, a partir de 2008, aplicara incrementos escalonados (mensuales) a los precios de la gasolina y el diesel que se expenden en las estaciones de servicio del país.

La SHCP reforzó su decisión con el argumento de que quienes utilizan vehículos automotores ostentan los mayores niveles de ingreso del país, e incluso ha agregado que el consumo *per capita* de carburantes del país es ostensiblemente alto con relación a los estándares internacionales. Empero, no hizo distinción entre vehículos de trabajo, transporte y recreación, ni de bajo y alto cilindraje. La razón estadística es que partió del dato sobre participación del gasto en carburantes dentro del gasto total ejercido por las familias a partir de información

proporcionada por la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), sin considerar los gastos en transportes, cuyos precios se rigen también por los de la gasolina y el diesel. Es decir, no tomó en cuenta el efecto de los carburantes en el incremento del costo de la vida de dichas familias. Las consecuencias de esta omisión se analizan más adelante.

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 ha aplicado como dicta la ley, misma que el Congreso de la Unión amplió en 2011 para seguir vigente entre 2012 y 2014. Aún con ello, la SHCP calcula que el gobierno federal otorgó subsidios a tales productos durante el sexenio de Felipe Calderón por casi 752.9 miles de millones de pesos. En términos del PIB acumulado sexenal, la cifra representa 1.1%, concentrándose el mayor impacto en la segunda parte del sexenio. De ser correctos estos cálculos, implicarían que el incremento a los precios en vez de ayudar a corregir el problema lo empeoró.

3. Revisión del cálculo oficial

Se observan dos puntos oscuros alrededor de los cálculos anteriores. El primero es la generalización de que “las familias que cuentan con vehículos propios ostentan los mayores niveles de ingreso del país, por lo que el subsidio a las gasolinas es regresivo y debe eliminarse”. Hay que observar por una parte que, en general, el peso de los energéticos en el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) es de 16% y, por otra, que el precios de los carburantes ha aumentado de manera más acelerada a partir de 2009 que el de casi todos los rubros que conforman el INPC (Banxico, 2013a). Lo anterior provoca que la incidencia de los energéticos en la inflación haya sido en promedio de 25% durante los últimos años. Así, casi uno de los cuatro puntos porcentuales que en promedio aumentó el INPC entre 2009 y 2012 se explica por los incrementos en gasolinas, diesel y otros energéticos. Además del efecto que esto significa para quienes ostentan los menores niveles de ingreso y que aun sin poseer auto propio son importantes consumidores directos o indirectos de energía, hay que agregar que, por sí misma, la inflación genera regresividad en la distribución del ingreso.

El segundo punto tiene que ver con la posición de los precios de las gasolinas y el diesel de México respecto al resto de países. Una revisión a la lista de precios promedio de dichos carburantes en cerca de 150 países para los que las agencias especializadas proporcionan información periódica muestra que a estos se les

puede agrupar en tres estratos: i) autosuficientes o exportadores netos de petróleo crudo, ii) productores de petróleo crudo no autosuficientes, y iii) altamente dependientes.

Dentro del rubro de dependientes absolutos de crudo destacan muchas economías industrializadas. Una muestra representativa de 37 países agrupados en cada uno de los estratos citados, tomando como referencia los precios promedio de la gasolina sin plomo (no se dispuso de la Regular, que hubiera sido la más relevante para comparar con México) y el diesel, aparece en el cuadro 1, del que se destacan tres puntos para el caso mexicano:

Cuadro 1

**Precios promedio al menudeo de gasolina sin plomo y diesel en muestra 37 países.
Dls/litro, junio 2013**

País	Gasolina	Diesel	País	Gasolina	Diesel
Autosuficientes y Exp. netos de crudo			Productores no Autosufic. de crudo		
Venezuela	0.03	0.01	Egipto	0.60	0.47
Irán	0.12	0.03	EUA	0.96	0.99
A. Saudita	0.20	0.08	Vietnam	1.18	1.03
Kuwait	0.29	0.27	Argentina	1.20	1.32
Yemen	0.44	0.29	India	1.29	1.01
Brunei	0.49	0.31	China	1.38	1.30
Bolivia	0.52	0.52	Australia	1.48	1.52
Ecuador	0.67	0.35	Promedio	1.56	1.09
Angola	0.81	0.53	Altamente dependts.		
México	0.92	0.91	Guatemala	1.11	0.95
Irak	0.97	0.71	Japón	1.56	1.34
Rusia	0.97	1.00	Chile	1.65	1.21
Indonesia	0.97	1.11	Uruguay	1.86	1.80
Canadá	1.32	1.24	España	1.89	1.76
Nigeria	1.34	0.96	Israel	2.20	2.34
Brasil	1.48	1.21	Italia	2.33	2.17
Perú	1.77	1.37	Francia	2.22	1.94
Colombia	1.77	1.18	Grecia	2.24	1.82
Noruega	2.61	2.44	Holanda	2.38	1.93
Promedio	0.93	0.76	Turquía	2.69	2.36
			Promedio	2.01	1.78

Fuentes: My Travel Cost (2013), USEIA (2013), Pemex (2013) y Banxico (2013b).

1. El precio por litro al menudeo de la gasolina Premium y el diesel durante junio de 2013 (0.92 y 0.91 centavos de dólar, respectivamente) se ubicó por arriba del promedio del grupo de países autosuficientes y exportadores netos de crudo (0.93 y 0.76 centavos de dólar, en el mismo orden) aunque hay dos naciones que sesgan la muestra por sus valores extremos a la baja (Venezuela) y al alza (Noruega).
2. El precio al que vendió en dicho mes su diesel fue prácticamente igual al de la gasolina Premium (y más alto al de la gasolina Magna, fuera de cuadro), lo que no se observa en muchos países del mundo, pues la norma es que el diesel sea sustancialmente más barato que la gasolina. Esto evidencia la influencia de EUA, cuyos precios en la costa Golfo tienen la misma composición y niveles similares (0.96 centavos de dólar por litro la gasolina sin plomo y 0.99 centavos por dólar el diesel).
3. Si los cálculos se efectuaran a paridad del poder adquisitivo, se magnificaría en aproximadamente 35% el precio de las gasolinas y el diesel mexicanos. Es decir que el precio pagado en junio de 2013 por cada litro de gasolina Magna no habría sido de 0.89 centavos de dólar, sino de 1.20 dólares; el de la Premium no se habría ubicado en 0.92 centavos de dólar, sino en 1.24 dólares, y el del diesel no habría llegado a 0.91 centavos, sino a 1.23 dólares.

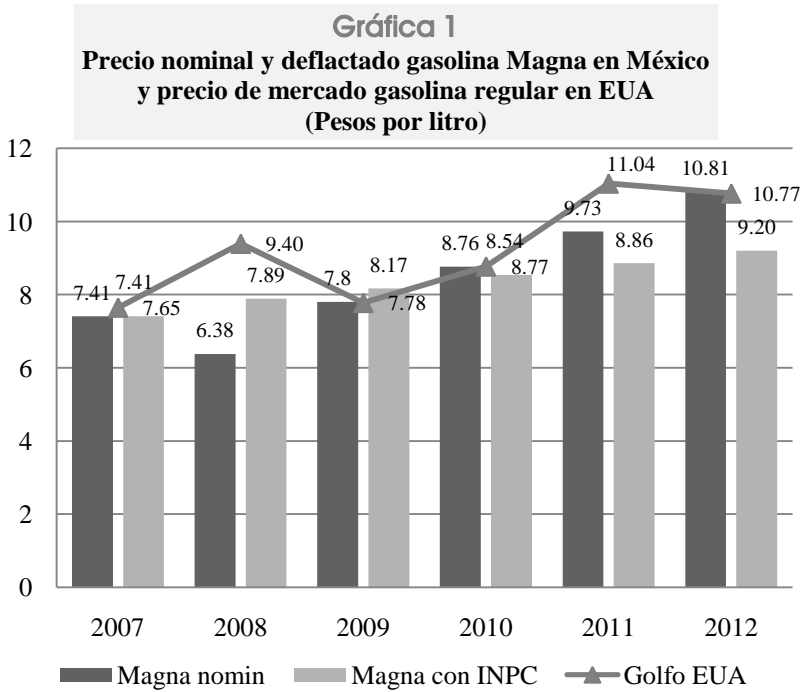
Complementariamente, se observa que el consumo de petróleo *per capita* del país tampoco se sale de los parámetros que corresponden a su nivel de desarrollo: 18.34 barriles por día por cada mil habitantes. La cifra es inferior al promedio mundial (31.1 barriles) y a la de muchos países desarrollados y en desarrollo, por ejemplo: Arabia Saudita (77.52), EUA (63.21), Corea del Sur (42.88), España (38.83), Japón (38.13), Alemania (30.42), Italia (29.10), Venezuela (26.82) y Chile (21.59) (Charts Bin, 2013).

Al final de este trabajo se presenta, como apéndice 1, un cuadro en que se detallan los precios de la gasolina sin plomo y el diesel de una larga lista de países, a la que se agregan columnas sobre PIB *per capita* (PIBPC), PIBPC a paridad del poder adquisitivo (PPA), Índice de Desarrollo Humano (IDH) y niveles de competitividad. Como ejercicio estadístico, se obtuvo el coeficiente de correlación del precio de la gasolina respecto al PIBPC, el PIBPC a PPA, el IDH y la competitividad de la economía. En todos los casos, los índices arrojaron valores positivos: 0.4744, 0.4236, 0.4952, y 0.4341. Asimismo, al poner las parejas de valores en gráficos de dispersión se apreció que la posición de México se ubicaba en o alrededor de la línea de tendencia, lo que indica que el precio de la gasolina es

congruente con el PIBPC normal y a PPA, el IDH y la competitividad del país. En otros términos, el eventual sostenimiento del deslizamiento de los precios de la gasolina y el diesel no sólo sacaría a México de los rangos internacionales de acuerdo a su PIB e IDH, sino que le restaría competitividad al aumentar desproporcionadamente sus costos de producción (véanse gráficas del apéndice 2). Esto no sólo ahuyentaría a la inversión extranjera directa (IED), la cual ha sido excesivamente baja en los últimos trimestres, sino que haría que el capital mexicano se continuara yendo al extranjero, como muchos industriales del norte del país reportan estar haciendo debido a los menores precios y disponibilidad de gas y electricidad en el sur de EUA. Si se tiene en cuenta que 2012 fue el primer año en que la IED de mexicanos en el exterior (25, 596 millones de dólares) superó a la IED en México (12,659 millones de dólares), no obstante que en esto influyeron una conjunción de circunstancias (Banxico, 2013c), habría que aceptar que la energía está empezando a convertirse en un factor.

4. Precio de mercado vs. precio deflactado

Al comparar la evolución de los precios de la gasolina Magna de México respecto al INPC es posible observar que, si sólo se hubiera aplicado dicho índice para “inflar” los precios a partir de 2008, cuando se iniciaron los incrementos escalonados del aún llamado precio administrado, estos deberían haber sido menores (ver gráfica 1). No fue así porque el precio local buscaba igualarse al de la Costa Golfo de EUA, y esto tomaría varios años. La meta se alcanzó en diciembre de 2012, ya que el diferencial de precios entre ambas regiones bajó de 47.3% en 2008 a cero al cierre de 2012 (10.85 pesos por litro ambas).



Metodología: para precios deflactados, se cambia la base del INPC de 2003 a 2007; para precios en la costa Golfo de EUA, que aparecen en dólares por galón, se efectúa conversión a partir del tipo de cambio correspondiente a estas transacciones considerando un galón = 3.78 litros.

Fuentes: INEGI (2012a); Banxico (2012a y 2012b), y USEIA (2013).

Muchos cálculos que pugnaban por la reducción del subsidio, como los de Scott (2010, 2011 y 2013) y CONEVAL (2011) partieron de la estructura de consumo de las ENIGH de 2008 y 2010, con precios de las gasolinas y el diesel también rezagados, por lo que obtuvieron diferenciales de precios considerables entre los carburantes de México y la Costa Golfo de EUA. Un documento posterior de CONEVAL (2012) se limita a expresar que los subsidios a los energéticos son regresivos, en virtud de que se aplican mayoritariamente a las familias ubicadas en los deciles de más altos ingresos, que son las que más consumen dichos productos. La debilidad del cálculo es que no diferencia entre gasolinas, diesel, gas natural y otros energéticos. Asimismo, y sólo para comprender el sesgo del trabajo, éste otorga una alta capacidad redistributiva al seguro popular, no obstante el cuestionamiento de que ha sido objeto su calidad y, por el contrario, afirma que el gasto en pensiones es altamente regresivo. A este respecto no toma en cuenta la tasa de reemplazo, que es un criterio de justicia elemental: el monto de la pensión

no se basa en quien más recursos necesita, sino en quien más aportó en lo individual al fondo durante su vida laboral y, sobre todo, en quien recibía niveles salariales más altos al momento de pensionarse. No reconocer esto es estar de acuerdo con que la tasa de reemplazo de los pensionados de México siga siendo la más baja de los países de la OCDE, apenas 32% (OCDE, 2013).

Este mismo documento, publicado apenas en mayo de 2013, estima un alto nivel de subsidio otorgado a los consumidores de gasolinas mexicanas a partir de 2006, el cual se magnifica en 2008 (1.79% del PIB), 2011 (1% del PIB) y 2012 (1.31% del PIB). Empero, llega a tales cifras comparando la Premium mexicana, que apenas representa 14% del consumo nacional de gasolinas, con la Premium Reformulada de todo EUA, y no la Magna de México con la Regular en la costa Golfo de EUA (OCDE, 2013: 28). De esta manera, omite efectuar sus cálculos lo más cercano posible a lo que establece la Ley del IEPS.

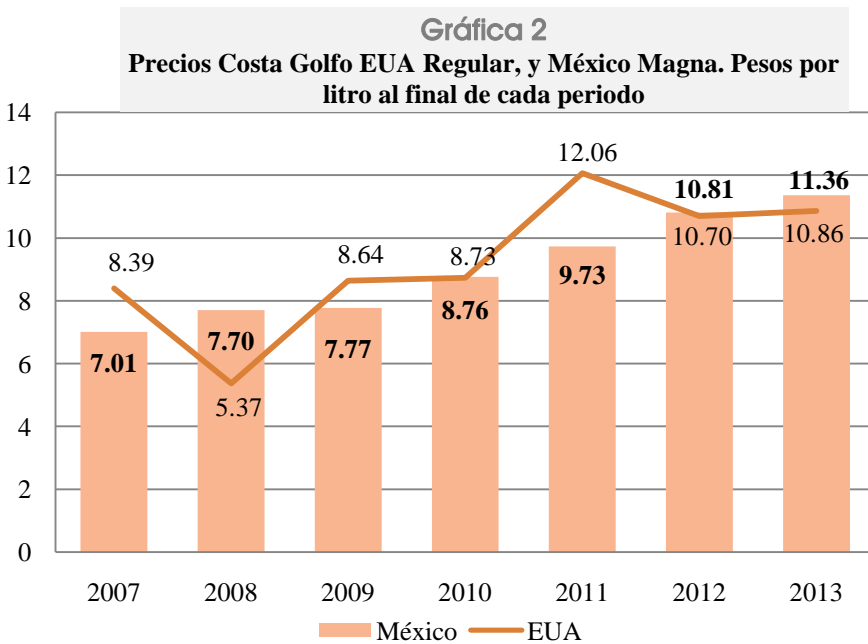
5. Reelaborando los cálculos de la SHCP

Una vez conocidos los precios de la gasolina en México y en la costa Golfo de EUA hasta mayo de 2013, es posible afirmar que el diferencial de la Magna mexicana y la Regular estadounidense no sólo se eliminó, sino que se revirtió: la gráfica 2 muestra la manera en que se han comportado los precios de mercado de la Magna, gasolina que representa 86% del consumo nacional de gasolinas, respecto a la regular de EUA al cierre de los años 2007-2012 y del quinto mes de 2013. Como se muestra ahí, únicamente en tres cierres de año los precios en la costa Golfo superaron de manera evidente a los de México: 2007, 2009 y 2011. Además, la gráfica evidencia que a partir del cierre de 2012 los precios en la costa Golfo de EUA se han estabilizado, mientras los de México han seguido subiendo. De ahí que al cierre de mayo de 2013 el precio de la Magna haya superado al de la Regular en 50 centavos de peso por litro.

La gráfica también evidencia que a partir del cierre de 2012 los precios en la costa Golfo de EUA se han estabilizado, mientras los de México han seguido subiendo (escalonamiento mensual de 11 centavos de peso por litro). De ahí que al cierre de mayo de 2013 el precio de la Magna haya superado al de la Regular en 50 centavos de peso por litro. Dado que no se esperan incrementos durante la segunda parte de 2013 en los precios del crudo ni de los márgenes de refinación en el mercado internacional, es previsible que, aun suponiendo una depreciación del peso frente al dólar de 8% (de 12.50 a 13.50 pesos entre fines de mayo y fines de

diciembre de 2013) aumente el diferencial entre ambas gasolinas a 65 centavos por litro al final del año.

Frente a este hecho, la SHCP debería reconocer que el IEPS sobre gasolinas y diesel ya se encuentra en la franja de positivo, y sugerir al Congreso una nueva modificación a la ley de dicho impuesto, a fin en primer lugar de interrumpir los incrementos mensuales al precio de los carburantes y en segundo de cambiar la fórmula de fijación oficial de los precios por una de variación al alza y a la baja, de acuerdo a las oscilaciones del mercado y del tipo de cambio.



Fuentes: a partir de Pemex (2008 y 2013) para precios de la Magna; USEIA (2013) para precios de la Regular, y Banxico (2013) para tipo de cambio para solventar obligaciones en dólares de EUA. El factor de conversión litro/galón es de 3.78.

Las imprecisiones de cálculo por parte del gobierno mexicano se observan para todo el sexenio 2007-2012. El punto de partida para corroborarlo es aplicar las diferencias de cálculo de la SHCP y este autor a los poco más de 1.1 millones de barriles diarios de gasolinas y diesel consumidos en el país a partir de 2008 ¹⁹. Debe

¹⁹ El cálculo se elabora a partir de la fórmula de consumo nacional aparente, utilizada en el sistema de cuentas nacionales $CNA=QG+QD+MG+MD-XG-XD$, donde CNA=consumo nacional aparente, QG=producción de gasolinas, QD=producción de diesel, MG=importaciones de gasolinas, MD=importaciones de diesel, XG=exportaciones de gasolinas, y XD=exportaciones de diesel. En adición, hay que recordar que la gasolina Magna representa casi 70% de la factura total de gasolina y diesel importados por el país.

notarse que con este método no debería quedar excluida la gasolina maquilada en el exterior (hasta 135 mil barriles diarios en la refinería de Deer Park, Texas, que Pemex posee al 50%, junto con Shell Oil Co.). En estricto sentido, dicha gasolina no forma parte de las importaciones, y si así la clasifica Pemex, debería crear un nuevo rubro, “autoimportaciones”.

Para fines de cálculo, al consumo nacional aparente se le multiplica por el diferencial de precios observado entre las gasolinas Magna y Regular, previa conversión de dólares a pesos a la paridad representativa de transacciones en dólares de EUA del Banco de México (Banxico) en el caso de la segunda. Se llega así a los valores presentados en la columna tres del cuadro 2.

Cuadro 2

Subsidios a las gasolinas y el diesel. Artículo 2-A, Fracc. I, Ley IEPS (Miles de pesos)

Año	SHCP/Legislat.	El autor	Diferencia
2007	48,324,000.00	14,901,092.98	33,422,907.02
2008	223,716,000.00	197,503,701.20	26,212,298.79
2009	15,140,000.00	-1,266,544.29	16,406,544.29
2010	76,963,000.00	985,465.16	75,977,534.84
2011	165,977,000.00	86,830,202.16	79,146,797.84
2012	222,751,000.00	54,372,145.59	168,378,854.41
Total	752,871,000.00	353,326,062.80	399,544,937.20

Valor negativo indica que precio nacional > internacional.

Fuentes: con base en información de SHCP (2013d), Pemex (2013), USEIA (2013), y Banxico (2013a).

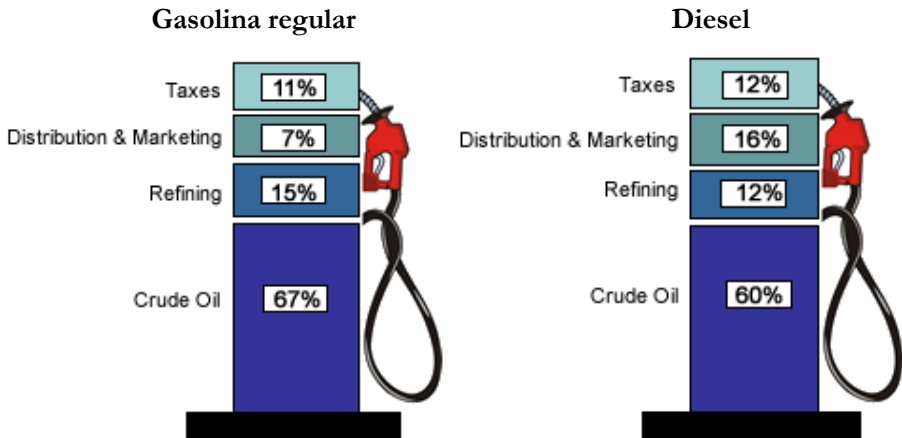
El subsidio total calculado oficialmente para el sexenio asciende a 752.9 miles de millones de pesos, lo que conduce a un promedio anual de 125.5 miles de millones, 1.1% del PIB de ese lapso. Los cálculos del presente estudio muestran que, en promedio, dichas cifras deberían ser de menos de la mitad (353.3 miles de millones de pesos totales; 58.9 miles de millones de pesos promedio anual, lo que equivale a 0.5% del PIB anual). Es de resaltar que, con métodos de cálculo similares pero mensuales y producto por producto, un análisis concienzudo del área de estudios de la Cámara de Diputados (2012) estima el subsidio acumulado en una cifra prácticamente igual: 354.7 miles de millones de pesos. La diferencia sexenal de los cálculos de SHCP y este autor, mostrada en la última columna del cuadro 2, es de

399.5 miles de millones de pesos, equivalentes a 66.6 miles de millones promedio anual, 0.5% del PIB.

Un hecho adicional asociado al anterior, aunque quizás más sorprendente, es que cuando la SHCP presupuestó el subsidio para 2012, a fines del año previo, lo ubicó en 26,181 millones de pesos (SHCP, 2012). Empero, al cierre del ejercicio lo reportó en 222.7 miles de millones (SHCP, 2013a). Esto quiere decir que cada peso de subsidios presupuestados para el consumo al menudeo de gasolinas y diesel se transformó en 8.5 pesos. ¿Bajo qué condiciones se puede sustentar una desviación presupuestal de tales dimensiones cuando las variables resultaron tan favorables para el país durante el ejercicio, sobre todo en términos de sostenimiento del tipo de cambio y reducción del precio de las gasolinas y diesel importados?

Paralelamente, los precios de la gasolina y el diesel estadounidenses que toma como referencia la Ley del IEPS incluyen impuestos, distribución y mercadeo, dado que se trata de ventas al menudeo y, si éstos no los carga EUA en sus exportaciones a México por tratarse de ventas externas, deberían descontarse al precio de referencia (el consumidor mexicano paga su propio IEPS e Impuesto al Valor Agregado, IVA).

Gráfica 3

Composición del precio al menudeo de la gasolina y el diesel en EUA
Febrero de 2013

Fuente: USEIA (2013).

En este marco, tal vez los organismos del sector energético y el Congreso de la Unión, que aprueba los *Criterios Generales de Política Económica*, la *Ley de Ingresos*, el *Presupuesto de Egresos* y diversos documento de planeación y presupuestación de Pemex, quisieran informar al público los componentes del precio de los petrolíferos importados, como se hace en EUA con los que ese país produce (gráfica 3) a fin de transparentar el subsidio. Para el caso de EUA debe notarse que la participación de los costos de refinación en el precio total de las gasolinas es de 15% y en el del diesel de 12%. Aparentemente, Pemex tiene dificultades para igualar estos costos y por eso refina 12% de los petrolíferos que se consumen en el mercado interno en la refinería de Deer Park, Texas, y llegó a considerar en el sexenio pasado la compra de una refinería a Valero Energy Corporation en la misma región, a un precio cercano a 2,500 millones de dólares, casi una cuarta parte de lo que costaría la edificación de la refinería Bicentenario. Si lo hiciera, el crudo procesado ahí debería considerarse como producción mexicana de refinados y no como importaciones.

6. El parque vehicular

El subsidio sobrestimado puede constituirse en una forma de desviación de recursos a partir del uso privilegiado de la información, inculpándose injustamente a quienes poseen vehículos de motor, cuyo número de unidades paso de 15.6 millones en 2000 a 33.3 millones en 2011: más que se duplicó en una década (cuadro 3). Esto se logró en virtud de una política de promoción orientada a reforzar a la industria automotriz que, aún siendo una gran productora y exportadora de vehículos, sólo coloca en el mercado local uno de cada cuatro o cinco automóviles que fabrica. Dicha política ha consistido en campañas publicitarias, facilidades de crédito, reducción del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN), eliminación progresiva en las entidades federativas del impuesto anual a la tenencia de automóviles, y apertura a las importaciones de todo tipo de modelos, incluyendo usados, sin mayor preocupación por su cilindraje y eficiencia. Es decir, desde las esferas oficiales se ha privilegiado la venta de automóviles, no el ahorro energético.

Cuadro 3

Número de automotores registrados en circulación, 1980-2011

Año	Total	Tasa de crec.	Automóviles	Camiones pasajeros	Vehic carga	Motociclet	% Autos
1980	5,758,330		3,950,042	60,388	1,470,816	277,084	68.6
1985	7,725,623	34.2	5,281,842	79,028	2,114,395	250,358	68.4
1990	9,862,108	27.7	6,555,550	93,275	2,964,736	248,547	66.5
1995	11,317,646	14.8	7,469,504	120,497	3,598,685	128,960	66
2000	15,611,916	37.9	10,176,179	202,396	4,939,417	293,924	65.2
2001	17,300,530	10.8	11,351,982	273,536	5,394,206	280,806	65.6
2002	18,784,594	8.6	12,254,910	299,365	5,860,797	369,522	65.2
2003	19,806,960	5.4	12,742,049	308,101	6,317,293	439,517	64.3
2004	20,878,438	5.4	13,388,011	264,585	6,707,535	518,307	64.1
2005	22,138,478	6.0	14,300,380	268,817	6,980,738	588,543	64.6
2006	24,907,229	12.5	16,411,813	310,189	7,462,918	722,309	65.9
2007	26,747,197	7.4	17,696,623	322,078	7,849,491	879,005	66.2
2008	29,287,903	9.5	19,420,942	333,287	8,453,601	1,080,073	66.3
2009	30,890,136	5.5	20,519,224	337,465	8,835,194	1,198,253	66.4
2010	32,338,820	4.7	21,639,633	359,323	9,182,991	1,156,873	66.9
2011	33,262,998	2.9	22,368,598	332,578	9,251,425	1,310,397	67.2

Fuente: INEGI (2013).

De este parque vehicular, que implica que en México existe un vehículo por cada 3.5 habitantes, no todos son particulares: un tercio de ellos se usan para trabajar (camión de pasajeros, camión o camioneta de carga y motocicletas, que son las de menor peso en el total, 3.9%). Dichos vehículos son, por su cilindrada y antigüedad, los que consumen la mayor parte de la gasolina y el diesel del país, y son también los que más contaminan. Entre ellos se cuentan no sólo los autobuses urbanos e interurbanos, sino también las flotillas de pipas, camiones y camionetas de Pemex y de las empresas energéticas privadas, nacionales e internacionales, que operan en las zonas petroleras e incluso en áreas urbanas.

7. Las cifras del presupuesto federal y de la industria en enero de 2013

México produjo durante enero de 2013 casi 2.6 millones de barriles diarios (MBD) de crudo, de los que exportó cerca de 1.3 MBD, es decir la mitad, a un precio promedio superior en 14.60 dólares/barril (D/B) al que se tomó como referencia para elaborar el *Presupuesto de Egresos de la Federación 2013* definitivo, (86 D/B), y sólo 7.5 D/B inferior al registrado en enero de 2012 (Pemex, 2013). Aún así, la SHCP dio a conocer el 1 de marzo, por medio de un comunicado de prensa, que en el primer mes del año el gobierno federal había sufrido la más fuerte caída anualizada desde 2009, para un mes de enero, en sus ingresos petroleros, -21% (SHCP, 2013b). Esta contracción, explicada por la SHCP a partir de una disminución en dicho mes de los precios internacionales del petróleo, combinada con una apreciación del tipo de cambio, habría provocado que la participación de los ingresos petroleros en los ingresos presupuestarios del sector público bajara de 33.7% en el primer mes de 2012 a 28.7% en el mismo lapso de 2013, nivel del que no se tenía memoria por años.

El anuncio se puede interpretar como un intento de la SHCP por justificar el incremento de 11 centavos por litro en los precios de las gasolinas y el diesel, que entró en vigor el 2 de marzo y que se estaba aplicando en esa misma cantidad mensual, a partir de enero previo, para lo que resaltó los efectos adversos del mercado internacional en sus ingresos. Empero, soslayó que, al compararse las cifras de su comunicado de prensa con las de los *Indicadores Petroleros* a enero de 2013, se evidenciarían incongruencias.

Como muestra el cuadro 4, los ingresos totales de Pemex no bajaron, sino que aumentaron 2.6% en enero de 2013 respecto al mismo mes de 2012, porcentaje apenas inferior al que se incrementaron los precios de la economía. Dentro de estos, los correspondientes a ventas internas de petrolíferos crecieron 10.8%; los

referidos a exportaciones disminuyeron 6%, y los correspondientes a ventas internas de petroquímicos cayeron 10.6%. Es evidente que, mientras los ingresos totales de Pemex crecen, la SHCP reporta una disminución en los gravámenes a la entidad (la tasa recaudatoria fundamental, que representa cerca de 85% de la extracción de recursos a Pemex, se conoce como Derechos de Hidrocarburos y es a partir de 2012 de 71.5%) (DOF, 2008, y Caballero y Tello, 2008).

Cuadro 4
Ingresos totales de Pemex en enero de 2012 y 2013
(Millones de pesos)

Tipo de ingresos	2012	2013	Variación (%)	Estructura (%)
Internos petrolíferos	59,749.7	66,221.3	10.8	54.9
Externos*	54,268.3	51,004.6	-6.0	42.3
Internos petroquímicos	3,747.7	3,351.1	-10.6	2.8
TOTAL	117,765.7	120,577.0	2.6	100.0

*Dólares transformados a pesos con el tipo de cambio para solventar obligaciones en dólares con EUA del Banco de México (www.banxico.org.mx).

Fuente: cálculos elaborados a partir de Pemex (2013).

El hecho de que el renglón de ingresos externos sea menor en 2013 a 2012 no quiere decir que se afecten las percepciones del sector público, ya que lo relevante es la desviación de los ingresos observados respecto a los presupuestados y, como muestra el cuadro 5, en enero de 2013 los primeros superaron a los segundos en virtud de que tanto el precio promedio como la cantidad de crudo exportado fueron mayores a los esperados: 14.60 D/B el primero y 105.5 MBD la segunda. Con esto, los ingresos anualizados (si todo se mantuviera constante) superarían en 10,180.7 millones de dólares a los presupuestados y, aun considerando la ligera apreciación del tipo de cambio (en enero se situó en 12.48 pesos por dólar promedio, 42 centavos por debajo de la cifra presupuestada) el país obtendría recursos 111,452.4 millones de pesos superiores a los estimados presupuestalmente.

Cuadro 5

Ingresos por exportaciones de petróleo crudo presupuestadas y observadas al primer mes de 2013

Concepto	Diario			Anualizado		
	Presupuesto	Observado	Diferencia	Presupuesto	Observado	Diferencia
Miles barriles diarios	1,183.5	1,289.0	105.5	431.9775	470.485	38.5075
Precio (Dls./barril)	86.0	100.6	14.60	86.0	100.6	14.6
Ingresos en Mills. de Dls.	101,781	129,673	27,892	37,150.1	47,330.8	10,180.7
Tipo de cambio peso/dólar	12.90	12.48	-0.42	12.90	12.48	-0.42
Ingresos en Miles de pesos	1,312,974.9	1,618,324.0	305,349,132	479,235,838.5	590,688,271.7	111,452,433.2

Fuentes: SHCP (2012a y 2012b), Pemex (2013) y Banxico (2013b).

Como regla, por cada dólar que aumenta o disminuye el precio del crudo de exportación respecto al presupuestado, México ve crecer o decrecer sus percepciones por concepto de exportaciones de dicho energético en 450 millones de dólares anuales. Asimismo, un peso de apreciación del tipo de cambio (por ejemplo de 12.90 a 11.90 por dólar) o de depreciación (por ejemplo de 12.90 a 13.90 por dólar) implica para el país un menor o mayor flujo de ingresos anuales, según el caso, de 45 mil millones de pesos. Haciendo los cálculos necesarios se evidencia que, en el mercado exterior de petróleo, el efecto ingreso es, porcentualmente, unas seis veces más poderoso que el efecto tipo de cambio (se necesita una apreciación de 6% en el tipo de cambio para anular un aumento de 1% en el precio del crudo de exportación). Así, un aumento de tan sólo un dólar en el precio del crudo que se exporta es suficiente para compensar una apreciación de 50 centavos de peso por dólar en el tipo de cambio.

Dado que los cálculos anteriores se pueden llevar a cabo con precisión a través de cualquier programa financiero disponible en el mercado de *software*, o incluso en una simple hoja de cálculo, causa sorpresa la declaración del Subsecretario de Ingresos de la SHCP, Miguel Messmacher, en el sentido de que “se revisarán los datos de los ingresos petroleros, pues ha habido factores que han impactado sobre su evolución. Por un lado, el precio ha venido más alto que el del presupuesto, aunque más bajo que el del año pasado; pero también tenemos un tipo de cambio más apreciado. Tenemos que evaluar, con base en la combinación de estos factores positivos y negativos, cuál es el efecto en los ingresos petroleros” (Verdusco, 2013).

8. Una luz de verosimilitud

Si se considera que la práctica de subestimar los ingresos petroleros y sobreestimar los subsidios (egresos) tiene antecedentes en por lo menos a la administración de Calderón, el aumento en el deslizamiento del precio mensual a las gasolinas y el diesel de entre 5 y 9 centavos por litro hasta diciembre de 2012 a 11 centavos parejo a partir de enero de 2013, tomó por sorpresa a muchos observadores. Empero, el boletín de prensa del 1 de marzo presenta un dato alentador: los subsidios a las gasolinas y el diesel, que en enero de 2012 había contabilizado la SHCP en 18.1 miles de millones de pesos, tres cuartas partes del total presupuestado para el año, equivalentes a -5.6% de los ingresos presupuestales del sector público, se redujeron a 2.2 miles de millones de pesos en enero de 2013, equivalentes a -0.7% de los ingresos presupuestales.

Por su parte, el documento a enero de Pemex muestra que la reducción del subsidio en enero de 2013 respecto al mismo mes del año anterior se logró sin que disminuyeran los consumos de gasolinas y diesel del país (alrededor de 700 MBD de gasolina y 320 MBD de diesel en ambos lapsos). ¿Cómo se explica entonces la reducción en las importaciones de productos petrolíferos de 625.6 MBD en enero de 2012 a 495.5 MBD en enero de 2013, dentro de las que destacan las de gasolinas (381 MBD en el primer mes y 275 MBD en el segundo) y diesel (de 105.4 MBD a 88.6 MBD)? Esa interrogante sigue sin ser respondida, no obstante su enorme peso en los ingresos petroleros y las finanzas públicas.

9. Exportaciones de crudo vs producción de refinados

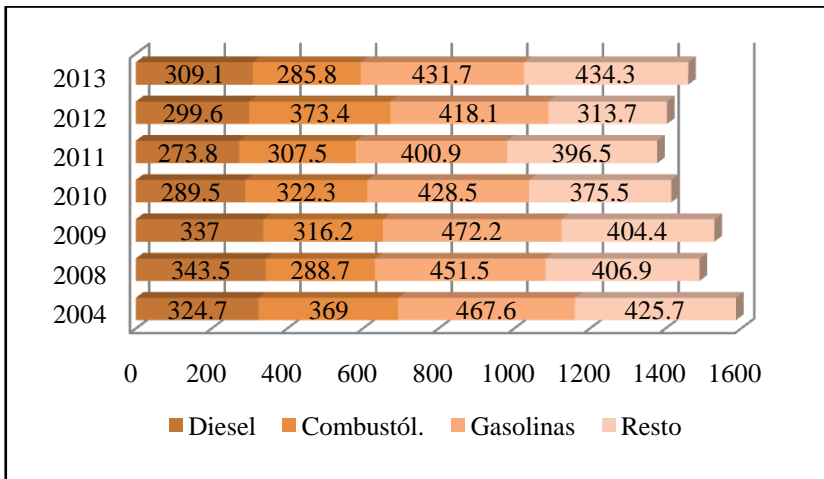
¿Por qué empeñarse en exportar en promedio 1,250 MBD de crudo si México cada vez se aleja más del rango de las auténticas potencias petroleras? Por una parte, en enero de 2013 tuvo que importar, en términos netos, 42.3 MBD de petrolíferos (esta cifra toma en cuenta, además de las importaciones de 363 mil BD de gasolinas y diesel consignadas por Pemex, las exportaciones de gasolinas y combustóleo y la producción de gasolinas de Deer Park). Por otra, la relación entre las reservas probadas de hidrocarburos (13,868 millones de barriles de petróleo crudo equivalente consignados por el Presidente de México el 18 de marzo de 2013) y la extracción de hidrocarburos (1.07 millones anuales de crudo y 133 mil barriles de petróleo crudo equivalente de gas natural, manifestados por Pemex en sus *Indicadores Petroleros*) se ubica en sólo 8.7 años.

Aún así, en su viaje oficial a China de abril de 2013 el Presidente de México

firmó un acuerdo con las autoridades de ese país por el que México se compromete a exportar, durante dos años, 30 MBD de crudo y, por un periodo más largo, arriba de 10 millones de toneladas anuales de mineral de hierro. Es cierto que hay que reducir el déficit comercial de 50 mil millones de dólares que el país tiene con China (por cada 10 dólares de importación les exportamos uno) al tiempo que se intensifica el comercio con la que ya es la primera potencia comercial del mundo; pero ¿debe ser a costa de recursos naturales cuyas reservas probadas tienen una vida útil tan corta?

Gráfica 4

**Producción de petrolíferos
Miles de barriles diarios**

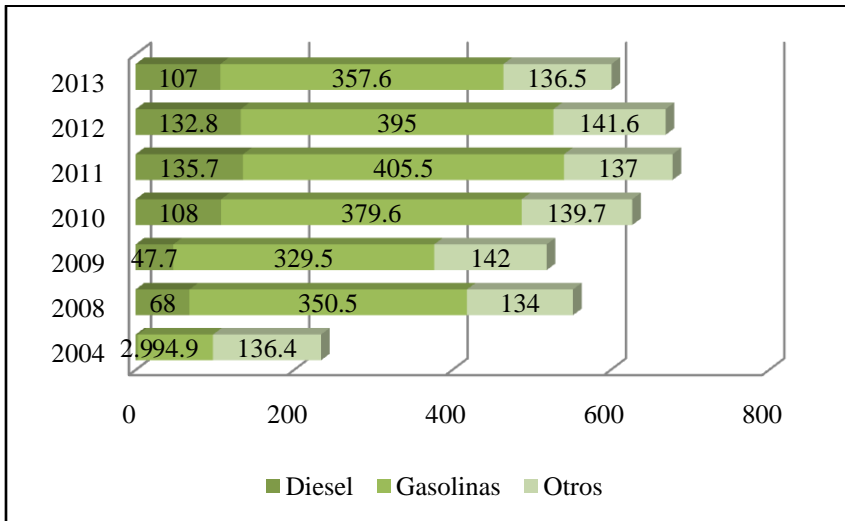


Las cifras de 2013 corresponden al periodo enero-abril.
Fuente: Con base en Pemex (2008 y 2013).

Irónicamente, la producción interna de productos petrolíferos, particularmente gasolinas y diesel, ha ido en descenso durante la última década. Como indica la gráfica 4, en petrolíferos se pasó de 1,587 MBD en 2004 a 1,378.7 MBD en 2011; en gasolinas de 467.7 MBD a 400.9 MBD y en diesel de 324.7 MBD a 273.8 MBD. Aunque hay una tendencia a explicar la caída por la reconfiguración a que se estaban sometiendo durante esos años tres de las seis refinерías del país (Cadereyta, Cd. Madero y Minatitlán), sobre todo para aumentar su capacidad de procesar crudo pesado, la pregunta es ¿por qué una vez concluido el proceso no se superaron las cifras prevalecientes hasta 2004 o al menos se regresó a ellas? Existen dos principales explicaciones.

La primera es que las reconfiguraciones, llevadas a cabo por compañías contratistas extranjeras, generalmente en sociedad con empresarios mexicanos, no hicieron bien su trabajo. Un ejemplo es el conflicto legal que sostiene Pemex con el Consorcio Proyecto Cadereyta (Conproca), formado por Siemens y SK, en tribunales locales e internacionales, relacionado con fallas en la reconfiguración de dicho complejo. La segunda, que sostienen diversos internacionalistas, es que al estar tan integradas las industrias energéticas de México y EUA, sobre todo después de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y de la crisis económica de México de 1994-1995, las decisiones sobre producción, procesamiento y flujos comerciales se toman en función de los intereses de la región, cuyo socio más fuerte tiene una alta capacidad instalada ociosa en materia de refinación. Esto se combina con el hecho de que, a partir de 2005, la producción de Cantarell, que en diciembre de 2003 llegó a un máximo de 2,221 MBD, empezó a descender a un ritmo promedio anual de 200 MBD para ubicarse, en junio de 2013, en apenas 392 MBD. Arrastrada por esta caída, la producción nacional de crudo bajó de 3,455 MBD en diciembre de 2003 a 2,622 MBD en junio de 2013 (CNH, 2013).

Gráfica 5
Importaciones de productos petrolíferos
Miles de barriles diarios



Las cifras de 2013 corresponden al periodo enero-abril.

Fuente: con base en Pemex (2008 y 2013).

Es en función de la contracción de la producción nacional de petrolíferos antes descrita y del crecimiento de la demanda interna, que las importaciones de gasolinas aumentaron aceleradamente a partir de 2004, cuando eran de 94.9 MBD, pasando a 405.5 MBD en 2011, para descender a 357.6 MBD en el primer cuatrimestre de 2013, como muestra la gráfica 5. Por su parte, las importaciones de diesel, casi inexistentes en 2004, llegaron hasta 135.7 MBD en 2011, y bajaron en el primer cuatrimestre de 2013 a 107 MBD. Empero, el resto de petrolíferos, entre los que se cuentan el gas licuado y el combustóleo, se mantuvieron constantes durante el periodo: entre 135 y 142 MBD.

Un dato fuera de cuadro es que en noviembre de 2012 se alcanzaron los niveles mensuales más altos de importación de gasolinas (529.6 MBD) y diesel (198.8 MBD) en la historia del país, montos que indudablemente requieren una explicación, ya que la elaboración de dichos productos no acusó descensos durante ese ni los meses previos; por el contrario, la producción de gasolinas aumento en promedio 4.2% en 2012 y la de diesel creció aún más: 9.4%. Asimismo, los volúmenes de ventas internas se mantuvieron prácticamente constantes respecto al mismo lapso del año anterior (Pemex, 2013). Lo que resulta claro es que, a partir del descenso de la producción de Cantarell, México optó por mantener lo más alto posible sus exportaciones de crudo, en detrimento del petróleo enviado para procesamiento a las refinerías de Pemex.

La información descrita parece mostrar que el aumento de la producción de productos petrolíferos no sólo depende de la construcción de la refinería Bicentenario, que seguramente tomaría tres años si se aceleran las labores sin condicionar su edificación a los resultados de una nueva reforma energética, sino también del pleno uso de la capacidad instalada de la industria refinadora nacional²⁰. Como mostró la gráfica 4, si tan sólo se regresara a los niveles de producción de petrolíferos de 2004 (1,587 MBD) a pesar de que ya existía capacidad instalada ociosa, se producirían 200 MBD más que en 2011. Obviamente, dicho nivel debería ser asequible gracias a la reconfiguración de la industria de refinación del país, que supuestamente iniciará su última fase en este 2013, con Salamanca, Tula y Salina Cruz, a un costo promedio de 3 mil millones de dólares por complejo (más de lo que costaría una refinería completa de Valero, en EUA). Es legítimo por tanto esperar que dichas inversiones se traduzcan en un

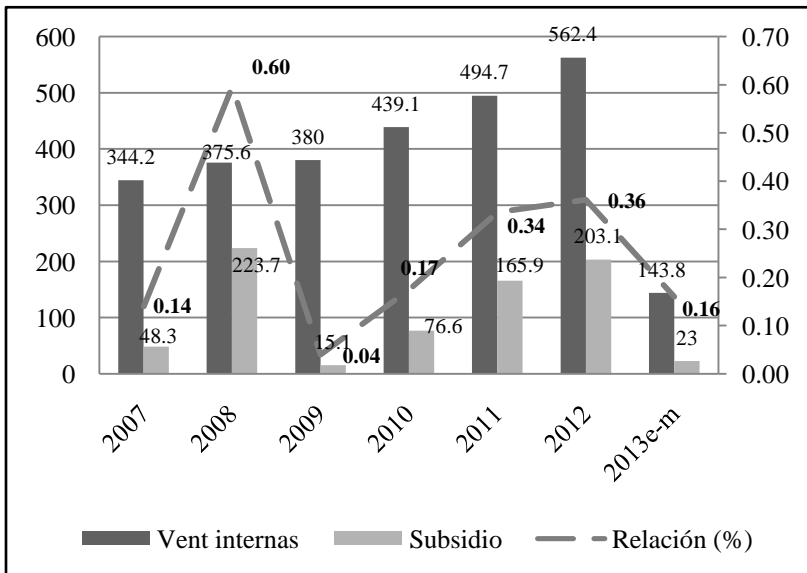
20 Al respecto debe tenerse en cuenta que en círculos internacionales los propios analistas mexicanos se han encargado de manifestar su escepticismo respecto a la construcción de la refinería Bicentenario, por tratarse de una inversión económicamente incoachable, dada la oferta de productos refinados a que tiene acceso México. Véase por ejemplo Giacomán (2013).

aumento de la producción, una reducción de las importaciones y una mayor eficiencia.

Un punto adicional son las incongruencias del subsidio a las gasolinas y el diesel reportadas por la SHCP cuando la erogación se compara con las ventas conjuntas de tales productos. La lógica indica que, a mayores ventas, mayor asignación de subsidio, siempre y cuando los precios internos y externos evolucionen al mismo ritmo. Empero, como muestra la gráfica 6, la relación ventas internas/subsidio, que se lee como índice en el eje derecho y se expresa a través de la línea quebrada, tendió a aumentar entre 2007 y 2012, a pesar de que los precios internos de la gasolina y el diesel crecieron a una tasa acumulada tres veces y media más alta que el precio del crudo en los mercados internacionales entre 2008 y 2013. La relación ventas internas/subsidio, que pasó de .04 en 2009 a 0.36 en 2012, apenas parece hacer un intento por regresar, en el primer trimestre de 2013 (0.16), al nivel de 2007.

Gráfica 6

Relación ventas internas/subsidios gasolinas y diesel
Miles de millones de pesos y %



e-m=enero-marzo

Fuentes: con base en Gutiérrez (2013), Pemex (2008 y 2013) y SHCP (2013c).

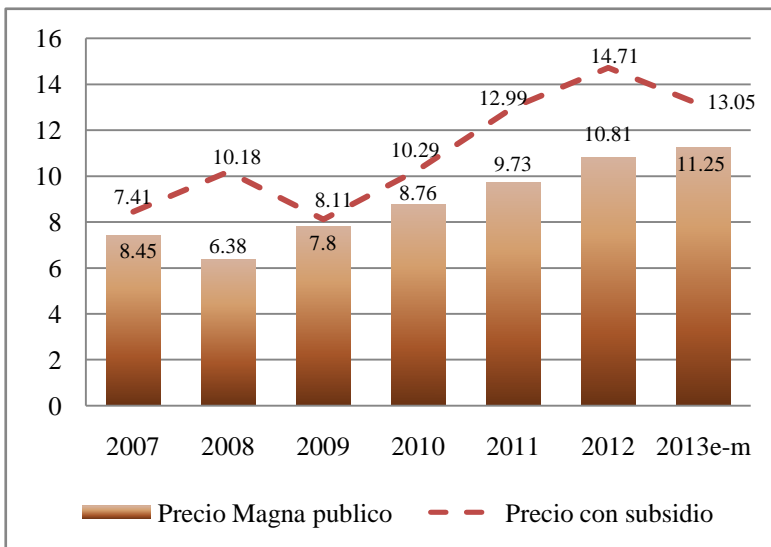
Otra forma de ver la incongruencia anterior es que, si se agrega a los precios internos de las gasolinas y el diesel la relación ventas internas/subsidio, el precio se

eleva en ocasiones a niveles inaceptables, particularmente en los años 2008, 2011 y 2012, como muestra la gráfica 7.

Lo anterior implica que, independientemente de quién ha pagado el IEPS a la gasolina en los últimos años (consumidores, gobierno, ambos), al agregar al precio de mercado el subsidio, el precio final ha elevado excesivamente el costo, sugiriendo una gran ineficiencia en el manejo de los recursos destinados a tal fin.

Gráfica 7

Precio promedio Magna de mercado y con subsidio implícito. Pesos por litro



Precio con subsidio=precio de mercado * (1+relación ventas internas/subsidio).
 Fuentes: con base en Gutiérrez (2013), Pemex (2008 y 2013) y SHCP (2013c).

10. Una opción de “aterrizaje” de los subsidios y de contabilización del crudo maquilado en Deer Park

Si la SHCP sostiene el reconocimiento, formulado en su documento de enero de 2013, respecto a que el incremento mensual de precios de los carburantes se está traduciendo en una progresiva eliminación de los subsidios, y sus funcionarios coinciden con la necesidad de dejar a un lado la práctica de utilizar éstos como un instrumento de reducción del gasto distributivo, tanto porque los precios nacionales ya superan a los de su referente internacional como por sus efectos inflacionarios, contradistributivos y centralizadores, la política de precios administrados tal vez deba dar paso a una de libre mercado, como en los países

desarrollados. Ello implicaría que los precios de los carburantes mexicanos suban y bajen como lo hacen en la costa Golfo de EUA, previa modificación por parte del Congreso de la Ley del IEPS.

En un régimen como éste, mientras la mayoría de la población del país pagaría los precios de los carburantes establecidos por el mercado, de acuerdo con las oscilaciones en la costa Golfo de EUA, los cuales publicarían diariamente Pemex, la Secretaría de Energía y la SHCP en su portal de Internet, a partir de las cifras de la U. S. Energy Information Administration, el subsidio generalizado se transformaría en uno focalizado cuyo objetivo sería apoyar a las personas de bajos ingresos que dependen del transporte para su sobrevivencia y/o cuentan con vehículos de trabajo. Aunque una primera opción –seguramente la que querría poner en operación el Sistema de Administración Tributaria (SAT)– sería el establecimiento de cupones de devolución de impuestos, lo más justo, expedito y con menor redundancia administrativa sería reintegrar a dichas personas parte del costo de su factura de carburantes al momento de cargar el tanque, previa exhibición de, por ejemplo, una credencial que los acredite como familia en condición de pobreza.

Se sobreentiende que, para efectos de balanza de pagos, y dado el principio de no residencia de Pemex en EUA, la contabilización de los movimientos de crudo a Deer Park y de gasolina y diesel desde dicha refinería tengan restricciones de nomenclatura. Empero, la transparencia exige crear nuevas figuras contables en el terreno de las relaciones de México con el exterior sin salirse de los principios contables del Manual de Balanza de pagos del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2011). Un ejemplo de flexibilidad son los renglones de “reexportaciones” y/o “reimportaciones”, que tienen un peso importante en el comercio de regiones y países con importantes movimientos internacionales de mercancías no producidas en su territorio debido a su localización geográfica e infraestructura portuaria, como Hong Kong y Panamá (WITS, 2013). Dadas las características del comercio de Pemex y la vecindad de México con EUA, lo que debería incluirse en las balanzas petrolera y de pagos es, entre otros renglones, uno de “exportaciones de crudo para maquila” y otro de “importaciones de gasolinas maquiladas en el extranjero”.

11. Pemex debe cubrir su cuota de eficiencia

Es evidente que, por lo menos en enero de 2013, las cifras de la industria petrolera reflejaron de una manera más adecuada las tendencias de los subsidios al consumo

interno de gasolinas y diesel. Empero, persiste la preocupación respecto a la posible repetición del mal manejo de dicho renglón observado en la administración anterior. Para impedir esto, es deseable que la sociedad civil tenga una mayor injerencia en aspectos generales de la planeación de la industria y en la contabilidad, administración y auditoría de los recursos petroleros. Ello implica pugnar porque la transparencia sea uno de los puntos que se incluyan en una eventual reforma petrolera (la de 2008 más que avanzar en este sentido fue regresiva).

En este contexto, aparte de la opacidad con que se han manejado las finanzas públicas asociadas a Pemex durante los últimos años, existe evidencia sobre las arbitrariedades que propiciaron la elevación de los costos medios de los carburantes, desde la duplicación a casi 10% de la participación accionaria de Pemex en una empresa quebrantada, Repsol, lo que ha causado una enorme minusvalía a la entidad (Gutiérrez, 2012) hasta los accidentes en sus instalaciones, con saldos considerables de vidas humanas y daños materiales causados por “ordeñamiento” de ductos y otras irregularidades, y préstamos a largo plazo de cuantiosos recursos al sindicato de la entidad con un increíble periodo de gracia y sin cobro de intereses.

Es debido a estas fallas y al precio a que vende Pemex Exploración y Producción (PEP) la materia prima a Pemex Refinación (PR) y al resto de subsidiarias que los precios medios por litro que la entidad recupera de la gasolina y el diesel no son al cierre del primer trimestre de 2013 de 11.28 pesos (precio de mercado promedio ponderado de las gasolinas Magna y Premium) y 11.61 pesos, respectivamente, sino de 8.56 y 9.01 pesos, en el mismo orden, como muestra el cuadro 6. Esto implica que, por problemas de ineficiencia (PR cuenta con el triple de empleados que establecen los estándares internacionales) así como por las prácticas de transferencia de precios dentro de la entidad, que poco se reconocen, el país pierde 2.72 pesos por litro de gasolina y 2.60 pesos por litro de diesel. Tales fugas son responsables de que muchos congresistas sigan inclinándose por sostener el deslizamiento de precios de los carburantes hasta 2014.

Cuadro 6

Precios promedio gasolina y diesel de mercado e implícitos por litro

	Gasolinas			Diesel		
	Mercado*	Implícito	Diferencia	Mercado*	Implícito	Diferencia
2010	8.86	6.51	-2.35	9.12	6.86	-2.26
1011	9.79	6.77	-3.02	10.09	6.98	-3.11
2012	10.83	7.73	-3.1	11.17	8.14	-3.03
2013	11.28	8.56	-2.72	11.61	9.01	-2.60

* Precios promedio anual y al primer trimestre de 2013 ponderados en el caso de la gasolina.

Fuente: con base en Pemex (2013).

12. Conclusiones

Aunque en términos estrictos persisten dudas respecto a la transparencia del subsidio a las gasolinas y el diesel, ya que actualmente el de la Magna supera claramente a la Regular de la costa Golfo de EUA, lo que implica que la SHCP ya no debería registrar egresos por concepto de IEPS negativo en las cuentas del sector público, las cifras del informe de dicha Secretaría correspondientes al primer mes de 2013 sugieren un cambio de tendencia respecto a los meses y años anteriores; cambio que corroboran parcialmente los documentos de la dependencia al primer trimestre del año. Algo similar sucede con el monto de las importaciones de gasolinas y diesel, las que compensadas con exportaciones de gasolina, combustóleo y otros productos sugieren saldos de la balanza de productos petrolíferos mucho menos deficitarios a los observados mes a mes durante los años recientes.

Si se transparenta el subsidio y se acepta que los precios nacionales de las gasolinas y el diesel ya se encuentran en los niveles de la costa Golfo de EUA, lo mejor para el país (Estado y sociedad) sería que los precios de los carburantes se fijaran en el nivel que registraron en mayo de 2013 (11.36 pesos el litro de gasolina Magna, 11.92 pesos el de la Premium y 11.72 pesos el del diesel), y a partir de ahí se dejaran oscilar de acuerdo con el precio internacional del crudo y la evolución del tipo de cambio. Esto impactaría de manera menos abrupta el índice nacional de precios al consumidor y debería dar lugar a un nuevo tipo de subsidio, basado en el padrón de las familias en condiciones de pobreza de que dispone el gobierno federal, muchas de las cuales cuentan con transporte motorizado. Es decir, se pasaría del subsidio generalizado que operó en los últimos años a uno focalizado.

Para que esto surta efecto será necesario que el Congreso acceda a cambiar la Ley del IEPS en materia de carburantes, un reclamo social que ya no puede soslayarse y que debería ser condición previa a la negociación de cualquier eventual reforma energética. Asimismo, es necesario que se transparenten las finanzas del gobierno federal en relación con Pemex: ingresos recibidos por concepto de exportaciones de crudo y otros productos; egresos por concepto de exportaciones, particularmente gasolinas, diesel y gas; precios de mercado e implícitos, que deben coincidir no solo a nivel externo, sino también interno, y subsidios otorgados por producto, explicitando las fórmulas.

Aunque las auditorías que lleva a cabo la Asamblea Superior de la Federación no han reportado ninguna irregularidad respecto a las importaciones de petrolíferos de 2007-2011 (el análisis de la *Cuenta de la Hacienda Pública federal* de 2012 lo entrega a principios de 2014), es deseable que revise sus cifras y que ponga atención a una posible sobrestimación del IEPS negativo; al costo que han impuesto a la sociedad los incrementos escalonados de precios de los carburantes, mes a mes, en 2008 y 2010-2012 y a sus efectos en la inflación, sobre todo la subyacente, que entre otros productos volátiles incluye los energéticos, y que creció más aceleradamente durante el primer semestre de 2013.

Anexos

Anexo 1

Precios de la gasolina sin plomo y el diesel en 48 países a junio de 2013; PIB per capita, índice de desarrollo humano (IDH), competitividad y PIB per capita a paridad del poder adquisitivo (PPA) en 2011 con precios constantes en dólares de 2005.

País	Gasolina	Diesel	PIBPC 2011	IDH 2011	Competivid.	PIBPC a PPA
Noruega	2.61	2.44	40034.85	0.943	5.18	47557
Japón	1.56	1.34	39578.07	0.901	5.4	32295
Suiza	1.78	1.89	38059.75	0.904	5.74	39924
EUA	0.96	0.99	37691.03	0.908	5.43	43017
Suecia	2.2	2.16	33513.02	0.904	5.61	35837
Reino Unido	2.1	2.17	28032.79	0.863	5.39	33296
Finlandia	2.17	1.96	27765.63	0.882	5.47	32438
Austria	1.85	1.76	27427.64	0.885	5.14	35719
Holanda	2.38	1.93	26734.68	0.91	5.41	36402
Canadá	1.32	1.24	25933.29	0.908	5.33	35166
Australia	1.48	1.52	25350.96	0.929	5.11	34431
Francia	2.22	1.94	23016.85	0.884	5.14	30462
Israel	2.2	2.34	22859.68	0.888	5.07	25849
Italia	2.33	2.17	18935.05	0.874	4.43	26484
Brunei	0.49	0.31	17221.86	0.838	4.78	45753
Rep. de Corea	1.78	1.58	16684.21	0.897	5.02	28230
España	1.89	1.76	15511.93	0.878	4.45	26508
Grecia	2.24	1.82	12653.44	0.861	3.92	23747
Argentina	1.2	1.32	11601.63	0.797	3.99	14527
Portugal	2.21	1.93	11558.95	0.809	4.4	20573
Arab. Saudita	0.2	0.08	9913.76	0.77	5.17	23274
Uruguay	1.86	1.8	9581.06	0.783	4.25	13242
Polonia	1.69	1.68	6854.46	0.813	4.46	17451
Chile	1.65	1.21	6753.60	0.805	4.7	13329
México	0.92	0.91	6269.90	0.77	4.29	13245
Turquía	2.69	2.36	5740.64	0.699	4.28	12246
Venezuela	0.03	0.01	5671.91	0.735	3.51	10656

Costa Rica	1.37	1.21	5366.23	0.744	4.27	10497
Brasil	1.48	1.21	4803.40	0.718	4.23	10162
Rep. Dominic.	0.56	0.49	4176.34	0.689	3.73	8087
Colombia	1.77	1.18	3378.99	0.71	4.2	8315
Perú	1.77	1.37	3364.01	0.725	4.21	8389
Rusia	0.97	1	3052.15	0.755	4.21	14561
China	1.38	1.3	2639.54	0.687	4.9	7476
Rumania	1.69	1.69	2633.02	0.781	4.08	11046
Bulgaria	1.73	1.77	2618.23	0.771	4.16	11412
Irán	0.12	0.03	2161.55	0.707	4.26	10164
Egipto	0.6	0.47	1976.61	0.644	3.88	5269
Guatemala	1.11	0.95	1886.42	0.574	4	4167
Ecuador	0.67	0.35	1786.14	0.72	3.82	7589
Filipinas	1.16	0.92	1410.78	0.644	4.08	3478
Angola	0.81	0.53	1376.97	0.486	2.96	4874
Bolivia	0.52	0.52	1275.10	0.663	3.82	4054
Indonesia	0.97	1.11	1206.99	0.617	4.38	3716
India	1.29	1.01	837.75	0.547	4.3	3468
Irak	0.97	0.71	786.33	0.573		3177
Vietnam	1.18	1.03	757.40	0.593	4.24	2805
Nigeria	1.34	0.96	561.90	0.458	3.45	2069
Promedio	1.45	1.30	12479.30	0.768	4.52	18675.67

Fuentes: Para precios de gasolina y diesel, My Travel Cost (2013).

Para índice de desarrollo humano (IDH), PNUD (2012).

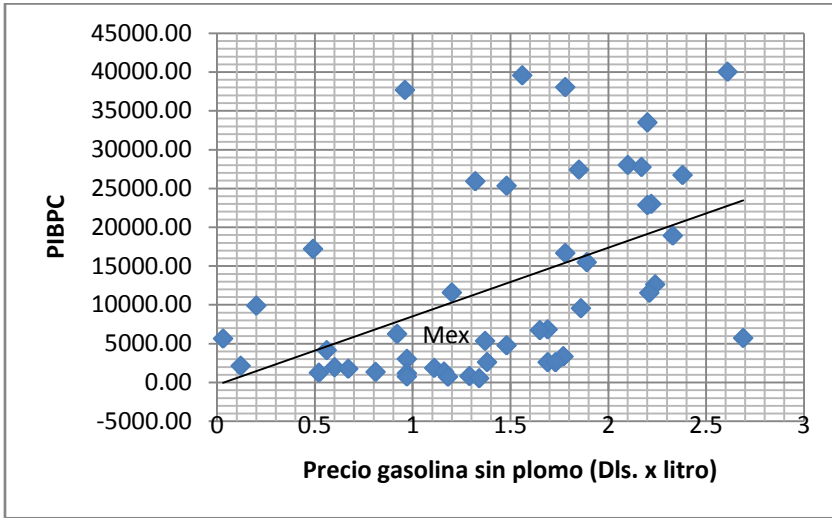
Para PIB per capita (PIBPC), Banco Mundial (2013).

Para competitividad, FEM (2012).

Anexo 2

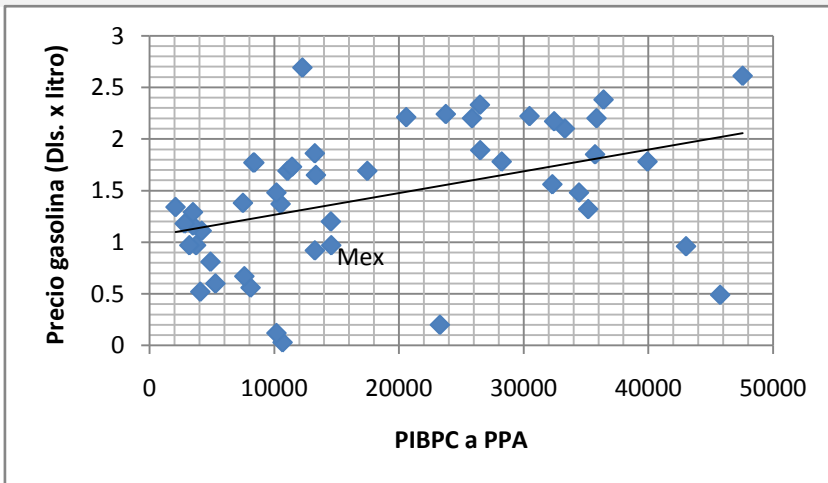
Gráficas de dispersión

1. Precio de la gasolina sin plomo vs. PIB per capita 2011 a precios constantes de 2005



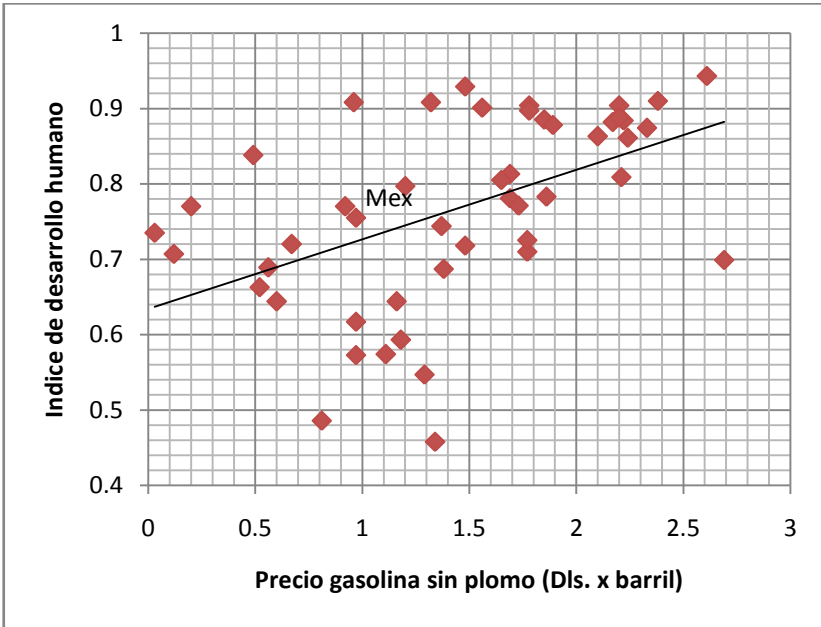
Fuente: cuadro anexo 1.

2. Precio de la gasolina sin plomo vs. PIB per capita a PPA 2011 con precios constantes de 2005



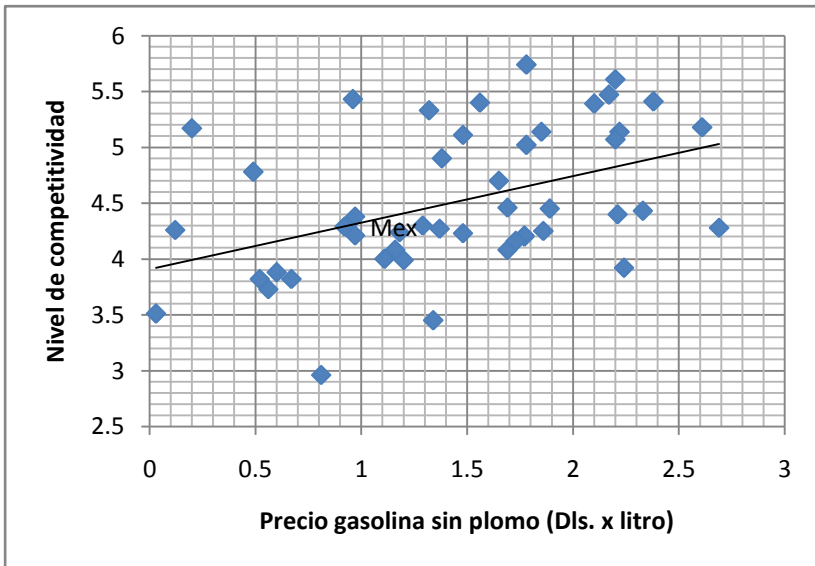
Fuente: cuadro anexo 1.

3. Precio de la gasolina sin plomo vs. índice de desarrollo humano



Fuente: cuadro anexo 1.

4. Precio de la gasolina sin plomo vs. nivel de competitividad



Fuente: cuadro anexo 1.

Referencias

Banco de México (Banxico) (2013a), INPC, www.banxico.org.mx consultado en mayo de 2013.

_____ (2013b), Tipo de cambio para solventar obligaciones en dólares de Estados Unidos, www.banxico.org.mx consultado en mayo de 2013.

_____ (2013c), “La balanza de pagos en 2012”, febrero de 2013, www.banxico.org.mx consultado en junio de 2013.

Caballero, Emilio y Carlos Tello (2008), “Régimen fiscal de Pemex: situación actual y propuesta de reforma”, *Economía Informa* No. 354, septiembre-octubre.

Cámara de Diputados (2012), “Análisis de los precios y de los subsidios a las gasolinas y el diesel en México, 2007-2012”, México, diciembre.

Charts Bin (2012), Gasoline world consumption by country, www.chartsbin.com consultado en junio de 2013.

Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) (2013), “Reporte de indicadores de explotación al 9 de junio de 2013”, www.cnh.gob.mx consultado en junio de 2013.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2011), *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2011*, México, www.coneval.gob.mx consultado en mayo de 2013.

_____ (2012), *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012*, México, www.coneval.gob.mx consultado en mayo de 2013.

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2008), Paquete de leyes de la Reforma Energética, noviembre 28.

Fondo Monetario Internacional (FMI) (2008), *Sixth Edition of the IMF's Balance of Payments and International Investment Position Manual*, Washington, agosto.

Giacomán, Ernesto Marcos (2013), “Energy Reform in Mexico: Implications for the United States”, Mexico Institute, Wilson Center, Washington, <http://www.wilsoncenter.org/event/energy-reform-mexico> escuchado el 22 de junio de 2013.

Gutiérrez R., Roberto (2012), “La incursión de Pemex en Repsol: un experimento fallido propiciado por la reforma energética”, *Revista Nicolaita de Estudios Económicos*, Vol. VII No. 2, julio-diciembre.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2008), *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2008*, www.inegi.org.mx consultado en mayo de 2013.

_____ (INEGI) (2010), *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2010*, www.inegi.org.mx consultado en mayo de 2013.

_____ (2012a), Índice Nacional de Precios al Consumidor, www.inegi.org.mx consultado en mayo de 2013.

_____ (2013), “Estadística de vehículos de motor registrados en circulación”, en www.inegi.org.mx consultado en mayo de 2013.

My Travel Cost (2013), Fuel prices by country, www.mytravelcost.com consultado en junio de 2013.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2013), *OECD Economic Surveys: Mexico 2013*, Paris, OECD Publishing.

Petróleos Mexicanos (Pemex) (2013), “Indicadores Petroleros. Informe mensual sobre producción y comercio de hidrocarburos”, Vol. 25, No. 3, Marzo, www.pemex.com.mx consultado en mayo de 2013.

_____ (2008), *Indicadores Petroleros. Informe mensual sobre producción y comercio de hidrocarburos*, Vol. 20, No. 6, Junio.

Scott, J. (2010), “Gasto público para la equidad: del Estado excluyente hacia un Estado de bienestar universal”, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, México.

_____ (2011), “¿Quién se beneficia de los subsidios energéticos en México?”, CIDE, México.

_____ (2013), “Subsidios regresivos”, *Nexos*, tema especial ¿Adiós a Pemex?, junio 1º.

Peña Nieto, Enrique (2013), Discurso por el 75 aniversario de la industria petrolera, marzo 18.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2012), *Presupuesto de Egresos de la Federación 2013*, México, diciembre de 2012.

_____ (2013a), *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al Cuarto Trimestre de 2012*, febrero, www.shcp.gob.mx consultado en mayo de 2013.

_____ (2013b), *Boletín de prensa sobre las finanzas públicas y la deuda a enero de 2013*, marzo 1, www.shcp.gob.mx consultado en mayo de 2013.

_____ (2013c), *Información de Finanzas Públicas y Deuda Pública. Enero-Marzo 2013*, abril, www.shcp.gob.mx consultado en mayo de 2013.

_____ (2013d), *Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas*, www.shcp.gob.mx consultado en mayo de 2013.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2012), *Reporte de Desarrollo Humano 2011*, www.undp.org consultado en mayo de 2013.

U. S. Energy Information Administration (USEIA) (2013), www.eia.gov consultado en mayo de 2013.

Verdusco, Alberto (2013), “SHCP: sólo seguirá deslíz a gasolinas”, El Universal, mayo 22.

World Bank (2013), *World Development Atlas 2013*, Washington, www.worldbank.org consultado en junio de 2013.

World Integrated Trade Solutions (WITS) (2013), ITC/UNCTAD/UNSD/World Bank/WTO, <https://wits.worldbank.org/WITS/WITS/Restricted/Login.aspx> consultado en mayo de 2013.